



Universidade de Brasília
Faculdade de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação
Mestrado em Educação
Políticas Públicas e Gestão da Educação

**Análise da construção do Fundeb permanente na Câmara dos
Deputados de 2017 a 2020: aspectos redistributivos e qualidade
em educação**

Alisson Minduri Capuzzo

Brasília – DF
2022

Ficha Catalográfica

Capuzzo, Alisson Minduri.

Análise da construção do Fundeb permanente na Câmara dos Deputados de 2017 a 2020: aspectos redistributivos e qualidade em educação/ Alisson Minduri Capuzzo – Brasília, DF: [s.n], 2023.

Orientadora: Cristina Helena Almeida de Carvalho

Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Faculdade de Educação

1. Educação básica. 2. Financiamento. 3. Qualidade. I. Carvalho, Cristina Helena Almeida de. II. Universidade de Brasília. Faculdade de Educação. III. Título

Título em inglês: Analysis of the construction of the permanent Fundeb in the Chamber of Deputies from 2017 to 2020: redistributive aspects and quality in education.

Keywords: Financing of Basic Education; Fundeb; Educational Federalism; Quality Student Cost (CAQ); Quality in Education.

Área de concentração: Políticas Públicas

Titulação: Mestre em Educação

Banca Examinadora: Profa. Dr. Cristina Helena Almeida de Carvalho

Profa. Dra. Girlene Ribeiro de Jesus

Prof. Dr. Thiago Alves

Prof. Dr. Raimundo Luiz Araújo

Data da defesa: 19-12-2022

Programa de Pós-Graduação: Educação

Alisson Minduri Capuzzo

Análise da construção do Fundeb permanente na Câmara dos Deputados de 2017 a 2020: aspectos redistributivos e qualidade em educação

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Educação da Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação (POGE)

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Cristina Helena Almeida de Carvalho



Universidade de Brasília
Faculdade de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação
Mestrado em Educação
Políticas Públicas e Gestão da Educação

Alisson Minduri Capuzzo

**Análise da construção do Fundeb permanente na Câmara dos Deputados de
2017 a 2020: aspectos redistributivos e qualidade em educação**

Banca Examinadora

Prof.^a Dr.^a Cristina Helena Almeida de Carvalho/UnB (Presidente)

Prof.^a Dr.^a Girlene Ribeiro de Jesus/UnB (Membro Interno)

Prof. Dr. Thiago Alves/UFG (Membro Externo)

Prof. Dr. Raimundo Luiz Silva Araujo/UnB (Suplente)

Brasília – DF
2022

AGRADECIMENTOS

Aos amigos de área XV que tanto me ensinam todos os dias. Um especial agradecimento aos parceiros de Fundeb Paulo Sena, Cláudio Tanno, Ricardo Martins, Maurício Maia, Ana Valeska e José Edmar.

Aos amigos e família que estiveram ao meu lado nos momentos pessoais tão difíceis pelos quais passei recentemente.

À orientadora Cristina Helena Almeida de Carvalho, por toda contribuição ao meu desenvolvimento na área acadêmica.

À Câmara dos Deputados, pelo apoio institucional, no que se refere à minha pesquisa.

RESUMO

O objetivo geral desta pesquisa é analisar a construção, no período de 2017 a 2020, na Câmara dos Deputados, da Emenda Constitucional que tornou o Fundeb permanente, particularmente quanto às possibilidades e às definições relacionadas a novos aspectos federativos redistributivos do fundo e a concepção de qualidade em Educação. Os referenciais teóricos da pesquisa são o marco conceitual do federalismo, especialmente o educacional; a estrutura do financiamento da Educação no país; o histórico da política de fundos; os indicadores de qualidade em educação; o neoinstitucionalismo histórico; e o processo legislativo envolvido. O trabalho adota uma abordagem qualitativa. Utiliza-se da pesquisa bibliográfica e documental. As principais conclusões da pesquisa foram: Fruto de embates e do jogo político entre atores, o novo Fundeb eleva o valor mínimo nacional disponível por aluno, pelo aumento de complementação da União e pelo seu novo mecanismo de distribuição que considera todos os recursos vinculados à educação e possibilita que municípios “pobres” em estados “ricos” recebam aporte de recursos adicionais da União. Porém, esse novo mecanismo não necessariamente pode ser considerado mais redistributivo que seu antecessor, sendo necessário que se defina se o parâmetro de comparação é por municípios ou por estados ou regiões, bem como que estudos aprofundem a influência de diferentes remunerações e custos de vida nessa comparação. Pode-se dizer que o texto foi conciliatório quanto aos aspectos redistributivos, pois não impôs perdas imediatas aos entes federativos, mas há potencial, com os novos ponderadores criados, para mais redistribuição, sendo tal embate adiado para a legislação regulamentadora. Quanto à qualidade em educação, o texto final contemplou os que defendiam a insuficiência de recursos, uma vez que mais que dobrou a complementação da União, mas ficou aquém do que, especialmente, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Undime e Consed haviam proposto. Todavia, o percentual foi superior ao que os burocratas do governo federal pretendiam. O CAQ ganhou status constitucional e sua defesa, especialmente pela Campanha, Undime e CNTE, se relacionou à necessidade de ampliação da complementação da União, à melhoria da definição dos ponderadores e do controle da aplicação, mas teve sua definição mais precisa problematizada -particularmente quanto à sua possível regionalização- e adiada, enquanto incentivos financeiros associados a resultados de gestão –defendidos especialmente pelo Todos pela Educação e pelo Governo Federal- foram criados, porém, com um conceito de qualidade de certa forma conciliatório, por não estar restrito aos resultados das avaliações de larga escala, devendo ser materializado por meio da ampliação de atendimento e da redução de desigualdades educacionais, e sendo ainda imposta a obrigação redistributiva dentro das redes.

Palavras-chave: financiamento da educação básica; Fundeb; federalismo educacional; custo aluno qualidade (CAQ); qualidade em educação.

ABSTRACT

The general objective of this research is to analyze the construction, in the period from 2017 to 2020, in the Chamber of Deputies, of the Constitutional Amendment that made Fundeb permanent, particularly regarding the possibilities and definitions related to new redistributive federative aspects of the fund and the conception of quality in Education. The research's theoretical references are the conceptual framework of federalism, especially the educational one; the structure of financing Education in the country; fund policy history; quality indicators in education; historical neo-institutionalism; and the legislative process involved. The work adopts a qualitative approach. It uses bibliographical and documental research. The main conclusions of the research were: As a result of clashes and the political game between actors, the new Fundeb raises the national minimum amount available per student, due to the increase in Union complementation and its new distribution mechanism that considers all resources linked to education and allows “poor” municipalities in “rich” states to receive additional resources from the Union. However, this new mechanism cannot necessarily be considered more redistributive than its predecessor, and it is necessary to define whether the comparison parameter is by municipalities or by states or regions, as well as that studies deepen the influence of different remunerations and costs of living in this comparison. It can be said that the text was conciliatory regarding the redistributive aspects, as it did not impose immediate losses on the federative entities, but there is potential, with the new weights, for more redistribution, with such a dispute being postponed to the regulatory legislation. As for quality in education, the final text included those who defended the lack of resources, since it more than doubled the Union's complementation, but fell short of what, especially, the National Campaign for the Right to Education, Undime and Consed had proposed. However, the percentage was higher than what the federal government bureaucrats intended. The CAQ gained constitutional status and its defense, especially by the Campaign, Undime and CNTE, was related to the need to expand the Union's complementation, to improve the definition of weights and application control, but its more precise definition was problematized -particularly regarding to its possible regionalization- and postponed, while financial incentives associated with management results –defended especially by Todos pela Educação and by the Federal Government- were created, however, with a somewhat conciliatory concept of quality, as it is not restricted to the results of large-scale evaluations, which should be materialized through the expansion of services and the reduction of educational inequalities, and the redistribution obligation within the networks being imposed.

Keywords: Financing of basic education; Fundeb; Educational federalism; quality student cost (CAQ); quality in education.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Recursos direcionados para cada ente federado	34
Quadro 2 - Composição das cestas Fundef (1998 - 2006 e Fundeb (2007 - 2020)	44
Quadro 3 - Avaliações em larga escala	66

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS.....	8
Introdução.....	9
1 Aspectos Redistributivos do Fundeb - Referencial Teórico.....	19
1.1 Federalismo político.....	20
1.2 Direito à Educação, Federalismo Educacional e Políticas Públicas.....	24
1.3 Financiamento da Educação Básica.....	30
1.4 Política de Fundos.....	37
2 Qualidade em educação- Referencial teórico.....	50
2.1 Histórico da Qualidade em Educação.....	51
2.2 Indicadores de Investimento: Custo Aluno Qualidade (CAQ).....	54
2.3 Indicadores de sucesso/fracasso escolar.....	63
2.4 Caso específico do Estado do Ceará.....	69
3 Aspectos Redistributivos do Fundeb - Análise das audiências públicas e da construção do texto do substitutivo.....	74
3.1 Da proposta inicial à primeira minuta de substitutivo.....	74
3.2 Da primeira à segunda minuta de substitutivo.....	86
3.3 Da segunda à terceira minuta de substitutivo.....	91
3.4 Da terceira minuta de substitutivo ao texto final.....	96
4 Qualidade em educação: Análise das audiências públicas e da construção do texto do substitutivo.....	99
4.1 Da proposta inicial à primeira minuta de substitutivo.....	99
4.2 Da primeira à segunda minuta de substitutivo.....	111
4.3 Da segunda à terceira minuta de substitutivo.....	116

4.4 Da terceira minuta de substitutivo ao texto final.....	123
Conclusão	128
ANEXO A - Audiências públicas ocorridas entre as apresentações da PEC 15/15 e da primeira minuta de substitutivo	141
ANEXO B - Audiências públicas ocorridas entre as apresentações da primeira e da segunda minutas de substitutivo	143
ANEXO C - Audiências públicas ocorridas entre as apresentações da segunda e da terceira minutas de substitutivo	144
ANEXO D - Audiências públicas ocorridas da terceira minuta de substitutivo ao texto final	145
Referências Bibliográficas.....	146
Bibliografia Citada	146
Legislação Citada	147
Bibliografia Consultada.....	149

Introdução

O tema do financiamento da educação básica brasileira é bastante complexo e, recentemente, passou por discussão fundamental e abrangente. Foi aprovada, no início de 2020 no Congresso Nacional, a Proposta de Emenda à Constituição Federal PEC nº 15, de 2015. Tal proposta transformou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb em instrumento permanente de financiamento da educação básica.

O Fundeb é o principal instrumento de financiamento da educação básica pública brasileira e substituiu, em 2007, com aprimoramentos, o antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), o qual foi criado em 1996 e inaugurou a política de fundos para a educação básica, que se restringia apenas ao ensino fundamental.

Importante ressaltar que, nos termos da Emenda Constitucional nº 53/06, que criou o Fundeb, e do art. 48 de sua Lei de regulamentação (Lei nº 11.494/07), o fundo tinha vigência até 31 de dezembro de 2020. Portanto, era fundamental a aprovação de nova emenda constitucional para que tal mecanismo de financiamento da educação básica não fosse comprometido. Além disso, abriu-se uma janela de oportunidade para novos aprimoramentos.

Conseqüentemente, a Comissão Especial da Câmara dos Deputados passou a ser uma arena de disputa e de convergências para a definição de um novo Fundeb, sendo essa a principal e fundamental pauta para a educação no início da Legislatura 2019-2022.

O interesse em analisar essa tramitação do novo fundo me veio por sua importância estrutural no financiamento da educação básica brasileira e, também, por minha própria atuação profissional. Sou consultor legislativo das áreas de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados desde fevereiro de 2015. Minha função é justamente auxiliar qualquer deputado, de qualquer partido, que queira legislar nestas áreas.

Nesta legislatura iniciada em 2019, acompanhei in loco todas as audiências públicas promovidas pela Comissão especial, além de ter participado de diversas reuniões técnicas internas com diferentes atores que influenciaram a construção do documento legislativo.

Acompanhar a construção do texto nesta arena política, que foi a Comissão Especial da Câmara dos Deputados, foi a oportunidade para investigar quais foram as possibilidades aventadas; quais foram os atores mais influentes; como foram conciliadas ou não perspectivas distintas; quais foram os pontos da agenda política que se tornaram consenso; quais os elementos que foram valorizados ou rejeitados na versão final da emenda constitucional.

Assim, esta dissertação tem como objetivo geral analisar essa construção do texto legislativo do novo Fundeb, no período de 2017 a 2020, particularmente quanto às possibilidades e às definições relacionadas aos aspectos redistributivos do fundo e à concepção de qualidade em educação fundamentadas nessas audiências e incorporadas ou não ao texto final.

Os aspectos redistributivos do fundo (e seu diálogo com outros recursos vinculados à educação e com o pacto federativo nacional) e a preocupação com o que seria qualidade na educação e como essa poderia se relacionar ao principal mecanismo de financiamento da educação básica pública do país foram então os recortes escolhidos. Tal escolha se deu por estes recortes permearem a maior parte das discussões; também por se interseccionarem de maneira muitas vezes não muito explícitas; e por parecer ser possível deixar mais evidente, a partir deles, o que estava posto em discussão e como o texto final responde ou não às demandas e às proposições dos atores presentes no debate público, bem como identificar as possibilidades abertas por esse texto para sua futura lei de regulamentação.

A pesquisa teve como ponto de partida ampla revisão bibliográfica, porém, pretende ter como diferencial a análise do processo legislativo da Emenda recém- promulgada e dos documentos produzidos por este processo, particularmente no que tange às questões relacionadas aos recortes escolhidos e surgidas no passo a passo da construção do texto final durante sua tramitação na Câmara dos Deputados.

Os objetivos específicos do trabalho são 1) compreender a relação entre federalismo, políticas públicas, financiamento da educação e política de fundos; 2) abordar os embates quanto aos efeitos redistributivos do novo fundo e sua relação com o pacto federativo nacional, a partir da análise das possibilidades que foram cogitadas nas audiências públicas e das que foram sendo efetivamente incorporadas pelas minutas de substitutivo até o texto final, tanto as relacionadas apenas aos recursos da “cesta” de impostos subvinculados ao fundo quanto as que consideravam outros recursos disponíveis à educação; 3) mapear a discussão sobre qualidade em educação e sobre o custo aluno-qualidade; 4) investigar como ocorreu o embate, nas audiências e na construção das minutas de substitutivo, quanto às necessidades ou não de ampliação de recursos disponíveis; de melhoria de resultados e de gestão educacional na construção do novo Fundeb e como isso se relacionou à qualidade em educação e ao Custo aluno Qualidade (CAQ).

As hipóteses levantadas pelo presente trabalho são: (1) A construção do texto final do Fundeb permanente na Câmara dos Deputados foi resultado conciliatório dos embates de ideias provenientes das audiências públicas quanto aos seus efeitos redistributivos e ao conceito de

qualidade em educação; (2) O Fundeb permanente é mais redistributivo que seu antecessor e indutor de qualidade.

O presente trabalho adota uma abordagem qualitativa. Parte-se do pressuposto de que a complexidade do objeto a ser estudado nesta pesquisa requer mecanismos teórico-metodológicos de apropriação e apreensão dos intrincados elementos constitutivos da realidade na qual o objeto se insere. Desta forma, trata-se de pesquisa bibliográfica e documental (legislação) e tem como base de dados as minutas de substitutivo apresentadas pela relatora e os registros de notas taquigráficas de audiências públicas da Comissão Especial da Câmara dos Deputados.

Os referenciais teóricos da pesquisa são o marco conceitual do federalismo brasileiro e sua relação com as políticas públicas, especialmente as educacionais; a estrutura do financiamento da Educação básica no país; e os conceitos em disputa de qualidade em educação.

Para a compreensão do processo político de elaboração da nova legislação do Fundeb, é utilizada a corrente de análise e reflexão de políticas públicas denominada de neoinstitucionalista histórica, que é uma perspectiva teórica de análise do papel do Estado nas políticas públicas.

Carvalho (2011) explica que a perspectiva dessa corrente procura focalizar suas análises na combinação e na interação entre inúmeras variáveis diferentes, a fim de refletir a complexidade das situações políticas reais. Sendo assim, para esta vertente, o conceito de instituição torna-se bastante fluido, pois abrange tanto organizações formais como regras informais e procedimentos que estruturam a conduta. Portanto, para os históricos e conseqüentemente para este trabalho, são consideradas como instituições as regras de uma ordem constitucional e os procedimentos habituais de funcionamento de uma organização.

Complementarmente, segundo Carvalho (2011), estas instituições tanto constroem as interações sociais e alteram as preferências dos atores, como também os objetivos dos atores são moldados pelo contexto institucional, sendo as preferências resultantes do contexto social e político. A autora afirma que, sob tal perspectiva, em contraposição a outras correntes teóricas, o Estado não é entendido como puro aparelho de regulação da sociedade ou como instrumento de uma classe dominante, tendo em vista que as relações com a sociedade civil não são interpretadas em mão única do tipo dominante/dominada, tornando-se objeto de investigação como o Estado afeta os processos políticos e sociais por meio de suas políticas e de seu relacionamento com os grupos sociais. Portanto, de acordo com Carvalho (2011), para a

compreensão da política pública, é importante mapear as redes mais ou menos estruturadas e hierarquizadas de relações entre o Estado e a sociedade civil.

O conceito fundamental que compõe esse arcabouço teórico-metodológico é o de atores, que, segundo Martins apud Tápia (1993 apud CARVALHO, 2011), são entendidos como aqueles capazes de articular interesses, formalizar reivindicações e convertê-las em iniciativas, prescrever soluções, promover sua solução ou impedir que as decisões sejam implementadas. De acordo com Secchi,

[...]os atores podem ser indivíduos ou instituições que influenciam os processos de políticas públicas: governamentais (burocratas, juízes, políticos e outros) e não governamentais (grupos de interesse, partidos políticos, meios de comunicação, destinatários das políticas, organizações do terceiro setor, organismos internacionais, pesquisadores, especialistas, associações de classe e outros). (SECCHI, 2013, apud MACEDO *et al.*, 2016, p. 597).

Dialogando com a ideia de atores e, de certa forma, complementando-a, tem-se o conceito de grupos de interesse. Thomas (2004 apud CARVALHO, 2011) explica que não existe entre os estudiosos do tema uma definição simples para esses grupos, sobre a qual haja consenso. As definições vão, segundo ele, de muito estreitas a muito amplas. Segundo Trumam (1971 apud CARVALHO, 2011), seria qualquer grupo que, com base em atitudes compartilhadas, apresenta reivindicações pelo estabelecimento, manutenção ou ampliação de formas de comportamento que são consequências daquelas atitudes.

Um outro ponto importante, ainda segundo Carvalho (2011), é que os Estados são examinados em relação a tipos particulares de ambientes socioeconômicos e políticos povoados por atores com recursos e interesses dados. Os principais recursos de poder à disposição dos atores podem ser de diversos tipos,

o **institucional** decorre das atribuições ou direitos formais dos atores, de acordo como o que se define em leis, normas e outros diplomas legais, contratos, concessões, etc., proporcionando o controle de uma jurisdição ou de um serviço; o **tecnológico**, proveniente do domínio de um saber específico, que permite o controle de um processo de trabalho ou de uma base técnica específica, garantindo uma posição diferencial do ator diante de concorrentes; o recurso **gerencial**, decorrente da experiência, tecnologia gerencial ou domínio de determinado processo de operação que proporcionem a capacidade de viabilizar alternativas que envolvem a gestão de produtos, serviços ou programas/projetos complexos; o **financeiro**, que permite a capacidade autônoma de geração de recursos ou de controle sobre fontes específicas de financiamento público ou privado e, por último, o recurso **político-ideológico**, que possibilita a determinado ator mobilizar as bases particulares ou a opinião pública. (SILVA, 2011, apud CARVALHO, 2011, p.18-19).

Carvalho (2011) salienta que, no entendimento do arcabouço do Neoinstitucionalismo Histórico, quando as políticas públicas são instituídas, estas reestruturam, por sua vez, os processos políticos. Assim, em virtude dos esforços envidados pelos funcionários públicos para

executar novas políticas usando novos arranjos ou aqueles já existentes, as políticas transformam-se e ampliam as capacidades do Estado, sendo as possibilidades administrativas alteradas e afetando as expectativas para a implementação política.

Além disso, ainda de acordo com Carvalho (2011), novas políticas abalam as identidades sociais, objetivos e capacidades dos grupos que lutam ou se aliam em torno da agenda política. Desta forma, ao longo do processo político (*politics*), à medida que uma política (*policy*) é bem-sucedida, acentuam-se as capacidades estatais que podem promover seu futuro desenvolvimento, e, especialmente, os grupos ou as alianças políticas são estimulados a defender a continuidade política e/ou sua expansão, o que parece ser exatamente o caso do Fundeb em estudo, enxergando-o como o prosseguimento de uma política pública de financiamento da educação básica bem-sucedida. Portanto, sua permanência está associada à dependência da trajetória percorrida (*path dependence*), sendo as instituições um dos principais fatores que mantêm um desenvolvimento histórico sobre um conjunto de trajetórias.

Neste sentido, o processo político de elaboração do novo Fundeb (ou da permanência do Fundeb) pode ser compreendido como a elaboração de uma política pública, específica de financiamento, herdada por atores estatais e da sociedade civil que, naquele momento, a debatiam em uma arena decisória.

Como conceito, arena decisória, segundo Silva (1992, apud CARVALHO, 2011), é compreendida como o campo de interações em torno de políticas públicas, que reúne os atores relevantes para seu processo de formação e implementação.

Neste trabalho, a arena decisória escolhida é a Câmara dos Deputados e, especialmente, a Comissão Especial que foi o locus de discussão, elaboração e construção de consensos do chamado “novo Fundeb”.

Os atores governamentais selecionados foram aqueles ligados aos entes federativos afetados diretamente pela dinâmica redistributiva do novo fundo, sendo a União representada especialmente por seus ministérios e órgãos, os Estados, principalmente, pelo Conselho de Secretários Estaduais de Educação (Consed), e os municípios por entidades não governamentais que defendem os interesses de prefeitos e pelos secretários municipais de educação (Undime¹,

¹ A União Nacional dos Dirigentes municipais de Educação (UNDIME) é uma associação civil sem fins lucrativos, fundada em 1986, com sede em Brasília/DF, tendo como missão: articular, mobilizar e integrar os dirigentes municipais de educação para construir e defender a educação pública com qualidade social, sendo constituída por dirigentes municipais de educação em exercício, que se organizam em seccionais em cada estado, podendo se subdividir em microrregionais, trabalhando de forma articulada com os princípios e as diretrizes da nacional.

CNM² e FNP³). Tais entes possuíam recursos de poder especialmente de natureza **institucional** –pela identificação com a máquina administrativa e pela atribuição legal dos cargos ocupados-, **gerencial** - decorrente da experiência direta de gestão especialmente dos sistemas de educação que recebem recursos do Fundeb –, e **político-ideológico** – por mobilizarem as bases políticas dos deputados que votariam a proposta (especialmente a União).

Outros atores/grupos de pressão presentes nas audiências públicas foram selecionados por apresentarem recursos de poder **tecnológico** - proveniente do domínio do saber técnico capaz de influenciar o embate – e **político-ideológico** – pela capacidade de influenciar a opinião pública. Com poder basicamente tecnológico foram: Consultoria de Orçamento e Fiscalização da Câmara dos Deputados (Conof/CD)⁴; acadêmicos e especialistas das áreas de educação, economia, direito e ciência política; e os institutos de pesquisa Ipea e Insper⁵. Com poder tecnológico e também político-ideológico, foram: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)⁶ e as duas principais entidades da sociedade civil no campo educacional: Campanha Nacional pelo direito à Educação e Todos pela Educação.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação constitui-se como uma rede que articula comunidades escolares, movimentos sociais, sindicatos, organizações não-governamentais nacionais e internacionais, fundações, grupos universitários, estudantis, juvenis e comunitários.

² A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) é uma Entidade sem fins lucrativos, com organização independente e apartidária, fundada em 1980. Atua como representação político-institucional dos municípios juntos ao Governo Federal e Congresso Nacional. Tem o objetivo de consolidar o movimento municipalista, bem como fortalecer a autonomia dos municípios a partir da produção de pesquisas e estudos técnicos nas diversas áreas de atuação municipal.

³ A Frente Nacional dos Prefeitos (FNP) é uma entidade de direito privado, de natureza civil, sem fins lucrativos, criada em 1989, com atuação prioritária em 400 municípios, representando 7% (sete por cento) do total de 5.570 municípios, incluindo a participação de todas as capitais brasileiras. A Entidade foi criada a partir de articulação política de um grupo de prefeitos de algumas capitais, coordenada pela Prefeitura de São Paulo

⁴ A Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira presta consultoria e assessoramento técnico à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização; às comissões da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional; às respectivas Mesas Diretoras; aos parlamentares; e à administração da Casa, por meio da elaboração de pesquisas, notas técnicas, relatórios e pareceres sobre matéria orçamentária e financeira e relativa a controle e fiscalização financeira. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/diretorias/diretoria-legislativa/estrutura-1/conof>. Acesso em: 2 dez 2022.

⁵ Os institutos de pesquisa podem ser considerados como *think tanks*, ou seja, instituições “de natureza investigativa e reflexiva cuja função é a reflexão intelectual sobre assuntos de política social, estratégia política, economia, assuntos militares, de tecnologia ou de cultura”. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Laborat%C3%B3rio_de_ideias. Acesso em: 2 dez 2022. O Ipea, particularmente, foi considerado, pelo Lauder Institute da Universidade da Pensilvânia, em 2020, o 24º mais importante Think Tank do mundo, dentre os afiliados ao Governo Federal, e o 11º na América Central e do Sul Disponível em: <https://www.bruegel.org/sites/default/files/wp-content/uploads/2021/03/2020-Global-Go-To-Think-Tank-Index-Report-Bruegel.pdf>. Acesso em: 2 dez 2022.

⁶ A CNTE conta com 50 entidades sindicais filiadas, sendo 26 estaduais, 24 municipais e duas distritais e, segundo seu site na internet, “*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*” Ver a este respeito: Disponível em: <https://www.cnte.org.br/index.php/menu/institucional/cnte>. Acesso em: 2 dez 2022.

Fazem parte de seu Comitê Diretivo: a Ação Educativa; a ActionAid; a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA); o Centro de Cultura Luiz Freire; o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará; a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE); o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil; o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME); e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). A entidade foi criada em 1999, com o objetivo de somar diferentes forças políticas, priorizando ações de mobilização, pressão política e comunicação social, em favor da defesa e promoção de uma educação pública, gratuita, inclusiva, laica, e de qualidade no Brasil. Desde 2002, a rede elabora os mecanismos do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), tendo atuado diretamente nos embates no Congresso Nacional para sua inclusão no Plano Nacional de Educação (PNE)⁷.

O Movimento Todos pela Educação congrega representantes de diferentes setores da sociedade, como gestores públicos, educadores, pais, alunos, pesquisadores, profissionais de imprensa, empresários e organizações sociais. Seus principais mantenedores são: Fundação Lemann; Itaú social; Associação Crescer Sempre; Fundação Lucia e Pelerson Penido; Fundação Maria Cecília Souto Vidigal; Fundação telefônica/Vivo; Fundação Vale; companhia aérea Gol; Instituto Natura; Instituto MRV; Instituto Península; Instituto Unibanco; Itau BBA; Milù Villela; Daniel Goldberg; Família Kishimoto; Prisma Capital; e Scheffer. O Todos⁸ foi fundado em 2006 e tem como objetivo melhorar a qualidade da educação básica no Brasil. O movimento, assim como a Campanha, é recorrentemente convidado para se posicionar nos embates relacionados às principais pautas educacionais no Congresso Nacional.

Sendo a Câmara dos Deputados a arena decisória que reuniu os atores/grupos de pressão no processo de reformulação dessa política herdada que é o Fundeb, é importante explicar as regras que regem essa arena, ou seja, o processo legislativo envolvido na tramitação de uma emenda constitucional.

Segundo a Constituição Federal de 1988, art. 59, o processo legislativo compreende a elaboração de: emendas à Constituição; leis complementares; leis ordinárias; leis delegadas; medidas provisórias; decretos legislativos; e resoluções.

Adicionalmente, de acordo com o art. 58, o Congresso Nacional e suas Casas têm comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no

⁷ Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha). Disponível em: <https://campanha.org.br/quem-somos/a-campanha>. Acesso em: 2 dez 2022.

⁸ Todos pela Educação. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 2 dez 2022.

respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação, cabendo a essas: discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa; realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições; receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão; apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

Às comissões permanentes de mérito, particularmente, cabe apreciar proposições, acompanhar planos e programas governamentais e exercer a fiscalização orçamentária no âmbito de seu campo temático. Já as temporárias podem ser comissões especiais (para tratar de Proposta de Emenda Constitucional ou de temas de competência de mais de 3 comissões de mérito), Parlamentares de inquérito ou Comissões Externas.

As proposições distribuídas às Comissões, de acordo com o art. 56 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, serão examinadas pelo Relator designado em seu âmbito para proferir parecer, sendo a discussão e a votação do parecer e da proposição realizadas pelo Plenário da Comissão.

Ao apreciar qualquer matéria, de acordo com o art. 57, IV, as Comissões podem propor a sua adoção ou a sua rejeição total ou parcial, sugerir o seu arquivamento, formular projeto dela decorrente, dar-lhe substitutivo e apresentar emenda ou subemenda.

Quanto ao quórum para aprovação de proposições legislativas, o art. 183 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁹ define: 1) para Projeto de Lei: é exigida maioria (simples) dos votos, presente a maioria absoluta dos membros, podendo dispensar a competência do Plenário (apreciação conclusiva por parte das comissões), com algumas exceções, por exemplo, nos casos de lei complementar, iniciativa popular, pareceres divergentes ou regime de urgência de tramitação; 2) para Projeto de Lei Complementar: maioria absoluta dos votos, não podendo ser dispensada a competência do Plenário, tampouco admitida medida provisória para matéria de sua competência; 3) para Proposta de Emenda Constitucional – PEC: 3/5 dos votos dos membros, em 2 turnos de votação nominal em Plenário¹⁰.

⁹ Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Regimento interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18847/regimento_interno_19ed.pdf?sequence=80&isAllowed=y. Acesso em: 2 dez. 2022.

¹⁰ Em relação a tramitação de PEC há uma particularidade prevista pelo art. 60, § 1º, da Constituição Federal de 1988 que refletiu na discussão do Fundeb: A Constituição não pode ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. Assim, com a intervenção federal no estado do Rio de Janeiro

No caso específico de PEC, importante destacar o inteiro teor do art. 202 do regimento interno da Câmara dos Deputados:

Art. 202. A proposta de emenda à Constituição será despachada pelo Presidente da Câmara à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se pronunciará sobre sua admissibilidade, no prazo de cinco sessões, devolvendo-a à Mesa com o respectivo parecer. (“Caput” do artigo com redação adaptada à Resolução nº 20, de 2004)

§ 1º Se inadmitida a proposta, poderá o Autor, com o apoio de Líderes que representem, no mínimo, um terço dos Deputados, requerer a apreciação preliminar em Plenário.

§ 2º Admitida a proposta, o Presidente designará Comissão Especial para o exame do mérito da proposição, a qual terá o prazo de quarenta sessões, a partir de sua constituição para proferir parecer.

§ 3º Somente perante a Comissão Especial poderão ser apresentadas emendas, com o mesmo quorum mínimo de assinaturas de Deputados e nas condições referidas no inciso II do artigo anterior, nas primeiras dez sessões do prazo que lhe está destinado para emitir parecer.

§ 4º O Relator ou a Comissão, em seu parecer, só poderá oferecer emenda ou substitutivo à proposta nas mesmas condições estabelecidas no inciso II do artigo precedente.

§ 5º Após a publicação do parecer e interstício de duas sessões, a proposta será incluída na Ordem do Dia.

§ 6º A proposta será submetida a dois turnos de discussão e votação, com interstício de cinco sessões.

§ 7º Será aprovada a proposta que obtiver, em ambos os turnos, três quintos dos votos dos membros da Câmara dos Deputados, em votação nominal.

§ 8º Aplicam-se à proposta de emenda à Constituição, no que não colidir com o estatuído neste artigo, as disposições regimentais relativas ao trâmite e apreciação dos projetos de lei. (BRASIL, 2018).

Assim, com a apresentação em 07 de abril de 2015, pela então deputada Raquel Muniz, da PEC nº 15/15, que tornava o Fundeb permanente, foi criada, em 2017, a primeira Comissão Especial para discuti-la, presidida pelo ex-Deputado Thiago Peixoto (ex-secretário de educação do estado de Goiás e ex-presidente do Consed), tendo como relatora para proferir parecer a Deputada Profª Dorinha Seabra Rezende (ex-secretária de educação do estado de Tocantins e ex-presidente do Consed). Integraram a Comissão Especial, ainda, 34 deputados federais, respeitando a mesma proporcionalidade das representações partidárias daquela casa legislativa.

Porém, a relatora não chegou a propor um parecer para ser votado pela comissão naquela legislatura e, conseqüentemente, para ir para votação em dois turnos em plenário. Com isso, em 2019, foi criada uma nova Comissão Especial, tendo como presidente o deputado Bacelar (ex-Secretário municipal de Educação e Cultura de Salvador –BA) e novamente como relatora a deputada Professora Dorinha Seabra. As audiências públicas e as discussões foram retomadas com prazo bastante limitado, uma vez que a PEC tinha que ser aprovada a tempo de tramitar

em 2018, a Câmara interpretou que não poderia votar, mas poderia seguir a discussão da matéria na Comissão Especial; já o Senado interpretou que não poderia nem mesmo discutir a matéria constitucional.

também a lei de regulamentação, essa tendo como prazo máximo para ser aprovada dezembro de 2020.

Quanto à realização das audiências públicas necessárias para a discussão do Fundeb, na 55ª legislatura (2015-2018), foram realizadas 28 audiências na comissão especial (seis após a apresentação da primeira minuta de substitutivo, quando os expositores puderam fazer suas sugestões e observações em relação ao primeiro substitutivo). Já na 56ª legislatura (2019-2023), os trabalhos se iniciaram com a apresentação de uma nova minuta de substitutivo. Foram em seguida realizadas mais 13 audiências públicas (3 após a apresentação de uma terceira minuta de substitutivo).

Por fim, assinala-se que esta dissertação está estruturada em quatro capítulos, além desta apresentação e da conclusão. No primeiro, tem por objetivo construir o referencial teórico que dá suporte ao primeiro recorte do trabalho, ou seja, serão abordados os conceitos de federalismo, políticas públicas, financiamento da educação e política de fundos, para que seja possível compreender no que consistem e em que contexto estão inseridos os efeitos redistributivos do novo Fundeb. No segundo, têm-se o referencial teórico quanto aos indicadores de qualidade em educação e o caso específico do Ceará vem à baila, uma vez que esse é mencionado com frequência nos debates educacionais como um caso “exemplar”. O terceiro analisará as falas nas audiências públicas dos atores envolvidos no jogo político ao longo da formulação legislativa, bem como compara as possibilidades que foram cogitadas e as que foram efetivamente incorporadas pelas minutas de substitutivo até a elaboração do texto final quanto a este primeiro recorte. No quarto, a intenção é investigar como foram os embates, nas audiências e na construção das minutas de substitutivo, quanto às necessidades ou não de ampliação de recursos disponíveis e de melhoria de resultados e de gestão educacional na construção do novo Fundeb e como esses elementos se relacionaram à discussão de qualidade em educação e, particularmente, do Custo aluno Qualidade (CAQ) no texto legislativo final.

1 Aspectos Redistributivos do Fundeb - Referencial Teórico

Neste capítulo, serão trazidos os aportes teóricos importantes para dar base especialmente ao primeiro recorte desta pesquisa, relacionado aos aspectos redistributivos do Fundeb diante do pacto federativo nacional.

Para que seja então possível compreender no que consistem e com que dialogam tais aspectos redistributivos, são buscados os principais conceitos de federalismo, políticas públicas, financiamento da educação e política de fundos e como estes estão inter-relacionados.

Resumidamente, de maneira que se tenha uma ideia inicial bem geral e global do encadeamento de inter-relações envolvidas, pode-se antecipar que o Fundeb é parte integrante de uma já estabelecida **política de fundos** para a educação básica brasileira, que tem como um de seus objetivos principais promover uma redistribuição, entre os **entes federativos** que compõem a Nação brasileira, de parte dos **recursos financeiros vinculados constitucionalmente à educação**, na tentativa de se promover uma relação mais equilibrada entre as **atribuições constitucionais, no aspecto educacional, de cada ente** e as **fontes de arrecadação**, também estabelecidas constitucionalmente, para sua execução **em uma Federação extremamente desigual em termos econômicos e sociais**.

Sendo assim, pretende-se, em primeiro lugar, definir no que consiste uma federação e como se dá a organização territorial do poder político nos Estados Nacionais quando adotado tal modelo; em seguida, como se deu o caso brasileiro, quem são seus entes federativos e como se relacionam entre si; logo, quais os desafios, especialmente econômicos e de políticas públicas, envolvidos neste modelo e quais são as atribuições constitucionais de cada ente federado, especificamente, no aspecto educacional; por fim, como, diante de tal configuração, foi construído o financiamento das políticas públicas de educação básica no país, o que inclui a política de fundos e, dentro desta, o Fundeb.

Portanto, para a aproximação a este tema por um caminho lógico, busca-se trazer um encadeamento entre o se entende por federalismo político e educacional e como esse se dá no caso brasileiro (seção 1.1), sua relação com as políticas públicas (seção 1.2), o financiamento da educação básica (seção 1.3) e a política de fundos (seção 1.4). Serão utilizados trabalhos de autores do campo da pesquisa educacional, bem como da ciência política e da economia – especialmente Araújo (2013), Martins (2009), Carvalho (2016), Pinto (2007), Cruz (2012), Vazquez (2011), Arretche (2010) e Abrucio e Franzese (2010).

1.1 Federalismo político

Como se quer neste trabalho discutir aspectos redistributivos do novo Fundeb no contexto do pacto federativo nacional, as perguntas a que esta primeira seção se propõe a responder são: o que exatamente é federalismo? Como este ocorre no modelo brasileiro?

Segundo Abrucio e Franzese (2010),

[...]os países adotam o modelo federativo quando há uma situação federalista (BURGESS, 1993), caracterizada por duas coisas. A primeira é a existência de heterogeneidades numa determinada nação, vinculadas à questão territorial (grande extensão e/ou enorme diversidade física), diferenças étnicas e/ou linguísticas, a disparidades socioeconômicas, ou então a diversidades culturais e políticas entre as regiões de um país. A segunda condição que leva à escolha do federalismo é a ação política baseada no ideal da unidade na diversidade, capaz de concomitantemente manter unidas e autônomas as partes de um mesmo território. (ABRUCIO; FRANZESE, 2010, p. 2).

Particularmente no caso brasileiro, segundo Martins (2009),

embora fosse intenso o debate sobre o federalismo desde a independência, a Federação como forma de Estado somente foi adotada simultaneamente à Proclamação da República (1889) e inserida no sistema constitucional a partir da primeira Constituição republicana (1891). Apesar de ser inspirada pela Constituição americana, há diferenças advindas dos distintos processos históricos. A mais óbvia resulta do fato de ter sido a Federação americana constituída por agregação, isto é, a partir da união de antigos estados soberanos, como eram as treze colônias que se desvincularam da Inglaterra, enquanto a brasileira foi por desagregação, constituída a partir de um Estado unitário que se tornou federativo: as províncias dependentes foram transformadas em estados autônomos. (MARTINS, 2009, p. 52-53).

Buscando aspectos conceituais mais precisos, pode-se dizer, a partir da análise de Araújo (2013), que a questão está relacionada à **organização territorial do poder político nos estados nacionais**, sendo usualmente feita uma distinção pelo lócus do poder político, com três tipos consensualmente descritos. O primeiro, denominado de sistema unitário, caracterizado pela centralização do poder político em uma única entidade, sendo que um governo central controla toda a vida política do Estado. O segundo, denominado de sistema confederado, ao contrário do primeiro, tem o lócus do poder nas unidades territoriais que compõem a comunidade política. E, por último, **o sistema federal - no qual se encontra o modelo brasileiro - que se caracteriza por uma divisão de poder político entre o governo central e as subunidades territoriais.**

É importante ressaltar que, para Fiori (1995 apud Araújo, 2013), há uma clara dificuldade, inclusive na teoria política, para se construir uma formulação aceita universalmente que defina qual é a divisão de poder adequada e o formato institucional correto para que dado Estado seja denominado de federado.

Segundo Araújo (2013), uma das classificações mais aceitas foi elaborada por Stepan (1999), que considera que um Estado para ser federativo precisa necessariamente apresentar

subunidades e sua constituição deve garantir soberania na elaboração de leis e de políticas, bem como existir uma unidade política nacional com competência soberana para legislar e formular políticas em determinadas matérias.

Para detalhar tal definição – que parece contemplar o caso brasileiro – recorre-se a Abrucio e Franzese (2010), para quem o federalismo se trata de compartilhamento da soberania territorial, coexistindo, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos com relações entre si mais contratuais do que hierárquicas. O intuito de tal sistema seria compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo.

Martins (2009) faz ainda distinção entre soberania, que seria exercida exclusivamente pela União, e autonomia, que seria característica dos demais entes federados. Para ele, essas seriam noções complementares: a Federação consistindo na união de coletividades regionais autônomas, onde se supõe o compartilhamento do poder, para que a autonomia se realize de forma plena, mas sendo tal compartilhamento limitado pela soberania nacional. Os entes autônomos então concorrerem para a formação da vontade soberana da União, mas não partilhariam da soberania.

Tendo em vista ser uma característica do poder central (União), segundo Martins (2009),

a soberania é o poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação, enquanto a autonomia implica em governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pelo poder soberano, inscritas na Constituição Federal, caracterizando-se pela capacidade de auto-organização, de autolegislação, de autogoverno e de auto-administração (SILVA, 2001). Nesta última dimensão, a autonomia financeira é elemento essencial da autonomia (CONTI, 2001). (MARTINS, 2009, p. 54).

Quanto à relação entre as esferas federativas na execução das competências que lhes são atribuídas, o federalismo pode ser caracterizado como:

[...]- dual, quando a atuação dá-se de forma separada e independente e as competências são exclusivas e excludentes. É um modelo rígido no tocante aos poderes delegados à União e aos reservados aos entes federados subnacionais;- cooperativo, quando se caracteriza por formas de ação conjunta entre as instâncias de governo. As competências não são partilhadas, mas antes compartilhadas. (ZIMMERMANN, 2005, apud MARTINS, 2009, p. 56).

Entretanto, Araújo (2013) considera que, ainda que não exista no Brasil o modelo dual, pois a Carta Magna não reproduz uma situação de rigidez na distribuição de responsabilidades entre os entes federados, o “cooperativismo” nacional, para o autor, é bastante mitigado pelo peso da regulação federal.

Diante de tal aspecto, de acordo com Martins (2009), alguns autores têm ressaltado que a prestação de serviços públicos exige uma coordenação efetiva entre os entes federados. Sobre

este assunto, Rocha (1997, apud Martins, 2009) entende que o objetivo da Federação é justamente coordenar para harmonizar “ordens diversas, mas não opostas”.

Assim,

A coordenação na repartição dos poderes é materializada por meio das competências concorrentes, o que requer a cooperação, na medida em que as três esferas são implicadas na realização de políticas públicas no mesmo setor (COMPARATO, 1985). Ao contrário do que ocorre no modelo dual, no caso do federalismo cooperativo a União e os entes federados subnacionais concorrem em uma mesma função, mas, como assinala Bercovici, com âmbito e intensidade distintos. Trata-se de um modo de atribuição e exercício conjunto de competências no qual os vários integrantes da Federação possuem certo grau de participação (BERCOVICI, 2003, apud MARTINS, 2009, p. 55)

Martins (2009) ressalta que um exemplo disso ocorre justamente na educação, com as distintas funções, próprias ou supletivas, dos entes federados que compõem o regime de colaboração, como será visto mais adiante neste capítulo.

Segundo o autor, para atingir o equilíbrio nessa colaboração, que implica a igualdade de autonomia de seus membros e a mesma possibilidade de participação para a construção do Estado federal, são necessárias dosagem das competências e da garantia de fontes de recursos suficientes para que cada ente possa preservar sua autonomia financeira e assim sustentar os encargos decorrentes da prestação dos serviços de sua competência.

Quanto a esses desafios para países federativos, Fiori (apud Araújo, 2013) considera que a complementaridade federativa pressupõe que as unidades negociantes entre si devem ter alguma razão sólida e permanente para permanecerem federadas, sobretudo quando seus interesses estejam sendo desfavorecidos pela convivência.

Diante das intrínsecas tensões vivenciadas pelo federalismo brasileiro, Martins (2009) argumenta que

a igualdade formal dos diferentes entes autônomos que compõem a Federação não significa que concretamente não existam desigualdades materiais. É exatamente por esta razão que o federalismo deve atuar para reduzir estas desigualdades, aliás, este é um dos objetivos da República Federativa do Brasil (art.3º, III, Constituição Federal). (MARTINS, 2009, p.)

Haveria inclusive na literatura, segundo o autor, o reconhecimento dos conflitos como aspecto central do sistema federativo.

Complementarmente, Camargo (1999, apud Martins, 2009) afirma que, em momentos de crise, os conflitos federativos são exacerbados, o que gera a necessidade da existência de normas comuns e de mecanismos que possam ser aceitos e cumpridos por todos – para destacar que cabe ao desenho federativo estabelecer procedimentos para que os conflitos sejam solucionados democraticamente e em consonância com os valores federativos, como a

equalização. Este é, para Martins (2009, p.57), um elemento central para que se atinja o equilíbrio federativo – “que não é estático, mas constitui um processo de negociação permanente”.

De acordo com Comparato (1998 apud Martins, 2009), para que o princípio da harmonia federativa seja satisfeito, todas as unidades federadas, sem exceção, devem atuar concertadamente para a realização dos objetivos da República Federativa, os quais se encontram também enunciados no art. 3º da Carta Magna de 1988. Este princípio implicaria para as unidades da Federação um dever constitucional de cooperar umas com as outras (princípio da solidariedade).

No caso específico do Fundeb, que será aprofundado nesta pesquisa, o referido princípio, segundo Martins (2009), seria o fundamento da previsão da complementação da União e das transferências de recursos entre governos subnacionais, inclusive de municípios para outros municípios – ou seja, seria o fundamento justamente dos aspectos redistributivos do fundo, primeiro recorte desta dissertação.

Vista do ângulo do “federalismo fiscal” a busca por equalização requer

[...]a estruturação de um sistema de transferências intergovernamentais para compensar as desigualdades existentes e garantir o provimento de bens públicos à população. Neste sentido, a recomposição do equilíbrio federativo depende da superação dos conflitos quanto à repartição dos recursos fiscais. (OLIVEIRA, s/d, apud MARTINS, 2009, p. 57).

É importante ressaltar, que

[...]a garantia do pacto federativo não se dá apenas pela Constituição. Além dela, há outras instituições federativas, que cumprem dois papéis: estabelecem freios e contrapesos entre os níveis de governo, bem como formas de coordenação entre os entes. Procura-se, no primeiro aspecto, evitar tanto a excessiva centralização como a fragmentação oligárquica do poder, criando um controle mútuo entre os pactuantes. Por exemplo, o Senado e a Suprema Corte – nosso STF – são mecanismos que exercem esta função. Porém, o federalismo não é somente uma estrutura de controle mútuo. O sistema federativo depende da criação de incentivos à cooperação e de processos intergovernamentais de decisão conjunta. (ABRUCIO; FRANZESE, 2010, p. 2).

Portanto, segundo os autores, conclui-se que “o sucesso das políticas públicas num Estado federal depende da capacidade de instaurar mecanismos de controle mútuo e de coordenação entre os níveis de governo” (ABRUCIO; FRANZESE, 2010, p.2).

Resumindo esta seção, vê-se que o federalismo, de maneira geral, está relacionado à divisão de poder político e, no caso brasileiro, essa se dá entre um governo central e as subunidades territoriais (estados, Distrito Federal e municípios). O intuito e desafio de tal sistema parece ser compatibilizar nessa divisão o princípio de autonomia com o de interdependência entre os entes federativos, ou seja, compatibilizar objetivos particulares,

locais, com aqueles nacionais, tendo a divisão de funções, poderes, recursos e competências, bem como a necessidade de cooperação entre os entes federados, papel central. As políticas públicas num Estado federal se relacionam ainda a mecanismos de controle mútuo e de coordenação entre os níveis de governo.

Mas como são entendidas as políticas públicas? E como estas se dão nessa complexa divisão federativa?

1.2 Direito à Educação, Federalismo Educacional e Políticas Públicas

Nesta seção, segue-se a problematização do caso do federalismo brasileiro, tomando-se agora como foco especificamente sua relação histórica com as políticas públicas, especialmente as educacionais. Busca-se responder o que são e quais os desafios envolvidos nestas políticas no complexo e historicamente variável contexto federativo nacional; como se constitui o direito à educação no país e quais são atualmente as atribuições constitucionais de cada ente federativo especificamente no cumprimento desse direito.

Souza (2006) aborda diversas definições e modelos sobre políticas públicas, que podem ser sintetizados como seus elementos principais: a) A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; b) A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, uma vez que os informais são também importantes; c) A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras; d) A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.¹¹

Por sua vez, a produção de políticas públicas, segundo Abrucio e Franzese (2010), é fortemente afetada pelo desenho institucional adotado por cada País e, mais recentemente, cada vez tem recebido mais atenção a organização territorial do poder, o que, no caso brasileiro, corresponde justamente à influência do federalismo sobre as decisões dos gestores governamentais.

Diante então do caso brasileiro, Arretche (1999) considera que foi apenas após a Constituição Federal de 1988 que estados e municípios passaram a ser, de fato, politicamente autônomos. Para a autora, isto implicou que, para obter a adesão dos governos locais, os

¹¹ Há diversos outros textos que conceituam e discutem políticas públicas, por exemplo, o de Boschetti (2006)-que convida a olhar as políticas públicas em sua totalidade- e o de Ramos e Cchabbach (2012) que relaciona política pública com a reconfiguração do papel do Estado-, porém, nesta seção, será priorizado o foco na relação destas com o federalismo educacional brasileiro.

governos interessados em transferir atribuições de gestão de políticas públicas passaram a necessitar de estratégias bem-sucedidas de indução.

De acordo com a autora, durante o período do regime militar, as relações intergovernamentais eram, na prática, muito mais próximas às que caracterizam um Estado unitário do que àquelas que caracterizam as federações, pois todos os governadores e prefeitos detinham escassa autonomia fiscal. A centralização financeira instituída pela reforma fiscal de meados dos anos 60 concentrou, segundo a autora, os principais tributos nas mãos do governo federal e, ainda que se tenha ampliado o volume da receita disponível dos municípios no período, uma vez realizadas as transferências – que serão tratadas mais à frente nesta seção-, estas estavam sujeitas ao estrito controle do governo federal, fonte exclusiva da autoridade política.

Sobre tal período, Abrucio (1998, apud ABRUCIO; FRANZESE, 2010, p. 5) argumenta que

[...]do ponto de vista federativo, foi montado um modelo que pode ser chamado de “unionista autoritário”, que centralizava fortemente os recursos nas mãos do Governo Federal e aumentava sobremaneira o controle administrativo da União sobre os governos subnacionais, ao passo que a autonomia política local era reduzida, com a introdução de eleições indiretas a governador e prefeito das capitais. Além do mais, o Congresso Nacional teve enfraquecida sua capacidade de alterar o Orçamento nacional, debilitando o poder dos caciques regionais no plano nacional.

Para Arretche (1999, p.114)), foi esse o modelo de Estado do período da ditadura militar

que consolidou o Sistema Brasileiro de Proteção Social, até então um conjunto disperso, fragmentado, com reduzidos índices de cobertura e fragilmente financiado de iniciativas governamentais na área social, moldando uma das principais características institucionais do Sistema brasileiro: sua centralização financeira e administrativa.

Desse modo, conforme afirmado pela autora, grande parte da atividade de planejamento no plano local consistia, naquele período, em formular projetos de solicitação de recursos para o governo federal. Somente ao longo dos anos 80 é que as bases do Estado federativo foram se recuperando no país. A democratização— particularmente, a retomada de eleições diretas para todos os níveis de governo — e a descentralização fiscal da Constituição de 1988 alteraram profundamente as relações intergovernamentais.

Essa descentralização fiscal, de acordo com Abrucio e Franzese (2010, p. 6),

[...]começou antes mesmo da nova Constituição, no início da década de 80, principalmente via aumento de transferências federais por meio dos fundos de participação. Entre 1980 e 1995, a participação dos municípios na receita nacional quase dobrou, passando 8,7%, para 16,6% do total arrecadado na federação. Esse panorama desencadeou, no período pós-Constituição, um processo de proliferação de municípios, com a divisão de unidades já pequenas.

Também expandiram expressivamente, segundo Arretche (1999), a autoridade dos governos subnacionais sobre recursos fiscais, com a ampliação da parcela dos tributos federais que era transferida a estes automaticamente e por terem passado a ter autoridade tributária sobre impostos de significativa importância. No Brasil pós-1988, a autoridade política de cada nível de governo passa, diferentemente do período anterior, a ser independente das demais, ressaltando-se que, diferentemente de outros países, os municípios brasileiros tornam-se entes federativos autônomos.

Arretche (1999) considera que no Estado federativo brasileiro, como dito anteriormente, tornaram-se essenciais estratégias de indução capazes de obter a adesão dos governos locais. Ou seja, as dificuldades para que a União — ou um governo estadual — delegue funções a um nível de governo menos abrangente passaram a ser maiores do que eram no regime militar. Conseqüentemente, ocorrem disputas federativas pelas quais cada nível de governo busca ter um menor custo administrativo, transferindo-o a outros e, em contrapartida, busca apropriar-se da maior parte dos benefícios da gestão das políticas.

Em um primeiro momento, pós-constituição Federal de 1988, segundo Abrucio (2002, apud ABRUCIO; FRANZESE, 2010), o resultado da combinação entre previsão compartilhada de responsabilidades e descentralização de recursos foi a participação dos estados em políticas financiadas pela União, eximindo-se essa de suas responsabilidades. O Governo Federal, de seu lado, sentindo a perda de recursos ocasionada pela descentralização fiscal, “procurou transformar a descentralização em um jogo de repasse de funções, intitulado à época de operação desmonte” (ABRUCIO, 2002, apud ABRUCIO; FRANZESE, 2010, p.7)

Nesse contexto, Abrucio e Franzese (2010) alertam que os encargos, em grande parte, foram assumidos de forma desorganizada pelos municípios, muitas vezes com pouca cooperação federativa e ainda com o aumento da competição entre eles.

Quanto à relação entre federalismo e políticas públicas especificamente em educação, cabe primeiramente abordar o conteúdo legal relativo a este direito.

Segundo Cury (2002), o direito à educação pode ser compreendido como um pré-requisito do exercício de outros direitos, como um direito fundamental, pois é assegurado mediante dispositivos legais positivados.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 205, define que

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988, art. 205).

O art. 208¹² da CF/88 impõe que “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de”:

- I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009);
 - II - progressiva universalização do ensino médio gratuito (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996);
 - III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
 - IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006);
 - V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
 - VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
 - VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)
- § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.
- § 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.
- § 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola (BRASIL, 1988, art. 208).

A obrigatoriedade está prevista no § 1º, que garante que “*o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo*”, e no § 2º deste artigo, que diz que “*o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente*” (BRASIL, 1988, art. 208).

Basílio (2009, apud LISNIEWSKI, 2016) explica que, ao reconhecer a condição de direito público subjetivo da educação obrigatória, o texto Constitucional garantiu um direito do indivíduo de uma prestação obrigatória pelo Estado, passível de ser exigida em juízo quando de seu descumprimento, efetivada mediante a previsão da responsabilização do poder público pelo seu não oferecimento ou por sua oferta irregular.

Assim, conclui Lisniowski (2016), o direito público subjetivo pode ser utilizado como instrumento de controle para o cumprimento do direito à educação, exigindo a atuação do Estado brasileiro, podendo constrangê-lo a criar ações para fazer cumprir tal direito.

E, sem dúvida, como será visto adiante neste capítulo, isso tem relação importante com o financiamento da Educação e com o Fundeb, pois, se o Estado brasileiro, ou seja, União, Estados, municípios e Distrito Federal, podem ser acionados na justiça pelo cumprimento da

¹² Importante ressaltar, neste artigo, as alterações provenientes da Emenda Constitucionais nº 59, de 2009, uma vez que esta ampliou a faixa etária de educação obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade na educação básica que era até então restrita ao ensino fundamental. Tal mudança veio em consonância com o desenho do Fundeb, em vigência desde 2007, que também ampliou, diante do Fundef, a faixa de cobertura de financiamento para toda educação básica, como será visto adiante.

educação básica obrigatória, é necessário que haja financiamento adequado para tal. Mas qual exatamente é a obrigação de cada ente federativo em relação à educação básica?

No regime de colaboração federativo previsto no art. 211 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), a educação infantil e o ensino fundamental são de oferta obrigatória dos municípios, enquanto o ensino fundamental, em colaboração com os municípios, e o ensino médio são atribuições compulsórias dos estados. O Distrito Federal acumula as atribuições dadas aos municípios e aos estados. Por sua vez, cabe à União exercer função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira, sendo que o Fundeb, como será detalhado mais à frente, de certa forma dialoga com tal lógica, uma vez que é composto fundamentalmente por recursos dos entes subnacionais, tendo a União participação apenas complementar.

É importante ressaltar que a Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu art. 23, parágrafo único, define que “*Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional*”, ou seja, é previsto o que seria um Sistema Nacional de Educação, porém, tal Lei Complementar nunca foi aprovada. Um Sistema Nacional poderia explicitar como o regime de colaboração deveria operar e, conseqüentemente, como o financiamento da educação poderia ser mais efetivo.

De acordo com Martins (2004), no contexto de regime de colaboração e da necessidade de um Sistema Nacional de Educação, deve ser problematizado não qual a esfera federativa é responsável por determinado nível de ensino, uma vez que todas de certa forma o são, apenas com funções diferentes, mas em que medida cada esfera é responsável pela oferta educacional.

Porém, segundo Abrucio e Franzese (2010, p.14),

o que podemos observar no período pós 1994 foi a iniciativa da União em coordenar políticas de Saúde e Educação por meio de uma regulamentação que não só distribuiu tarefas aos entes federativos, mas também estabeleceu incentivos financeiros para facilitar a adesão dos governos subnacionais.

Portanto, os autores enfatizam que a União assumiu as funções de coordenação e regulação mais do que propriamente de execução dos serviços públicos, que foi claramente assumida, principalmente, pelos municípios, responsáveis pela provisão da maior parte deles. Por sua vez, nos estados, a redefinição de papéis é a que para esses autores parece ainda mais incompleta, por atuarem em alguns pontos na provisão direta de serviços e com um papel de coordenação regional pouco desenvolvido, parecendo ser aqueles que menos se adaptaram a uma forma articulada de provisão de políticas públicas. Uma série de programas e ações

coordenadas fruto de uma relação direta entre União e municípios¹³ de certa forma confirmam essa baixa articulação dos estados.

Importante ressaltar que tais programas e ações coordenadas muitas vezes se dão por meio de convênios, sendo que, de acordo com Abrucio e Franzese (2010), na maior parte das vezes, os termos são definidos pela esfera de governo superior, assemelhando-se a uma adesão por uma das partes, do que de fato a uma negociação.

Diante disso, os autores defendem que *“uma tarefa urgente diz respeito aos fóruns federativos. Isto é, as instituições que congregam os atores intergovernamentais devem ser reforçadas, em prol da democratização e maior efetividade de suas ações.”* (p.16)

De maneira alinhada com tal proposta, Duarte e Santos (2014, p.1131) afirmam que

[...]o discurso em torno do Sistema Nacional de Educação é composto por um conjunto diverso de medidas de regulação das políticas públicas em educação, dentre eles a construção de diferentes espaços institucionais de participação. A disseminação desse discurso contribui, dessa forma, para a formação do consentimento ativo dos atores sociais envolvidos em fóruns diversos para vocalização de suas demandas.

Para concluir essa seção, é trazida a reflexão de Araújo (2010), para quem a constituição de um Sistema Nacional de Educação (SNE) deveria ter como bases duas medidas vigorosas do ponto de vista político e institucional: uma reforma tributária, que elimine as brutais desigualdades regionais, e a regulamentação do regime de colaboração, ou seja, duas medidas que alterariam o modelo do federalismo brasileiro, do ponto de vista fiscal e do ponto de vista jurídico-político.

Portanto, vê-se que as políticas públicas são afetadas pelo modelo de federalismo – no caso brasileiro, constituído historicamente de pouco autonomia dos entes subnacionais, mas com mudança significativa pós-constituição de 1988. Depende-se para sua execução do desenho de capacidade financeira e de cooperação dos entes federativos, tendo esses, no caso da educação, atribuições específicas, mas também colaborativas, em relação ao constitucionalmente garantido direito à educação. Porém, tais atribuições não se mostram ainda bem ajustadas contribuindo para isso a ausência de um Sistema nacional de Educação que “pactue” de forma mais organizada esse regime -, tendo sido particularmente o financiamento das políticas públicas da área sempre bastante desafiador, como será detalhado nas duas seções seguintes.

¹³ Essa relação direta entre União e municípios será problematizada mais à frente nesta dissertação, especialmente quando da discussão da complementação da União a partir do valor aluno ano total (VAAT).

1.3 Financiamento da Educação Básica

Assim, dada a abordagem das políticas públicas, especialmente educacionais, no contexto do federalismo brasileiro, será mais bem detalhada a seguir a estrutura do financiamento da educação básica no Brasil. Em primeiro lugar, apresenta-se o desenvolvimento histórico dessa estrutura, para trazer um olhar sobre a situação atual, particularmente quanto aos recursos públicos destinados aos sistemas educacionais.

Tem-se que a política de financiamento da educação brasileira é em geral delimitada em três diferentes momentos e ênfases em sua trajetória. Esta classificação é feita no texto de Vieira e Vidal (2015).

O primeiro seria o de indefinição de recursos, começando com a vinda dos jesuítas para o Brasil e se prolongando até o início da década de 1930.

O segundo, o de vinculação obrigatória de recursos à área expressamente em dispositivos das constituições brasileiras, processo que tem início com a Carta Magna de 1934, sendo objeto de avanços e retrocessos nas legislações posteriores.

E o terceiro, o da política de criação de fundos, momento que começa em meados da década de 1990, com um fundo específico para o financiamento do ensino fundamental – o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), e tem continuidade, nos anos 2000, com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que amplia a esfera de abrangência dos recursos vinculados para toda a educação básica.

Carvalho (2016) reforça que

a Constituição Federal de 1934 é um marco histórico relevante em matéria de financiamento da educação. A Carta Magna foi elaborada na primeira fase do governo de Getúlio Vargas e foi fruto de disputas políticas acirradas que ocorreram entre os conservadores formados pela igreja católica e pelos integralistas e os liberais, que, em matéria educacional, estavam representados por um grupo de intelectuais, artistas e educadores, que foram denominados Pioneiros da Educação Nova e que elaboraram o *Manifesto dos pioneiros da Educação Nova*, o qual defendia a educação para todos, gratuita, obrigatória, laica e integral. (CARVALHO, 2016, p. 102).

Em relação ao direito à educação, o documento constitucional de 1934 determinou, pela primeira vez, que os quatro primeiros anos da escolarização primária seriam obrigatórios para todos, sendo extensiva aos adultos; e estabeleceu a progressiva gratuidade nos demais níveis educacionais. Ao mesmo tempo, pela primeira vez, instituiu a vinculação obrigatória de recursos públicos à educação – o que, como será visto em seguida, servirá como importante símbolo para traduzir a constante instabilidade sobre a prioridade da educação para o país.

Por essa Constituição de 1934, a União deveria destinar, no mínimo, 10% da arrecadação de impostos, os estados e o Distrito Federal, 20% e municípios, 10%. Nesse período, a educação primária já havia sido descentralizada aos estados-membros sem a correspondente transferência de recursos por parte da União, o que, segundo Carvalho (2016, p. 103), “levou à diferenciação nos sistemas estaduais de educação conforme a capacidade de arrecadação, com o predomínio de São Paulo, Minas Gerais e da capital federal”.

Em 1937, com o golpe de Estado e o início do Estado Novo de Vargas, o Congresso Nacional foi fechado e, na nova Constituição elaborada por Francisco Campos, a educação primária foi considerada obrigatória e gratuita apenas para quem comprovasse a impossibilidade de pagamento. A vinculação de recursos à educação – sendo símbolo desse revés para a área- foi suprimida do Texto Constitucional.

Com a redemocratização e a elaboração de nova Constituição em 1946, a descentralização da política educacional ocorreu nos moldes do período anterior ao Estado Novo, sendo acompanhada da gratuidade e da obrigatoriedade da educação primária, porém, diferentemente do texto de 1934, a gratuidade assegurada apenas aos mais pobres e não a todos de forma progressiva.

A vinculação de recursos foi restabelecida, sendo o único percentual vinculado de impostos modificado o dos municípios, de 10% para 20%. Porém, em 1961, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira definiu a vinculação de impostos da União em 12%, portanto, acima da determinação constitucional.

Em 1967, foi elaborada nova Constituição Federal, dessa vez sob a ditadura militar. Quanto à educação, o ensino obrigatório e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais restringiu-se à faixa etária de 7 a 14 anos, ampliando a escolaridade obrigatória de quatro para oito anos e sendo a gratuidade além do 1º grau apenas para os que não pudessem pagar. Como ocorreu no Estado Novo, ou seja, tornando-se uma espécie de característica dos períodos não democráticos, a vinculação de recursos foi novamente suprimida.

Na verdade, complementa Carvalho (2016, p.104-105),

houve uma retomada da vinculação apenas no nível municipal sobre o total da receita de impostos, contribuições e taxas, muito acima do previsto nos Textos Constitucionais anteriores, justamente daqueles que ainda não possuíam autonomia para constituir seus próprios sistemas educacionais, sendo que não havia qualquer menção a auxílio por parte dos estados-membros e da União.

Em 1983, houve nova Emenda Constitucional, que passou a ser conhecida como Emenda Calmon, que restabeleceu a vinculação de impostos destinados à manutenção e ao

desenvolvimento da educação e ampliou os percentuais anuais, que vigoraram até 1988, para 13% dos impostos da União, 25% dos Estados e do Distrito Federal e 25% dos municípios.

Com a Constituição Federal de 1988, o percentual vinculado de impostos da União foi ampliado para mínimo de 18%, deduzidas as transferências constitucionais, sendo mantidos os percentuais mínimos dos demais entes federados destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)¹⁴.

Ademais, o texto veio a institucionalizar o direito público subjetivo, tal qual já descrito na seção anterior deste capítulo. Foram ainda definidos os tributos, as competências tributárias da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e os limites ao poder de tributar.

Complementarmente, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação sancionada em 1996, foram especificados os recursos públicos destinados aos sistemas educacionais: receita de impostos próprios da União, dos estados-membros, do Distrito Federal e dos municípios; receita de transferências constitucionais e outras transferências; receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; receita de incentivos fiscais; e outros recursos previstos em lei.

Sendo assim, os seguintes impostos compõem os recursos próprios da União: Imposto sobre a Importação (II); Imposto sobre a Exportação (IE); Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Imposto sobre Operações de Crédito (IOF); Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) arrecadado de pessoas físicas (IRPF) e jurídicas (IRPJ); e Imposto sobre Grandes Fortunas, que nunca foi regulamentado por lei complementar.

Como é o ente federado que mais arrecada, cabe à União transferir parte de sua arrecadação aos estados-membros, ao Distrito Federal e aos municípios.

Diante disto, a Constituição de 1988 estabeleceu transferências intergovernamentais da União para os estados e da União para os municípios, bem como dos estados para os municípios.

¹⁴ Os artigos 70 e 71 da LDB/96 delimitaram de forma mais precisa o conceito de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). O primeiro definiu os tipos de gastos de MDE tais como: gastos com quadro de pessoal ativo (docentes e técnicos), a título de remuneração e de aperfeiçoamento; gastos com custeio da máquina pública, tais como uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino e realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; e de investimento, tais como aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e aquisição de material didático-escolar. O segundo definiu o que não se constitui como despesa de MDE, quais sejam: pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Ademais, o imposto de renda retido na fonte dos funcionários públicos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios seria receita tributária de cada um destes entes da federação.

Os dois principais fundos relacionados às transferências da União, que tem caráter essencialmente redistributivo, são o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

O FPE é composto por 21,5% do IPI e do IR, sendo que seus três critérios de distribuição eram: regional, populacional e da renda per capita. O primeiro vigorou até 31.12.2015 e determinava que 85% dos recursos deveriam ser destinados às unidades da Federação brasileira das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% às unidades da Federação das regiões Sul e Sudeste. A seguir, os recursos eram redistribuídos de forma diretamente proporcional à população e inversamente proporcional à renda per capita estadual. A partir de 2016, o Tribunal de Contas da União (TCU) fixou anualmente as quotas de participação no FPE com base na população e na renda domiciliar per capita de cada unidade da federação.

O FPM é composto por 25,5%¹⁵ do IPI e do IR; os critérios de distribuição são: 10% dos recursos para os municípios das capitais, 86,4% para os municípios do interior e 3,6% para os municípios com mais de 142.633 habitantes, além dos critérios populacional do município e de renda per capita do estado.

Os 26 estados-membros da Federação brasileira possuem ainda recursos próprios compostos por três impostos: Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD).

Além do FPE, recebem as seguintes transferências da União: cota estadual dos 10% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de produtos exportados por eles; 100% do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IRPF) na fonte de seus funcionários públicos, suas autarquias e fundações; 30% do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) para os estados-membros de origem do ouro-financeiro; e a compensação financeira derivada da desoneração do ICMS – Lei Kandir. Por sua vez, os estados-membros renunciam a 25% da arrecadação do ICMS e de 50% do IPVA, que são transferidos aos seus municípios.

Os recursos próprios municipais são baseados no Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), no Imposto sobre Transmissão Bens Intervivos (ITBI) e no Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). Cada município recebe transferências da

¹⁵ O percentual do FPM tem sido ampliado ao longo do tempo: 22,5% (1989) + 1% (2007) + 1% (2014) + 1% (2021).

União, além do FPM, de 100% do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IRPF) na fonte de seus funcionários públicos, suas autarquias e fundações; de 70% do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) para os municípios de origem do ouro-financeiro; bem como 50% do ITR relativo aos imóveis neles situados¹⁶.

Já o Distrito Federal acumula os mesmos recursos previstos para estados e municípios, bem como recebe as transferências da União destinadas a estes.

O Quadro 1 sistematiza os recursos direcionados para cada ente federado.

Quadro 1 - Recursos direcionados para cada ente federado

Recursos próprios	
União	<ol style="list-style-type: none"> 1) Imposto sobre a Importação (II) 2) Imposto sobre a Exportação (IE) 3) Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) 4) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) 5) Imposto sobre Operações de Crédito (IOF) 6) Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IRPF e IRPJ) 7) Imposto sobre Grandes Fortunas (não regulamentado)
Estados	<ol style="list-style-type: none"> 1) Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) 2) Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) 3) Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD)
Municípios	<ol style="list-style-type: none"> 1) Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) 2) Imposto sobre Transmissão Bens Intervivos (ITBI) 3) Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)
Transferências de recursos	
União transfere aos Estados	<ol style="list-style-type: none"> 1) Fundo de Participação dos Estados (FPE) :21,5% do IPI e IR 2) 10% do IPI de produtos exportados por eles 3) 100% IRPF na fonte de seus funcionários públicos, suas autarquias e fundações 4) 30% do IOF para os estados de origem do ouro-financeiro 5) Compensação financeira derivada da desoneração do ICMS – Lei Kandir
União transfere aos Municípios	<ol style="list-style-type: none"> 1) Fundo de Participação dos Municípios: 25,5% do IPI e do IR 2) 100% IRPF na fonte de seus funcionários públicos, suas autarquias e fundações 3) 70% do IOF para os municípios de origem do ouro-financeiro 4) compensação financeira derivada da desoneração do ICMS – Lei Kandir 5) 50% ou 100% do ITR relativo aos imóveis neles situados
Estados transferem aos Municípios	<ol style="list-style-type: none"> 1) 25% da arrecadação do ICMS 2) 50% do IPVA

Fonte: Elaborado própria. Elaborado com base na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e Amaral (2012).

¹⁶ Para saber mais sobre o assunto, ver: “Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil” de Amaral (2010). O autor calcula o total de recursos vinculados para a educação no Brasil no ano de 2009. Para isso, é efetuado todo o caminho determinado na legislação, que compreende a obtenção dos impostos federais e os repasses a Estados, Distrito Federal e municípios e o cálculo dos valores mínimos vinculados, o que auxilia na compreensão, a partir de um caso prático, de como são calculados os valores dos recursos vinculados à educação para cada ente federado.

Além das vinculações constitucionais de impostos, importante fonte para o financiamento da educação básica no país é o Salário-educação – única contribuição social destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Esta foi criada como contribuição social das empresas para custeio do ensino fundamental de seus funcionários ou dos filhos destes e foi sendo gradativamente incorporada como fonte de receita da educação básica administrada pelo governo federal. Além de estar previsto no art. 212, § 5º, da Constituição Federal, o salário-educação foi regulamentado pelas Leis nº 9.424/96, nº 9.766/98 e nº 11.457/2007 e pelo Decreto nº 6.003/2006. A contribuição é calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas e é arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda (RFB/MF).

As instituições que arrecadam o salário-educação são empresas em geral, bem como entidades públicas e privadas vinculadas ao Regime Geral da Previdência Social, nos termos do § 2º, art. 173 da Constituição (BRASIL, 1988).

Instituído em 1964 e inscrita no texto constitucional de 1988, sempre como fonte adicional de financiamento do ensino fundamental público, o salário-educação inicialmente era dividido em duas partes: 1/3 (ou 33,33%) na quota federal e 2/3 (ou 66,67%) na quota estadual.

A quota federal, inicialmente, financiando programas suplementares de apoio ao ensino fundamental, tinha o objetivo de redução das desigualdades sob uma perspectiva nacional. A quota estadual também deveria ter o objetivo de redução de desigualdades e de apoio à educação nos municípios.

Em 1996, a Lei nº 9.424, além de regulamentar a criação do Fundef, também contemplou alguns dispositivos voltados para o salário-educação, reafirmando a divisão em quotas já mencionada (BRASIL, 1996).

Em 1998, a Lei nº 9.766 determinou que os recursos da quota estadual fossem repartidos entre o Estado e seus Municípios, de acordo com critérios estabelecidos em lei estadual, obrigando a que pelo menos cinquenta por cento dos recursos fossem redistribuídos de forma diretamente proporcional às matrículas nas respectivas redes públicas de ensino fundamental (BRASIL, 1998).

Finalmente, em 2003, a Lei nº 10.832 alterou a composição das quotas e definiu diretamente a forma de redistribuição de recursos. De fato, a quota federal e as quotas estadual e municipal passaram a representar, respectivamente, 1/3 e 2/3 de 90% (noventa por cento) da arrecadação do salário-educação, sendo os 10% restantes destinado ao FNDE. Desse modo, a quota federal passou a representar 30% da arrecadação e a quota estadual e municipal 60%. E

a redistribuição da quota estadual e municipal passou a ser feita integralmente em função do número de estudantes em cada rede de ensino na educação básica (BRASIL, 2003).

Assim, com essa modificação, na prática, a União passou a gerir diretamente 40% da arrecadação e os Estados e Municípios, 60%. Com isso, cerca de 6,67% dos recursos anteriormente distribuídos diretamente aos Estados passaram a integrar o montante administrado pelo Governo Federal.

Cruz (2012) lembra, ao tratar do salário-educação, que

as políticas federais de financiamento da educação básica são necessárias para enfrentar as consequências das disparidades socioeconômicas presentes no Brasil, as quais resultam em desigualdade na capacidade tributária dos entes federados. A referida desigualdade impõe dificuldades para a oferta educacional com parâmetros de qualidade, demandando da União o exercício da função supletiva e redistributiva em relação a estados e municípios, com vistas à equalização das oportunidades educacionais na oferta da educação básica nas diferentes regiões do país. (CRUZ, 2012, p.2).

Os recursos provenientes da cota federal do salário-educação são destinados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o financiamento dos programas federais destinados à educação básica. Os repasses deste órgão aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios ocorrem mediante três tipos de ações de assistência financeira: a direta, a automática e a decorrente de convênios.

A assistência financeira direta do FNDE caracteriza-se pelas situações em que o governo federal centraliza a execução financeira de determinada política, repassando a estados e municípios produtos ou serviços, como por exemplo ocorre com o programa Nacional do Livro didático (PNLD).

Cruz (2012) diferencia as políticas de assistência financeira automáticas do FNDE das voluntárias, uma vez que as primeiras adotam critérios mais claramente mensuráveis para a distribuição dos recursos entre unidades da federação- sendo o principal critério o número de matrículas-, assim como por terem caráter universalizante. No entanto, nem toda assistência financeira automática é universal, sendo sua principal característica a inexistência da figura do convênio.

Além das transferências da complementação do Fundeb e das quotas estaduais e municipais do salário-educação, são transferências automáticas: Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae); Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate); ações do Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos (PBA)

Por sua vez, a assistência financeira voluntária é um tipo de transferência discricionária que, historicamente, é realizada a partir de convênios para o financiamento de projetos

educacionais com órgãos ou entidades federais, estaduais, governo do Distrito Federal, prefeituras municipais e organizações não governamentais, por meio da apresentação de planos de trabalhos anuais. São exemplos desse tipo de transferência: implantação de escolas para educação infantil; apoio à reestruturação da rede física pública da educação básica; implantação e adequação de estruturas esportivas escolares; apoio ao desenvolvimento da educação básica; apoio ao transporte escolar para a educação básica. Deve-se destacar que, historicamente, sua operacionalização depende de inúmeros fatores técnicos e políticos, o que compromete sua transparência¹⁷.

A partir da descrição da estrutura do financiamento da educação básica, a próxima seção tem a intenção de analisar a política de fundos.

1.4 Política de Fundos

Nesta seção será abordada especificamente a política de fundos, que é uma espécie de aprimoramento da estrutura de financiamento da educação, que busca a redistribuição, entre os entes federativos, de parte dos recursos financeiros descritos na seção anterior. Seu intuito é o de promover uma relação mais equilibrada entre as atribuições constitucionais de cada ente federado, abordadas na seção 1.2) e as fontes de financiamento para sua execução em uma federação extremamente desigual sob o ponto de vista social, econômico e educacional.

Para tanto, primeiramente, para a compreensão sobre a importância da política de fundos para a educação, será destacada justamente a existência de amplas disparidades econômicas territoriais no país e suas relações com o formato do sistema tributário nacional. Em seguida, tem-se um histórico e principais análises desenvolvidas por pesquisadores sobre os avanços, problemas e desafios desta política, a qual inclui o Fundeb.

Araújo (2013), utilizando-se de estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), frisa que, ao se analisar a razão entre o PIB per capita regional e o nacional, o primeiro aspecto que se destaca é o nível da diferença entre as regiões Norte e Nordeste e o restante do Brasil: tais regiões produzem por habitante em torno da metade da média nacional. O autor ressalta que na União Europeia as regiões com PIB per capita inferior a 75% da média nacional já são sujeitas a políticas regionais de desenvolvimento.

¹⁷ No que se refere às ações de transferência voluntária, Cruz (2012) salienta que, com o advento do Programa de Ações Articuladas (PAR), no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), implementou-se a automaticidade para a maior parte destas e se buscou adotar critérios mais objetivos para a seleção daqueles municípios passíveis de recebimento do apoio federal, pelo menos no primeiro ano da implementação do PAR. Assim, segundo a autora, “*seria possível reconhecer algum esforço para minimizar os históricos intervenientes político-partidários na gestão dos recursos federais para a Educação, tão característicos da realidade brasileira, mas amenizado, posteriormente, com supostos critérios técnicos que não são efetivamente publicizados na partilha dos recursos das transferências voluntárias*” (p.13)

De acordo com Araújo (2013), a desigualdade territorial pode ser minimizada por intermédio da distribuição dos recursos tributários no território, sendo esperado

que um sistema de transferências em favor das unidades economicamente mais frágeis seja uma das formas de construção de maior equidade, pois tal procedimento garantirá que o cidadão, independentemente do local de sua residência, tenha acesso a serviços públicos com um padrão mínimo de qualidade e grau de cobertura. Infelizmente uma análise do sistema tributário nacional indica que o país caminha no sentido contrário ao da justiça fiscal (ARAÚJO, 2013, p. 64-65).

O sistema tributário nacional, ainda segundo Araújo (2013, p. 65), “é injusto posto que a distribuição de recursos na federação não se orienta por critérios de equidade, contribuindo para a manutenção das desigualdades territoriais”. Segundo relatório do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES (2011, apud Araújo, 2013, p. 65),

o desenho das transferências entre esferas de governo, ao invés de perseguir a equalização entre os montantes de recursos à disposição das unidades locais, tende a favorecer a desigualdade. Em 2009, o orçamento médio per capita dos dez municípios mais ricos superou em 18 vezes o orçamento médio por habitante dos dez mais pobres. Em média, as transferências intergovernamentais recebidas pelos mais ricos superaram em 20 vezes os repasses destinados aos dez municípios mais pobres, consideradas suas respectivas populações.

Araújo (2013) acrescenta aos dados acima referidos o fato de que a maior parte dos tributos arrecadados pelo estado brasileiro tem como base de incidência o consumo, equivalendo, à época, a 59% da arrecadação total das três esferas. Importante ressaltar que essa é uma forma de tributação regressiva, uma vez que quanto maior a renda, menor é a proporção que o valor do imposto representa, sendo, portanto, o Estado brasileiro financiado de forma desigual pelas classes de menor poder aquisitivo, com a população de baixa renda suportando uma elevada tributação indireta, traduzida especialmente pelo Imposto estadual sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que é o tributo que tem o maior volume de arrecadação no País e, em segundo lugar, o IPI arrecadado pelo governo federal.¹⁸

Assim, de acordo com Araújo (2013, p.65-66),

é possível afirmar que há uma dupla penalização das populações mais pobres em nosso país. De um lado, são proporcionalmente mais taxados pelos tributos para a composição do fundo público. De outro, essa má distribuição dos recursos públicos entre os entes federados tem como consequência um impacto negativo no financiamento de ações sociais básicas, o que, na prática, significa a privação do acesso a estes serviços da população mais pobre.

Em países federativos, uma diminuição da desigualdade depende da capacidade do governo central de incidir sobre este problema, e isto significa a destinação de mais recursos federais para os municípios localizados nas regiões mais pobres. O volume deste aporte

¹⁸ Ver a este respeito a Carga Tributária divulgada pelo Tesouro Nacional no link: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/carga-tributaria-do-governo-geral/2021/114>

financeiro define o percentual de redução da desigualdade entre unidades subnacionais ricas e pobres. (ARRETCHE, 2010).

No caso específico da educação, o desenho da política de fundos, que será aprofundado a seguir, incide justamente sobre essa má distribuição dos recursos públicos entre os entes federados e suas consequências na educação, considerado o regime de colaboração federativo.

Foi durante os anos de 1990 que esse tema dos fundos ganhou maior atenção, como uma das alternativas de financiamento público da educação básica, especialmente com a alteração da legislação no âmbito do financiamento, tanto em nível constitucional (Emenda Constitucional nº 14/96) como na legislação ordinária, com a aprovação da Lei do Fundef (Lei nº 9.424/96), quatro dias depois da sanção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei nº 9.394/96).

A proposta de um fundo redistributivo foi formulada, pela primeira vez em 1994, pelo Fórum Permanente de Valorização do Magistério e de Qualidade da Educação Básica, que redigiu o documento “Pacto pela Valorização do Magistério e da Qualidade da Educação”, assinado em outubro daquele ano, no âmbito do Ministério da Educação na gestão do ministro Murilo Hingel, durante o final do governo Itamar Franco. Durante seu trabalho, o Fórum apontou a necessidade de um mecanismo redistributivo de recursos vinculados à MDE de forma a direcionar tais recursos para que todos os governos estaduais e municipais pudessem arcar com o pagamento dos professores.¹⁹

O Ministério da Educação (MEC) apresentou em 1995 a proposta de Emenda Constitucional (E.C.) do Fundef, aprovada como a E.C. n.º 14/96, posteriormente regulamentada pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, com redistribuição de parte da receita de impostos e transferências vinculada à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) entre os estados e seus municípios para o financiamento do ensino fundamental público, naquele momento, nível de ensino obrigatório e direito público subjetivo, conforme já abordado anteriormente.

Direcionando receitas já disponíveis aos estados e municípios para o financiamento do ensino fundamental, a tal Emenda Constitucional criou uma subvinculação das receitas já vinculadas constitucionalmente, ou seja, 15 dos 25% de parte dos impostos e transferências pertencentes a estes entes federativos deveriam ser destinados a esta etapa da educação básica.

Assim, para a composição dos recursos do Fundef, foram destinados 15% dos seguintes impostos e transferências: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);

¹⁹ Para uma análise aprofundada sobre o documento, consultar Abreu (2009).

Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE/FPM); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-Exp); Ressarcimento pela desoneração das exportações, de que trata a Lei Complementar n.º 87/96 (Lei Kandir). Além destas receitas estaduais e municipais, foi prevista uma participação da União no financiamento do Fundef, com o intuito de complementar os fundos estaduais, naqueles cuja vinculação de receitas não fosse suficiente para garantir a aplicação do que corresponderia a um valor mínimo aluno/ano definido nacionalmente.

Importante ressaltar que os recursos próprios municipais (ISS, ITBI e IPTU) não foram incluídos ao fundo, bem como os outros dois impostos estaduais.

Eram ainda características do Fundef a redistribuição dos recursos conforme o número de matrículas apuradas no censo escolar do ano anterior; aplicação exclusiva no ensino fundamental público, excluída a contagem de matrículas em educação de jovens e adultos para efeito de captação de recursos do fundo; natureza contábil; âmbito de cada Estado, com redistribuição apenas entre estados e respectivos municípios; contas únicas e específicas com automaticidade de repasses; diferenciação de custos segundo os níveis de ensino (1ª a 4ª séries e 5ª a 8ª séries) e tipos de estabelecimento (escolas rurais e educação especial); controle social e acompanhamento exercido por conselhos em todas as esferas federativas; complementação da União para atingir o valor mínimo, definido em lei como a média nacional, mas fixado por decretos que desconsideraram o critério legal; destinação à MDE do ensino fundamental público e valorização de seu magistério, a partir da subvinculação de 60% dos recursos do fundo à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental.

A partir de sua implementação, é importante destacar as principais análises desenvolvidas por pesquisadores sobre os avanços, problemas e desafios desta política.

De acordo com Abreu (2009), durante a vigência do fundo, por um lado, em especial entre os municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país, houve aumento considerável no nível de remuneração dos professores, os planos de carreira para o magistério foram elaborados e os programas de capacitação de professores leigos em exercício no ensino fundamental público foram implementados.

Por outro lado, de acordo com Vazquez (2011), como aspectos negativos, o Fundef restringiu a autonomia dos estados-membros e dos municípios, pois focalizou grande parte dos recursos no ensino fundamental e a redistribuição de verbas públicas ocorreu em função dos matriculados nesse nível educacional. A única maneira de os governos municipais receberem recursos do Fundef era por meio do quantitativo de matrículas desta etapa da educação básica.

Além disso, o fato de ele ser específico para cada estado manteve as desigualdades regionais e estaduais em termos do valor aluno.

Essas disparidades entre estados retratam as condições econômicas e a capacidade de arrecadação desiguais de cada um, mostrando que a concepção de 27 fundos – um para cada âmbito estadual – embora tenha representado avanços, não favoreceu a criação de condições para a oferta educacional equânime para todas as crianças entre 7 e 14 anos (Vidal e Vieira, 2015).

Durante todos os anos de vigência do Fundef, o valor definido como valor-aluno nacional sempre esteve em desacordo com o definido em lei como a média nacional, pois foi fixado por decretos que desconsideraram o critério legal, causando enormes prejuízos para estados e municípios que não receberam o que era previsto para complementação da União. Isso levou Araújo (2012) a afirmar que a deficiência maior do Fundef foi justamente não ter agregado recursos novos para o setor educacional, constituindo-se apenas em uma ferramenta de alocação diferente dos recursos existentes.

Pinto (2007) preocupou-se com o grande aumento do número de matrículas nas redes municipais, uma vez que, no período de 1991 a 1996, as matrículas municipais respondiam por cerca de 37% do total da rede pública, mas, com a entrada em vigor do fundo, houve um progressivo aumento dessa participação, que chegou, em 2006, a 52%.

O Nordeste foi a região onde esse processo mais avançou, atingindo 77% das matrículas naquele ano. O autor considerou esta situação particularmente preocupante, pois, é nessa região que se encontram os municípios mais pobres do país. Já na região Sudeste deu-se o maior aumento relativo, saltando de 21% para 51% do total de matrículas públicas.

O autor constatou, utilizando os dados do Censo Escolar, que o crescimento do atendimento educacional se deu nas diferentes fases do ensino fundamental. No mesmo período, a participação das matrículas municipais nas séries iniciais saltou de 43% para 76% do total da rede pública, ao passo que nas séries finais essa participação saiu de 17% em 1991, atingindo a cifra de 42% em 2006. Tais dados lhe chamaram a atenção ainda para o fato de que, para poder concluir o ensino fundamental, crianças e jovens brasileiros precisavam frequentar escolas de diferentes redes de ensino, as quais, em geral, possuíam grandes diferenças de qualidade e que raramente conseguiam estabelecer um regime de colaboração, dificultando ainda mais a conclusão desta etapa com êxito.²⁰

²⁰ O autor sugere que, para combater tal problema, ao contrário de escolas estaduais ou municipais de educação básica, o ideal é que essas fossem unificadas como apenas escolas públicas. E os recursos do fundo, em vez de se dirigirem às secretarias estaduais e municipais de educação, ficariam sob supervisão dos conselhos locais do

Ainda segundo Pinto (2007), esta mudança desencadeada pelo Fundef no padrão de divisão de responsabilidades pouco contribuiu para aumentar a eficiência de gestão do sistema e menos ainda para a melhoria da qualidade do ensino, pois,

...em geral, não houve consulta à comunidade escolar e os critérios de decisão foram essencialmente monetários: de um lado, os estados querendo reduzir seus alunos, de outro os municípios querendo ampliar suas receitas. A preocupação com a qualidade do ensino esteve, em geral, ausente em boa parte dos convênios de municipalização. A maneira apressada como se deu o processo gerou um grande desperdício na alocação dos profissionais do magistério. Assim, em São Paulo, por exemplo, criou-se um enorme contingente de professores efetivos da rede estadual ocioso, porque nas localidades onde trabalhavam esses professores as escolas foram municipalizadas e houve concursos para contratação de novos professores pela rede municipal. (PINTO, 2007, p.880)

Um efeito importante, no que se refere ao pacto federativo, está relacionado a mudanças nos critérios de distribuição da receita tributária entre os municípios de um mesmo estado, que provocam uma tendência positiva e outra negativa. A positiva é que os municípios com maior receita de transferência de ICMS, com o fundo, tendem a transferir recursos para aqueles de menor receita²¹, o que Pinto (2007) denomina de efeito “Robin Hood”. Contudo, o autor conclui que o Fundef apresenta ao mesmo tempo a tendência negativa, um “Robin Hood” às avessas, que atinge principalmente os pequenos municípios mais dependentes da transferência do FPM, tendo em vista a sua baixa receita tributária e por receberem então de tal fonte um valor *per capita* proporcionalmente mais elevado do que aqueles de maior população, efeito que tende a ser revertido com a inclusão desse recurso entre os redistribuídos pelo fundo²².

Um outro elemento abordado pelo autor que a política de fundos trouxe à luz se refere às dimensões das escolas.

Como o sistema de financiamento é estruturado tendo por base um valor disponível por aluno, uma questão crucial refere-se às economias de escala. Assim, quanto mais alunos possuírem as escolas (e as turmas) mais se faz com o mesmo recurso. Dessa

Fundef, que se transformariam em conselhos gestores, ficando responsáveis pela aplicação dos recursos, pela administração de pessoal e pela avaliação de todos os estudantes das escolas sob sua jurisdição. Esta, em seu entendimento, no que se refere à gestão, seria a única forma de dar fim à “guerra fiscal” entre estados e municípios.
²¹ Pinto (2007) lembra que o ICMS é o tributo de maior arrecadação no país e principal fonte de recursos do Fundef e do Fundeb. Nos termos da legislação, o principal critério que rege a distribuição da cota municipal deste imposto (que corresponde a 25% de seu total), entre os municípios de um mesmo estado, é sua respectiva arrecadação, sendo assim, os municípios mais industrializados apresentam as maiores receitas *per capita* do país, pois a maior parte da arrecadação do ICMS advém justamente da atividade industrial. Portanto, para esse autor, não é justo que alguns poucos municípios mais industrializados se beneficiem de um tributo que é pago indiretamente pelo consumidor final, ou seja, por todos.

²² Segundo Pinto (2007), “os tributos municipais mais importantes (IPTU e ISS), pela sua própria natureza, só apresentam valores significativos em municípios de grande porte e de elevado grau de urbanização” (p. 883), o que torna os pequenos municípios bastante dependentes do FPM, sendo então, bastante relevante para esses a diminuição dos recursos desta fonte por sua redistribuição promovida pelo Fundef. De acordo com Bremaeker (2003, apud Pinto, 2007), “em 2002, 94% dos municípios com população inferior a 2 mil habitantes perderam recursos com o FUNDEF; essa perda foi de 72,5% para os municípios com população entre 2 mil e 5 mil habitantes” (p. 882).

forma, de um lado há a tendência em aumentar o número de alunos por turma e, de outro, há o risco de se subfinanciar as escolas de pequeno porte. O problema surge em especial nas escolas rurais, mas não só nelas. (PINTO, 2007, p. 883).

Com a vigência do Fundef encerrada em 31 de dezembro de 2006, foi instituído pela Emenda Constitucional (EC) nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007, o Fundeb, com vigência por quatorze anos, ou seja, de 2007 a 2020.

De acordo com Araújo (2013), durante a transição do Fundef para o Fundeb, a força da existência de uma política prévia, baseada em fundos contábeis estaduais, condicionou o debate no parlamento sobre o formato do novo Fundo. As manifestações dos gestores limitaram-se a polemizar entre a existência de um único tipo de fundo estadual, no caso para toda a educação básica – o qual prevaleceu ao final—, versus as propostas que criavam diferentes fundos para as etapas da educação básica (educação Infantil, ensino fundamental e ensino médio), mas também mantendo o formado de fundos estaduais. Segundo esse autor,

a constituição de um fundo único nacional, que bloqueasse um percentual ou a totalidade dos recursos vinculados pelo Artigo 212 da Constituição e depois os redistribuísse por critérios de quantitativo de matrículas, encontrou resistência não apenas no legado dos dez anos de Fundef, mas na dificuldade de redistribuir recursos entre unidades federadas. Ou seja, qualquer proposta de fundo único, em uma federação tão assimétrica quanto a brasileira, teria como pressuposto a migração de recursos das unidades federadas com maior desenvoltura econômica, como é o caso de São Paulo, para unidades com menor potencial de arrecadação tributária, como são os estados nordestinos. (ARAÚJO, 2013, p. 180).

Assim, já eram características do Fundef e foram reproduzidas pelo Fundeb: sua natureza contábil, sendo um sistema de contas nas quais são depositados os recursos devidos, sem instâncias administrativas intermediárias que possam realizar retenções ou atrasos; as contas únicas e específicas com automaticidade de repasses; cada fundo no âmbito de cada estado e do Distrito Federal (DF), sem transferências de recursos de um estado para outro; aprofundamento e criação de diferentes ponderações para etapas, modalidades e tipos de estabelecimento; subvinculação de 60% dos recursos para os profissionais do magistério; controle social e acompanhamento exercido por conselhos nas três esferas federativas; destinação a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) (art.70 da Lei de diretrizes e Bases da Educação Nacional-LDB) para a educação básica; complementação da União aos fundos de âmbitos estaduais que não atingirem o valor mínimo definido por aluno/ano.

No entanto, o Fundeb, quando comparado ao Fundef, segundo Martins (2011), trouxe como principais aprimoramentos a ampliação da abrangência do fundo contábil, para alcançar toda a educação básica; o cômputo, para efeito de captação dos recursos do fundo, apenas das

matrículas segundo a área de atuação prioritária (função própria, nos termos do art. 211, CF de 1988); criação de instância de negociação federativa, com composição regional - Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (11 membros: 1 indicado pelo Ministério da Educação (MEC) e 1 de cada região político-administrativa das esferas estadual e municipal, indicados, respectivamente, pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Além disso, o novo fundo aumentou a subvinculação de 15% para 20% e incorporou dois impostos estaduais restantes e a transferência do ITR da União aos municípios, mantendo-se, novamente, de fora as receitas próprias municipais; e alterou o formato de participação da União.

Quadro 2 - Composição das cestas Fundef (1998 - 2006 e Fundeb (2007 - 2020)

Composição das cestas Fundef (1998 - 2006 e Fundeb (2007 - 2020)	
Fundef	Fundeb
Contribuição dos Estados ao fundo	Contribuição dos Estados ao fundo
15% do ICMS não transferido aos municípios	20% do ICMS não transferido aos municípios
15% do FPE	20% do FPE
15% do IPI transferido pela União a esses	20% do IPI transferido pela União a esses
15% do ressarcimento pela desoneração das exportações, de que trata a Lei Kandir	20% do ressarcimento pela desoneração das exportações, de que trata a Lei Kandir
	20% do IPVA não transferido aos municípios
	20% do ITCMD
Contribuição dos municípios ao fundo	Contribuição dos municípios ao fundo
15% do FPM	20% do FPM
15% do ICMS transferido pelos Estados a esses	20% do ICMS transferido pelos Estados a esses
15% do ressarcimento pela desoneração das exportações, de que trata a Lei Kandir	20% do ressarcimento pela desoneração das exportações, de que trata a Lei Kandir
Inexistente	20% do IPVA transferido pelos Estados a esses
Inexistente	20% do ITR transferido pela União a esses

Fonte: Elaboração própria. Elaborado com base na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e Amaral (2012).

O critério de redistribuição dos recursos entre os estados e seus municípios foi alterado para o número de alunos matriculados na esfera de governo competente. Ou seja, as matrículas contabilizadas para efeito de repasse do Fundeb para os primeiros são as no ensino fundamental

e no ensino médio e, para os segundos, na educação infantil e no ensino fundamental, cujo cômputo baseia-se no Censo da Educação Básica realizado pelo Inep no ano anterior.

Importante ressaltar que 90% dos recursos do Fundeb são constituídos por aportes de estados, DF e municípios. A União participa no patamar de, no mínimo, 10% do valor dos fundos, apenas para complementar os fundos de âmbitos estaduais que não alcançarem o valor mínimo por aluno fixado anualmente— o que acabou acontecendo entre 9 e 10 âmbitos estaduais.

A partir da implementação do Fundeb, é importante destacar as principais análises desenvolvidas por pesquisadores sobre os avanços, problemas e desafios desta política.

Vasquez (2011) demonstra que as participações de estados e municípios permaneceram as mesmas na composição do Fundeb, ou seja, com percentuais semelhantes aos registrados na avaliação do Fundef: dois terços dos recursos são provenientes dos governos estaduais e um terço dos governos municipais.

Em relação às desigualdades horizontais nos recursos disponíveis ao financiamento da educação, o autor demonstra que houve forte redução das diferenças intraestaduais - pós Fundef e nos primeiros anos do Fundeb -, especialmente entre os municípios, pois o valor aluno/ano repassado pelos fundos é único dentro de cada âmbito estadual, independente da capacidade contributiva de cada esfera de governo. Por sua vez, a correção das desigualdades interestaduais depende do comportamento da receita de impostos, que não foi alterada pelos fundos, e da participação da União no financiamento dos fundos estaduais, a fim de garantir a aplicação do referido valor mínimo estabelecido.

Ainda quanto ao efeito redistributivo no âmbito de cada estado, aspecto fundamental do Fundeb é que há um sistema de ponderações que incidem sobre o valor base, que é o dos anos iniciais do ensino fundamental, segundo as etapas, modalidades de ensino e jornada parcial ou integral em sala de aula.

Ressalte-se que a definição destes fatores de ponderação tem grande potencial de redistribuição de recursos entre o ente federativo estadual e os seus correspondentes entes municipais, uma vez que estabelecem a distribuição proporcional dos recursos do fundo para etapas que correspondem, como já visto, a atribuições constitucionais distintas – educação infantil para os municípios e ensino médio para estados, sendo compartilhada a atribuição constitucional do ensino fundamental, que, entretanto, desde a implementação do Fundef, foi, como visto, cada vez mais sendo assumida pelos municípios.

Assim, tem-se que quanto maior o valor atribuído a um determinado fator de ponderação, mais se recebe por matrículas oferecidas naquele segmento. Considerando um exemplo hipotético apenas para melhor entendimento, se o fator de ponderação fosse 2,0 para

a creche urbana em tempo parcial e 1,0 para o ensino médio urbano parcial, então a matrícula dessa primeira etapa/tipo/jornada equivaleria a 2 matrículas da segunda para a distribuição dos recursos, fazendo com que municípios recebessem mais recursos proporcionalmente por matrícula que os estados.

Porém, segundo Araújo (2013), a inclusão das matrículas de creches no formato do novo fundo²³ não representou um tratamento equânime desta etapa no escopo dos direitos educacionais. Essa inclusão, sem a incorporação dos impostos próprios municipais, estava condicionada a que o seu custo-aluno fosse estabelecido de maneira rebaixada, inferior ao custo real, sendo que “a existência de negociação implícita de restrição do ritmo de crescimento das matrículas em creche por meio de mecanismos inibidores no campo do financiamento educacional” (ARAÚJO, 2013, p. 120) teria sido confirmada pela regulamentação posterior.

Foram criados dezessete fatores de ponderação e um intervalo de variação de 30% para mais ou para menos em relação ao valor por aluno das séries iniciais do ensino fundamental. Embora os fatores de ponderação fossem uma consequência natural da ampliação da abrangência de etapas e de modalidades no novo fundo, os intervalos de variação destes fatores, ainda segundo Araújo (2013), expressaram a pressão dos estados para que a implantação da nova regra não propiciasse uma maior migração de recursos para os municípios.

Um outro elemento de crítica ao desenho do fundo, este observado por Pinto (2007), é a inclusão das matrículas da educação infantil e da educação especial da rede conveniada sem fins lucrativos. Essa inclusão decorreu da constatação de que um número significativo de prefeituras mantém convênios com aquelas instituições e sua exclusão significaria deixar milhares de crianças sem atendimento. Conforme o autor, como o padrão de qualidade de oferta das instituições públicas é muito superior e, portanto, também os seus custos, a expansão da educação infantil pela via dos convênios com instituições privadas sem fins lucrativos foi de certa forma incentivada e tornou-se ainda mais concreta quando a Lei do Fundeb estabeleceu, como fator de ponderação das creches, um índice de 80% do valor aluno das séries iniciais do ensino fundamental em tempo parcial (fator de ponderação 0,8) e para as em tempo integral (que são a maioria) um valor apenas 10% acima deste valor (fator de ponderação 1,1), sendo que uma creche em tempo integral, segundo especialistas²⁴, teria na verdade um custo-aluno,

²³ A PEC nº 415/2005, proposta pelo Poder Executivo, que criou o Fundeb, não incluía as matrículas em creches e não observava a área de atuação prioritária dos entes federados na redistribuição dos recursos do Fundo. Além dessas alterações, também foi o Congresso Nacional que propôs a complementação da União a partir de 2010 de, no mínimo, 10% do total da contribuição de Estados, DF e Municípios ao Fundeb (EC nº 53/2006, ADCT, art. 60, VII, “d”).

²⁴ No capítulo 3, tal discussão será retomada quando for abordado o tema Custo Aluno Qualidade (CAQ).

no mínimo, duas vezes maior que o custo-aluno das séries iniciais do ensino fundamental em tempo parcial.

De maneira geral, o autor enfatiza que os critérios utilizados na definição dos fatores de ponderação do custo-aluno entre as diferentes etapas e modalidades de ensino estiveram longe de corresponder aos seus custos reais:

Na verdade, o que houve foi uma decisão política que teve como parâmetro a busca de um acordo mínimo entre estados e municípios. Como se sabe, as redes estaduais detêm a quase totalidade das matrículas públicas de ensino médio, e o mesmo é verdade para os municípios no que se refere à educação infantil. Portanto, a pressão dos governos estaduais deu-se, em um primeiro momento, com o intento de retirar do FUNDEB os alunos de creches. Esse esforço foi vitorioso, pois, de forma inexplicável, o projeto do Executivo enviado ao Congresso Nacional não contemplava essa modalidade. Contudo, a mobilização da sociedade civil organizada, em especial por intermédio da campanha “FUNDEB Pra Valer”, e a atuação de parlamentares mais compromissados com a educação pública garantiram a inclusão das creches no FUNDEB. A busca de um entendimento mínimo que garantisse a aprovação do fundo impediu, contudo, que fossem tomados como parâmetro, no seu primeiro ano de funcionamento, fatores de ponderação que explicitassem as diferenças reais de custo. (PINTO, 2007, p. 891-892).

Pinto (2007) lembra ainda que nos anos seguintes a lei do Fundeb determinou que os fatores de ponderação levassem em conta os custos reais de cada etapa, modalidade de ensino ou tipo de estabelecimento, tendo por base estudos a serem feitos pelo INEP. No entanto, como caberia a então recém-criada Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIFEBQ) - composta por cinco representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), cinco representantes do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e um representante do MEC, sem qualquer representação de pais, alunos e profissionais da educação- definir esses fatores de ponderação, para o autor o mais provável seria que continuassem prevalecendo critérios de natureza fiscal.²⁵

Para 2020, segundo a resolução nº 1, de 11 de dezembro de 2019, do Ministério da Educação, foram definidas as seguintes ponderações:

- I - Creche em tempo integral: a) pública: 1,30; e b) conveniada: 1,10;
- II - Creche em tempo parcial: a) pública: 1,20; e b) conveniada: 0,80;
- III - pré-escola em tempo integral: 1,30;
- IV - pré-escola em tempo parcial: 1,10;
- V - anos iniciais do ensino fundamental urbano: 1,00;
- VI - anos iniciais do ensino fundamental no campo: 1,15;
- VII - anos finais do ensino fundamental urbano: 1,10;
- VIII - anos finais do ensino fundamental no campo: 1,20;
- IX - ensino fundamental em tempo integral: 1,30;
- X - ensino médio urbano: 1,25;
- XI - ensino médio no campo: 1,30;

²⁵ Ao longo dos anos a preocupação do autor se confirmou, pois, nas resoluções seguintes do MEC nunca houve revisão significativa e baseada em custos reais relativos à definição dos fatores de ponderação, ficando a discussão destes fatores restrita basicamente ao campo político- ou seja, às negociações entre os representantes dos entes federados- e a critérios de natureza fiscal.

- XII - ensino médio em tempo integral: 1,30;
- XIII - ensino médio integrado à educação profissional: 1,30;
- XIV - educação especial: 1,20;
- XV - educação indígena e quilombola: 1,20;
- XVI - educação de jovens e adultos com avaliação no processo: 0,80; e
- XVII - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo: 1,20. (BRASIL, 2019)

Quanto ainda à redistribuição de recursos no interior dos fundos, por um lado, Vasquez (2011) observa que a participação relativa dos municípios nos repasses do fundo teve uma pequena queda durante o período de implantação do Fundeb; por outro lado, houve ampliação na participação dos governos estaduais. Tal movimento se justificaria pela incorporação gradual do ensino médio, como visto, de competência estadual, cujo tamanho é maior do que a quantidade de matrículas de educação infantil ofertada nas redes municipais, que também foram sendo incorporadas gradualmente até 2009. O autor chama a atenção ainda para o fato de que, além do valor único por aluno/ano transferido por cada fundo estadual, existem outras receitas vinculadas à MDE que não compõem os fundos, mas que também devem ser destinadas ao financiamento da educação, reforçando o valor aplicado por cada estado e município no financiamento das suas redes. Apesar desta parcela estar fora do escopo de análise de seu estudo, o autor considera razoável supor que quanto maior a rede, menor será este valor adicional, já que não há relação destes recursos (excluídos dos fundos) com a oferta educacional. Assim, os governos estaduais teriam um reforço maior, uma vez que suas redes diminuiriam, enquanto o oposto ocorreria naqueles municípios que tiveram forte expansão das suas redes de ensino fundamental. Neste ponto, segundo o autor, poderia repousar a justificativa para alguns governos estaduais terem estimulado os processos de municipalização do ensino, ao invés de ampliar a oferta via rede estadual, mesmo que isso implicasse, à época, em menores repasses oriundos do extinto Fundef.

Vasquez (2011) complementa que a descentralização de recursos no processo de municipalização do ensino fundamental veio acompanhada da descentralização de encargos e, diante disso, é preciso ter cuidado ao afirmar que houve (des)vantagem para um dos lados²⁶:

Apesar da queda relativa, os repasses aos governos estaduais tiveram um pequeno aumento real e, com uma rede menor; o valor per capita disponível pode ter aumentado, tendo em vista que o Fundef abrange parte dos recursos totais vinculados à educação. Por sua vez, os municípios passaram a gerir uma parcela de recursos

²⁶ Tornou-se comum, como será visto adiante nas audiências públicas a serem analisadas, a afirmação de que os estados teriam sido os “perdedores” de recursos tanto no Fundef quanto no Fundeb, tendo assim, de certa forma, já contribuído suficientemente para os fundos, e os municípios os “ganhadores”, porém, Vasquez (2011) já problematizava tal aspecto, o qual será também aprofundado mais à frente neste trabalho.

maiores, mas não há garantias de que estas receitas adicionais sejam suficientes para custear integralmente a expansão da oferta de ensino. (VASQUEZ, 2011, p. 54)²⁷

Assim, quanto aos aspectos redistributivos, é possível concluir, a partir do que foi exposto neste capítulo, que estes fazem parte de uma complexa “disputa” federativa entre União, estados e municípios por recursos que sejam compatíveis com suas atribuições educacionais estabelecidas constitucionalmente, diante das desigualdades de capacidade de arrecadação dos entes federados, surgidas tanto pelas desigualdades econômicas territoriais como por suas receitas próprias e transferências de impostos determinadas constitucionalmente.

Vale salientar que a divisão de funções, poderes, recursos e competências, bem como a necessidade de cooperação entre os entes, tem papel central em qualquer desenho federativo, sendo fundamental compatibilizar graus de autonomia e objetivos particulares, locais, com aqueles gerais, nacionais, que influenciam a definição de políticas públicas. No caso brasileiro, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são chamados constitucionalmente a organizar em regime de colaboração seus sistemas de ensino, sendo que a educação básica é atribuição prioritária de Estados, Distrito Federal e municípios, enquanto a União exerce função redistributiva e supletiva, que deve garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira.

No entanto, mesmo com alguns avanços com a política de fundos, na ausência de um Sistema Nacional de Educação que “pactue” de forma mais organizada o regime de colaboração, as atribuições constitucionais educacionais dos entes federativos talvez não estejam ainda bem ajustadas aos recursos disponíveis, existindo possíveis desafios para a formulação do novo Fundeb. Tais desafios parecem estar relacionados, em boa parte, aos recursos destinados à educação que compõem ou não o fundo e às desigualdades de capacidade de financiamento ainda existentes sob o ponto de vista interestadual, nas quais o papel redistributivo e supletivo da União -e sua conseqüente complementação ao fundo- merece destaque, bem como intraestadual, tendo em vista especialmente a influência das ponderações por etapas na distribuição de recursos entre os estados e seus municípios.

²⁷ A observação de Vasquez parece apontar para o seguinte possível raciocínio: a cada matrícula transferida pelo estado aos municípios gerava-se um incremento de valor disponível por aluno do primeiro, uma vez que o valor associado e transferido por matrícula via Fundef era inferior ao recurso total vinculado à educação daquele ente se também considerado por aluno (o que será chamado de VAAT na discussão do novo Fundeb, como será visto adiante. Ou seja, ao transferir matrículas e com elas o valor Fundeb- VAAF, aumenta-se o VAAT disponível para as matrículas remanescentes), tornando a transferência de matrículas vantajosa para os Estados.

2 Qualidade em educação- Referencial teórico

Nesta segunda parte conceitual, serão abordados os aportes teóricos importantes para servirem de base ao segundo recorte desta pesquisa, relacionado à necessidade ou não de ampliação de recursos disponíveis e de melhoria de resultados e de gestão educacional na construção do novo Fundeb e como estes fatores estão relacionados ao tema qualidade em educação e do Custo aluno Qualidade (CAQ).

A discussão sobre o que é qualidade em educação e como essa se relaciona ao financiamento das políticas públicas é bastante complexa e aberta a diferentes abordagens. Para aprofundá-la e dar-lhe um encadeamento lógico, o capítulo está subdividido em quatro seções.

A primeira desenvolve um breve “histórico da qualidade em educação” (seção 2.1), quando será analisado o conceito da qualidade em educação, como esta foi percebida e tratada pelas políticas públicas ao longo do processo de consolidação do direito à educação no país e como foram surgindo os indicadores e os debates na tentativa de significá-la, avaliá-la e garanti-lhe um “padrão”, como, por exemplo, com os indicadores de investimento, de desempenho dentro da realidade educativa e de sucesso/fracasso escolar.

Em seguida, tem-se a seção “indicadores de investimento” (seção 2.2), que aprofunda a abordagem histórica com foco particularmente nestes que são indicadores relacionados especialmente às condições objetivas e materiais necessárias para a garantia do direito à educação de qualidade como, por exemplo, a remuneração docente, a proporção de alunos por professor, infraestrutura, sendo que, no caso brasileiro, estão representados pelas discussões e simulações de cálculo do custo aluno qualidade (CAQ) - que serão detalhadas por serem de extrema relevância e recorrente no debate educacional acadêmico e no Congresso Nacional (particularmente na construção do PNE e na do Novo Fundeb), ao tentar justamente quantificar o volume de recursos financeiros necessários para a garantia constitucional de padrão de qualidade e, conseqüentemente, redefinir o modelo de financiamento da área.

Em “Indicadores de sucesso/fracasso escolar” (seção 2.3), discorre-se sobre a evolução das políticas de avaliação de qualidade mediante testes padronizados associados ao desenvolvimento de competências e habilidades para determinado nível ou etapa de escolarização, cujo destaque é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que também têm tido bastante peso nos debates acadêmicos e legislativos sobre políticas públicas educacionais e sobre garantia do direito à educação de qualidade, sendo, por muitas vezes, também defendidos como possíveis parâmetros para definição de aporte de recursos públicos.

Por fim, tem-se a seção que aborda o “caso específico do Estado do Ceará” (seção 2.4), porque esse tem sido, de certa forma, tratado como um caso de sucesso no âmbito educacional

por pesquisadores e gestores, especialmente pelos que lidam mais diretamente com indicadores de sucesso/fracasso escolar, sendo relevante quando da tramitação do novo Fundeb.

Serão utilizados trabalhos de autores do campo da pesquisa educacional, bem como da ciência política – especialmente Oliveira e Araújo (2005), Araújo (2013), Carreira e Pinto (2007), Bauer, Alavarse e Oliveira (2015), Soares e Xavier (2013) e Maia (2020).

2.1 Histórico da Qualidade em Educação

Oliveira e Araújo (2005) consideram ser muito difícil, mesmo entre especialistas, chegar-se a uma noção do que seja qualidade de ensino. Diante disso, os autores fazem uma análise fundamentada na percepção de que, de um ponto de vista histórico na educação brasileira, três significados distintos de qualidade foram construídos e circularam simbólica e concretamente na sociedade.

O **primeiro significado de qualidade** estava condicionado pela oferta limitada de oportunidades de escolarização, pois o ensino era organizado para atender aos interesses e expectativas de uma minoria privilegiada. Portanto, a definição de qualidade estava dada pela possibilidade ou impossibilidade de acesso, sendo que as estatísticas educacionais brasileiras evidenciam, segundo Oliveira e Araújo (2005), que na década de 1920 mais de 60% da população brasileira era de analfabetos²⁸.

Carreira e Pinto (2007) observam que, de 1930 a 1950, quando – como visto no capítulo anterior – houve certa melhora nos padrões de financiamento em decorrência da vinculação constitucional de parte da receita de impostos para a educação, observou-se certo avanço no padrão de ensino oferecido, em especial no ensino médio, com uma escola pública que pagava bons salários, possuía infraestrutura e equipamentos adequados, mas que, ao mesmo tempo, excluía aqueles que mais precisavam de um ensino de qualidade.

Um dos obstáculos que de certa forma exemplifica a limitação do acesso a poucos era o exame de admissão ao ginásio, que se apresentava como um significativo “gargalo”, pois, após a conclusão da 4ª série do antigo ensino primário – correspondente ao atual quinto ano do ensino fundamental –, era imposta uma expressiva diminuição do número de vagas para aqueles que pretendiam prosseguir os estudos.

Assim, retomando Oliveira e Araújo (2005), a política educacional erigida, especialmente a partir de 1940, veio fazer frente à demanda por escolarização, portanto,

²⁸ Arelaro (1988, apud Oliveira e Araújo, 2005), ressalta que mesmo com os critérios ambíguos de medir o analfabetismo, historicamente utilizados no Brasil, esse dado é significativo, principalmente pelo fato de que, durante muito tempo, o cidadão que apenas conseguisse desenhar o nome próprio ter sido considerado alfabetizado.

preocupando-se com a ampliação do acesso da população à escola, mas o que acabou consistindo apenas em construção de prédios escolares; compra de material escolar, muitas vezes de segunda categoria; e precarização do trabalho docente pelo aviltamento dos salários e das condições de trabalho.

Carreira e Pinto (2007, p. 19) ressaltam que especialmente

[...]com o período ditatorial iniciado em 1964 e com a introdução, em 1971, da escolaridade obrigatória de oito anos, o país viveria uma massificação do acesso à escola pública de ensino fundamental exatamente num período em que os gastos com educação atingem seus patamares mais baixos, em decorrência da retirada da vinculação mínima de recursos para a área.

O resultado, segundo Carreira e Pinto (2007), foi o sucateamento das poucas escolas de qualidade até então existentes, generalizando-se o padrão de “serviços pobres para pobres”, potencializado pelo progressivo abandono da escola pública pela classe média.

Desta forma, segundo Oliveira e Araújo (2005), incorporadas parcelas da população que antes não tinham acesso à educação e cujas experiências culturais eram diferentes daqueles que antes constituíam o grupo de usuários da escola pública, essa passou a incorporar também as tensões, as contradições e as diferenças presentes na sociedade. Com isto, os obstáculos à democratização do ensino foram transferindo-se do acesso para a permanência com sucesso no interior do sistema escolar.

Em 1971, foi eliminado o exame de admissão ao ginásio, porém teve início um novo tipo de seletividade que deu origem ao **segundo significado de qualidade**, de acordo com Oliveira e Araújo (2005), este relacionado à ideia de fluxo, definido como número de alunos que progridem dentro de determinado sistema de ensino. Assim,

[...]no final dos anos de 1970 e nos anos de 1980, um segundo indicador de qualidade foi incorporado ao debate educacional no Brasil. A partir da comparação entre a entrada e a saída de alunos do sistema de ensino, era medida a qualidade da escola. Se a saída se mostrasse muito pequena em relação à entrada, a escola ou o sistema como um todo teria baixa qualidade (OLIVEIRA e ARAÚJO, 2005, p.10).

De acordo com os autores, mesmo tendo um aumento expressivo no número de matrículas na etapa obrigatória de escolarização, o Brasil apresentava uma alta taxa de repetência no final da década de 1980, sendo que 48 eram reprovadas e duas evadiam de cada 100 crianças que ingressavam na 1ª série. Então, a partir dessa comparação entre a entrada e a saída, ficava evidenciada a baixa qualidade da educação. Por isso, a década de 1990 teria sido marcada pela tendência de regularização do fluxo no ensino fundamental por meio da adoção de ciclos de escolarização, da promoção continuada e dos programas de aceleração da aprendizagem que foram difundidos a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da

Educação (LDB) (lei n. 9.394/96), mas que já vinham sendo adotados em vários estados e municípios desde a década de 1980. (Oliveira e Araújo, 2005).

Quando o sistema chegou a um índice de conclusão igual ou superior a 70%, esse índice deixou de ser considerado uma medida adequada para aferir a qualidade, tornando-se tal tarefa mais complexa e trazendo à tona **o terceiro significado** apontado por Oliveira e Araújo (2005):

[...]relativamente novo entre nós, mas difundido em outros países há mais tempo, particularmente nos Estados Unidos, é a qualidade indicada pela capacidade cognitiva dos estudantes, aferida mediante testes padronizados em larga escala, nos moldes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e do Exame Nacional de Cursos, conhecido como Provão, para o Ensino Superior. A partir de diretrizes e de matrizes curriculares para as diferentes etapas e níveis de escolarização, são preparados exames padronizados que, em tese, aferem o conhecimento que o aluno tem dos conteúdos prescritos para essa etapa ou nível de escolarização. (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 12)

Carreira e Pinto (2007) associam tal discussão no Brasil à adoção de políticas de ajuste econômico, que impuseram restrições às políticas sociais. A questão da qualidade, então, segundo os autores, se incorpora na década de 1990 à agenda do debate educacional no contexto das reformas educativas, caracterizadas como neoliberais, sendo criticada por grande parte dos pesquisadores em políticas sociais a transposição da lógica de mercado para a área social, que estimulava a competição entre escolas; a remuneração de professores e professoras por resultados; as famílias como “consumidoras” ou “clientes”. Portanto, de acordo com os autores, os grandes sistemas de avaliação teriam entrado em cena baseados em testes padronizados que não consideravam o contexto das escolas e dos professores, ou seja, a realidade de precariedade de infraestrutura, de desvalorização dos professores com consequente baixa atratividade da carreira, de turmas lotadas, entre outros.

Assim, Carreira e Pinto (2007) constataram que os setores que “se identificavam com os interesses populares” rejeitaram essa pauta da qualidade ganhando então força, no final da década de 1990, ainda segundo eles, o debate “qualidade versus equidade” em educação.

Diante da complexidade do que seria então “garantia de padrão de qualidade” da educação brasileira – conceito que foi incorporado pela Constituição Federal de 1988, mas não detalhado –, Oliveira e Araújo (2005) defendem que, embora a redefinição de políticas de financiamento e de alocação de recursos para a educação brasileira seja urgente e necessária, é preciso pensar de forma articulada num conjunto de indicadores que permita configurar uma escola e um ensino de qualidade numa perspectiva que abranja os insumos, o clima, a cultura organizacional e a avaliação. Ou seja, é preciso pensar numa política de melhoria da qualidade de ensino que articule insumos, processos e resultados.

Tal defesa é fundamentada pelos autores com o auxílio de Bruggen (2001 apud OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005), que, a partir de indicadores usualmente aceitos nos países europeus, estabeleceu uma classificação em três categorias: indicadores de investimento, de desempenho dentro da realidade educativa e de sucesso/fracasso escolar²⁹.

Os indicadores de investimento são, segundo os autores, aqueles relacionados à remuneração docente, proporção de alunos por professor, entre outros. Portanto, considerada tal definição, tais indicadores abrangem o custo aluno qualidade (CAQ), que será aprofundado na próxima seção.

Já os indicadores de desempenho, segundo Oliveira e Araújo (2005), são praticamente inexplorados na realidade brasileira, pois os sistemas de ensino não possuem metodologias para avaliá-los, apesar de experiências localizadas e estudos internacionais indicarem a relevância do clima e da cultura organizacional para amenizar o peso das desvantagens socioeconômicas e culturais dos alunos no processo de ensino-aprendizagem.

Por fim, os indicadores de sucesso/fracasso escolar, de acordo com os autores, se relacionam às políticas de avaliação mediante testes padronizados e serão objeto de análise de seção específica à frente neste capítulo.

2.2 Indicadores de Investimento³⁰: Custo Aluno Qualidade (CAQ)

Como antecipado na seção anterior, os “indicadores de investimento” são aqueles relacionados especialmente às condições objetivas materiais necessárias para a garantia do direito à educação de qualidade como, por exemplo, a remuneração docente, a proporção de alunos por professor, infraestrutura, entre outros. No caso brasileiro, estes estão representados pelas discussões e simulações de cálculo do custo aluno qualidade (CAQ) - que serão contextualizadas e aprofundadas por ser de extrema relevância e recorrente no debate acadêmico e legislativo, ao tentar quantificar o volume de recursos financeiros necessários para a garantia constitucional de padrão de qualidade e, conseqüentemente, redefinir o modelo de financiamento destinado às políticas educacionais.

Como visto, a Constituição Federal de 1988 consignou como um dos princípios que deveriam reger o ensino justamente essa “garantia de padrão de qualidade”. Porém, segundo

²⁹ Em publicação posterior à tramitação da PEC do novo Fundeb, Bauer, Arcas e Oliveira (2021) apresentaram uma revisão conceitual da Qualidade da Educação básica, na qual os autores afirmam que os estudos pesquisados que avançavam na proposição de indicadores no país o faziam a partir de dados e informações existentes e, conseqüentemente, focavam basicamente em insumos e resultados. Depreende-se de tal texto que os aqui chamados indicadores de investimentos são muitas vezes simplificados como “de insumos” e os de desempenho dentro da realidade educativa como “de processos”. Por sua vez, os de sucesso/fracasso escolar muitas vezes acabam sendo reduzidos a indicadores de resultados, limitando significativamente a complexa ideia de sucesso/fracasso escolar.

³⁰ Vide nota anterior.

Araújo (2013), somente a partir da redação oferecida pela Emenda Constitucional nº 14 de 1996 – que criou o Fundef – foram introduzidas modificações importantes que caminhavam para uma melhor compreensão e execução de tal padrão.

Dentre as modificações introduzidas pela referida emenda, o § 4º do Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) incidia diretamente sobre a questão, estabelecendo que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustariam progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

Segundo Araújo (2013), ao estabelecer que o padrão mínimo seria definido nacionalmente, a legislação deixava implícito que o estabelecimento de seus parâmetros seria feito pela União e, ao definir um prazo para o ajuste progressivo dos valores por aluno, os parâmetros, necessariamente, deveriam ter sua prévia definição.

Um passo importante dado na materialização do padrão de qualidade foi, ainda segundo Araújo (2013), o art. 13 da Lei 9424/96, que regulamentou tal emenda. Nele, foram arrolados seis parâmetros a serem considerados a um padrão de qualidade de ensino:

I - estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em sala de aula; II - capacitação permanente dos profissionais de educação; III - jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes; IV - complexidade de funcionamento; V - localização e atendimento da clientela; VI - busca do aumento do padrão de qualidade de ensino (BRASIL, 1996).

Ressalte-se que, como se vê, nenhum parâmetro estava relacionado a indicadores de sucesso/fracasso escolar, até mesmo porque, neste momento, esses ainda não estavam amplamente difundidos no debate educacional.³¹

Importante ainda observar o art. 75 da lei 9394/96:

Art. 75. A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.

§ 1º A ação a que se refere este Artigo obedecerá a fórmula de domínio público que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino.

§ 2º A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade.

§ 3º Com base nos critérios estabelecidos nos §§ 1º e 2º, a União poderá fazer a transferência direta de recursos a cada estabelecimento de ensino, considerado o número de alunos que efetivamente frequentam a escola.

³¹ O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), recorrente nas atuais discussões acadêmicas e legislativas sobre qualidade da educação, por exemplo, foi criado apenas em 2007, o que será visto na seção seguinte, no aprofundamento da discussão dos indicadores de sucesso/fracasso escolar.

§ 4º A ação supletiva e redistributiva não poderá ser exercida em favor do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios se estes oferecerem vagas, na área de ensino de sua responsabilidade, conforme o inciso VI do art. 10 e o inciso V do art. 11 desta Lei, em número inferior à sua capacidade de atendimento. (BRASIL, 1996).

De acordo com Araújo (2013), pela primeira vez aparece na legislação educacional a necessidade de que seja de domínio público a fórmula de cálculo do padrão mínimo de qualidade, a qual deveria também incluir capacidade de atendimento e medida do esforço fiscal na sua formatação. Além disso, foi explicitada uma fórmula de aferição da necessidade de auxílio por parte do governo federal a estado ou município, que seria definida pela razão entre os recursos de utilização constitucionalmente obrigatória no âmbito da manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, para assim cumprir o padrão mínimo de qualidade. No entanto, tanto o art. 13 da Lei Lei 9424/96,, quanto o art. 75 da 9394/96 não foram cumpridos ao longo do tempo por a União não ter tomado providências para tal, provavelmente pela constatação de que, ao elaborar os padrões mínimos de qualidade, estaria atraindo para si uma pressão maior por transferência de recursos federais para os demais entes federados. (ARAÚJO, 2013).

A Emenda Constitucional nº 53, de 2006 – que criou o Fundeb – manteve a necessidade da garantia de um padrão mínimo de qualidade no novo parágrafo primeiro do Artigo 60 ADCT e, em sua lei regulamentadora, a Lei nº 11.494 de 2007 (que revogou praticamente toda a lei 9424/96). Araújo (2013) lembra que o assunto foi tratado em três momentos: ao novamente delegar ao governo federal a tarefa de definir o formato do padrão mínimo (Artigo 30, IV); ao impor que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar no financiamento da educação básica, previsto no art. 212 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), a melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir o padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente, assegurada a participação popular e da comunidade educacional na definição de tal padrão (art. 38); e, indiretamente, ao estabelecer que a distribuição proporcional de recursos dos fundos estaduais levaria em conta as diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, ou seja, consideraria os padrões específicos (art. 10).

Por fim, neste resgate histórico, o Araújo (2013) enfatiza a alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 59 de 2009, que ampliou o conceito para “*garantia de padrão de qualidade e equidade*” (BRASIL, 2009)

Isto demonstra como foi ganhando força a importância da equidade no debate sobre qualidade, ainda que, neste momento, tal ideia também não tenha sido detalhada e regulamentada pela legislação.

Assim, diante da inércia da União em regulamentar tal padrão de qualidade e equidade, Araújo (2013) observa que a sociedade civil organizada, liderada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, assumiu tal tarefa, coordenando um processo de construção participativa do que ficou conhecido como Custo Aluno-Qualidade (CAQ).

Pelo livro “*Custo Aluno-Qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*”, elaborado por Carreira e Pinto (2007), na seção de metodologia, o Custo Aluno-Qualidade representaria uma inversão da lógica que pauta o financiamento da educação e das demais políticas sociais no Brasil, marcada historicamente pela subordinação do investimento social à disponibilidade orçamentária, na qual o valor médio gasto por aluno é o resultado da divisão dos escassos recursos da vinculação constitucional pelo número de estudantes matriculados, variando conforme as oscilações da arrecadação tributária. O CAQ, por meio de caminho oposto, representaria qual seria o investimento necessário por aluno para que o país ampliasse o acesso e a melhoria da qualidade da educação, de acordo com as metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE)³², legislação aprovada pelo Congresso Nacional.

A ideia central do CAQ é, de acordo com Carreira e Pinto (2007), que a garantia de insumos adequados seja condição necessária – ainda que não suficiente – para a qualidade do ensino. Embora os autores concordem que a definição de qualidade não deveria passar apenas pela definição de insumos, do ponto de vista dos custos, que é o foco da proposta do CAQ, a garantia de infraestrutura e de equipamentos adequados e de condições de trabalho satisfatórias seria um componente imprescindível para a efetividade dos processos de ensino e aprendizagem.

Na metodologia apresentada, foram definidas pelos autores quatro categorias de insumos relacionadas a: a) estrutura e funcionamento, que se referiam à construção e à manutenção dos prédios, a materiais básicos de conservação e a equipamentos de apoio ao ensino; b) profissionais em educação, abrangendo as condições de trabalho, os salários, o plano de carreira, a jornada de trabalho e a formação inicial e continuada dos profissionais em educação; c) gestão democrática, referindo-se ao fomento à participação da comunidade escolar e a práticas participativas de avaliação, incluindo a avaliação conjunta da escola pelos trabalhadores em educação, pelos estudantes, pelas famílias e pela comunidade; d) acesso e permanência na escola, para assegurar aos alunos e às alunas itens tais como: material didático, transporte, alimentação, vestuário – ressaltada a importância da articulação da política

³² Naquele momento, o PNE vigente era o primeiro, aprovado em 2010.

educacional com outras políticas sociais (saúde, assistência social, desenvolvimento agrário, etc.)³³ (CARREIRA; PINTO, 2007).

Assim, no cálculo apresentado alguns parâmetros foram assumidos, optando-se, naquele momento, por um Custo Qualidade Inicial, um CAQi, “ou seja, aquele que decorre de um conjunto de padrões mínimos referenciados na legislação educacional e que, de alguma forma, responde ao desafio de avançar na concretização da nossa matriz de CAQ” (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 77), e, diante de tais parâmetros, foram constatados os fatores que mais impactavam o cálculo do Custo Aluno-Qualidade inicial: a) tamanho da escola/creche, sendo assumido, no cálculo, um tamanho que fosse próximo àquele apresentado pela maioria das unidades existentes no país; b) jornada dos estudantes, sendo que, ainda que entendessem como fundamental a conquista do período integral para todos, optou-se pela jornada de 5 horas para os alunos da pré-escola, do ensino fundamental e do ensino médio e pela jornada integral de 10 horas somente para as crianças com 0 a 3 anos de idade atendidas por creches; c) a relação estudantes – turma ou estudantes–professor, tomando-se por base as sugestões apresentadas por especialistas, entidades e movimentos vinculados às diferentes etapas da educação básica, tendo como referência inicial a relação prevista no projeto original da LDB (substitutivo do deputado Jorge Hage),³⁴ assim como a educação infantil constante no documento “Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil” (Ministério da Educação, 1998); d) os salários dos profissionais da educação, sendo que o ponto de partida para a fixação dos salários foi o documento “Acordo Nacional de Valorização do Magistério da Educação Básica”, assinado em 1994, no governo Itamar Franco, que fixava à época um piso salarial nacional para uma jornada de 40 horas semanais de trabalho para professores com formação de nível médio (normal), sendo considerada a devida correção inflacionária no período.

³³ Até mesmo porque, como já visto neste trabalho, esses gastos não são caracterizados como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), ou seja, não são computados como despesas da educação no cumprimento às vinculações constitucionais da área.

³⁴ Segundo Carreira e Pinto (2007), o substitutivo do deputado Jorge Hage, aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, incorporava várias medidas de forte impacto na qualidade do ensino público e que foram deixadas de lado no texto finalmente aprovado em dezembro de 1996. Entre estas, os autores destacam a definição do número máximo de alunos por professor, que, no projeto de Jorge Hage (art. 32), era de 20 alunos na creche, 25 na pré-escola e nas classes de alfabetização e 35 nas demais séries e níveis. Na redação do texto final da LDB, porém, consta apenas: “Será objetivo permanente das autoridades responsáveis alcançar uma relação adequada entre o número de alunos e o professor”, cabendo “ao respectivo sistema de ensino, em vista das condições disponíveis e das características regionais e locais, estabelecer um parâmetro para o atendimento do disposto neste artigo” (art. 25 da Lei 9.394/1996). Lembrem os autores que, como principal elemento de custo é o gasto com salário dos profissionais da educação, uma forma de reduzir seu impacto no custo total seria, neste cenário de não regulamentação, superlotar as salas de aula.

Muito importante ressaltar que, no cálculo realizado, a remuneração dos profissionais foi o insumo de maior impacto no custo por aluno (em torno de 75% do custo total) e também é, na visão de Carreira e Pinto (2007), o de maior impacto na qualidade do ensino.

Segundo Araújo (2013), em 05 de maio de 2010 a discussão sobre o padrão mínimo de qualidade alcançou um novo patamar, ao finalmente ser aprovado, pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE), o parecer que estabeleceu as normas para aplicação do inciso IX do Artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata justamente dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a educação básica pública.

O texto deste parecer, assim como foi feito no livro de Carreira e Pinto (2007), elegeu principais parâmetros para a definição da matriz do Custo Aluno – Qualidade Inicial, dentre os quais estavam presentes:

1) Professores qualificados com remuneração adequada e compatível a de outros profissionais com igual nível de formação no mercado de trabalho, com regime de trabalho de 40 horas em tempo integral em uma mesma escola; a) Adicional de 50% para os profissionais que atuam na escola e que possuem nível superior em relação aos demais profissionais que possuem nível médio com habilitação técnica; b) Para aqueles que possuem apenas formação de Ensino Fundamental foi previsto um salário correspondente a 70% em relação àqueles de nível médio. 2) A existência de pessoal de apoio técnico e administrativo que assegure o bom funcionamento da escola, como a preparação da merenda, funcionamento da biblioteca, limpeza predial e setor de secretaria da escola, por exemplo; 3) A existência de creches e escolas possuindo condições de infraestrutura e de equipamentos adequados aos seus usuários; 4) Relação adequada entre o número de alunos por turma e por professor, que permita uma aprendizagem de qualidade (Creche: 13 crianças; Pré-Escola: 22 alunos; Ensino Fundamental, anos iniciais: 24 alunos; Ensino Fundamental, anos finais: 30 alunos; Ensino Médio: 30 alunos.). (ARAÚJO, 2013, p.156).

Vê-se que o critério de remuneração foi baseado na remuneração de outros profissionais com igual nível de formação no mercado de trabalho.³⁵ Além disso, pode-se depreender, tanto nos cálculos deste parecer como do estudo de Carreira e Pinto (2007), que foi adotada uma remuneração média nacional, tendo em vista que os valores calculados ao final não se diferenciaram por regiões ou entes federativos, ou seja, não foram considerados CAQs regionais ou estaduais.³⁶

³⁵ O Plano nacional de Educação (PNE) que viria a ser aprovado em 2014 pelo Congresso Nacional tem como uma de suas metas, a 17, justamente “valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE”.

³⁶ Tal aspecto será problematizado mais à frente nesta dissertação, quando da discussão das audiências públicas na tramitação do novo Fundeb, pois, o CAQ ser ou não nacional poderia influenciar na definição, por exemplo, do tamanho necessário e da forma de distribuição da complementação da União ao Fundeb para tornar possível sua concretização. De qualquer forma, como está sendo visto, os estudos anteriores à tramitação, pelo menos os que foram acessados neste trabalho de pesquisa, consideraram sempre um CAQ nacional único para cada etapa e modalidade de ensino.

Com o cálculo final, além de se obter valores absolutos nacionais de CAQ para cada etapa, jornada e modalidade de ensino, foi possível definir - pela relação proporcional de cada um desses CAQs com o correspondente ao do ensino fundamental regular urbano, tido como valor de referência na lei de regulamentação do Fundeb- fatores de ponderação mais próximos da realidade das escolas brasileiras do que aqueles definidos pela Lei e pela comissão intergovernamental do Fundeb que, como visto no capítulo anterior, se tornaram mais políticos do que técnicos.³⁷

Em 2014, com a aprovação do vigente PNE (Lei nº 13.005/14), o CAQ foi incorporado explicitamente à legislação educacional, na meta 20, mais especificamente nas seguintes estratégias:

20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial – CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade – CAQ; 20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade – CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar; 20.8) o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação – MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação – FNE, pelo Conselho Nacional de Educação – CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal; [...] 20.10) caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ. (BRASIL, 2014).

Como se vê, a Lei nº 13.005/14, além de definir responsáveis pela metodologia de cálculo e parâmetros – coerentes com os estudos da Campanha Nacional e com o parecer do CNE apresentados – para a implementação do CAQi e construção do CAQ, definiu prazos que já venceram, não sendo cumpridas, portanto, as quatro estratégias.

Encerrando essa seção, são trazidas duas simulações realizadas por Araújo (2013), para tratar especialmente da relação entre equidade, definição do CAQ, redistribuição promovida pelo Fundeb e complementação da União ao fundo – as duas últimas abordadas no capítulo 1 deste trabalho³⁸. Tais simulações se relacionam diretamente com esse segundo recorte da

³⁷ O marco legal que rege o Conselho Nacional de Educação (Lei nº 9131 de 24 de novembro de 1995), no seu art. 2º estabelece que as deliberações e os pronunciamentos do Conselho deverão ser homologados pelo Ministro de Estado da Educação. O referido parecer do CNE nunca chegou a ser homologado pelo Ministério da Educação.

³⁸ Ou seja, de certa forma, no caso em tela, a fundamentação do atual capítulo dialoga com a do anterior desta dissertação, uma vez que a divisão das abordagens deste trabalho busca delimitar temas de interesse, mas, muitas vezes esses naturalmente se entremeiam e se interseccionam.

dissertação, pois, tentam demonstrar e dimensionar a necessidade de mais recursos, especialmente da União, ao fundo para a concretização do CAQ.

Para a construção dessas simulações, Araújo (2013) utilizou-se principalmente dos parâmetros apresentados pelo referido parecer do CNE (2010) e, complementarmente, da Portaria Interministerial nº 1721 de 7 de novembro de 2011, que operacionalizou as decisões da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade; de pesquisa encomendada pelo INEP; do Livro de Carreira e Pinto (2007); e de pesquisa desenvolvida pela Undime (2012).

Tais estudos são descritos por Araújo (2013), sendo que as remunerações dos profissionais do magistério a serem atingidas pelo CAQ são definidas de formas distintas em cada um deles – inclusive, indiretamente –, porém, em todos, os valores são médias nacionais (é considerado um valor único médio nacional de remuneração para cada etapa e modalidade, independentemente da Região ou Estado). Portanto, novamente, assim como em Carreira e Pinto (2007) e no parecer do CNE (2010), não são consideradas possibilidades de CAQs regionais ou estaduais nesses estudos, o que, conseqüentemente, tampouco é considerado nessas simulações.

Com base nos dados dessas pesquisas, Araújo (2013) calculou o que seria o CAQi nacional para cada etapa e modalidade e os comparou com os gastos reais do ano de referência – tendo como base o modelo de repartição então vigente do Fundeb, apenas alterando os fatores de ponderação por etapas e modalidades, que foram construídos a partir dos estudos descritos – portanto, com relações proporcionais entre os custos mais reais. Assim, foram considerados constantes os demais valores realizados – ou seja, aqueles vinculados à educação, mas que não compõem o fundo- e alterados apenas os valores recebidos pelos municípios via Fundeb.

O cerne das simulações de Araújo (2013) foi redistribuir recursos tendo por base o custo aluno qualidade inicial e, para uma das simulações que particularmente interessam na análise dos embates do novo Fundeb, foi atribuída à União a tarefa de complementar os fundos estaduais com os valores necessários ao alcance dos referidos custos aluno qualidade; enquanto a outra simulação considerou a existência de um hipotético fundo único nacional, o que quer dizer que o vigente montante bloqueado de recursos pelos fundos seria redistribuído nacionalmente, permitindo migração de recursos entre os estados – e permaneceria o papel da União de complementar esse fundo com os valores necessários ao alcance dos custos aluno qualidade. O autor conclui, na primeira simulação, que a participação da União passaria de 10%

do total depositado por estados e municípios para 41,1%. Para a segunda simulação, adotado o fundo único nacional, passaria para 31,3%.

Araújo (2013) ressalta que com o fundo único, se fosse mantida a participação da União de 10% do montante depositado, haveria uma migração significativa de recursos de doze unidades federadas, provocando uma perda da qualidade já existente nas unidades afetadas, especialmente nos municípios destas unidades: *“para efeitos comparativos, a soma dos recursos que migrariam destas doze unidades equivaleria a 78,2% dos recursos alocados pela União no Fundo Único, sendo que São Paulo participaria com destinação equivalente a 55,1% da complementação”* (ARAÚJO, 2013, p. 231). Portanto, para esse autor, tal opção só seria viável com o aumento de participação da União, o que minimizaria a migração de recursos entre os entes federados.

A aplicação de fatores de ponderação entre etapas e modalidades, tendo por base o custo aluno-qualidade, ainda segundo Araújo (2013), refletiu, nas simulações, em uma possibilidade de distribuição dos recursos mais justa em termos intraestaduais, beneficiando as redes municipais – a participação municipal passaria de 53% para 59% de recebimento dos recursos do fundo.

Assim, tais simulações demonstram parte das possibilidades existentes de se repensar o aprimoramento do mecanismo de redistribuição do Fundeb - sendo a tramitação da PEC no Congresso Nacional uma oportunidade para tal. Nelas, como visto, vinculam-se os aspectos redistributivos do fundo ao custo aluno qualidade, em uma busca por equidade de recursos entre os entes federativos para a execução de suas atribuições educacionais com qualidade.

Importante ressaltar que, em todos os estudos acessados para este referencial teórico (anteriores ao início da tramitação da PEC do novo Fundeb), não foram problematizados, por exemplo, as diferenças entre o custo de vida e poder de compra regionais e sua relação com as remunerações e os planos de carreira dos professores, sendo sempre adotados CAQs únicos nacionais, com diferenciação apenas por etapas, modalidades e jornadas. Também pouco se tratou dos demais recursos vinculados à educação e fora daqueles bloqueados pelo fundo e de sua interferência na busca por equidade de financiamento.

Além disso, como já colocado, os pesquisadores em financiamento da educação e adeptos do CAQ, ao menos anteriormente ao início dos debates do novo fundo no Congresso nacional, consideravam a garantia de insumos adequados condição necessária – ainda que não suficiente – para a qualidade em educação e, em geral, não correlacionavam no cálculo desses insumos – que é em sua maior parte relacionado à valorização dos professores –, tampouco na ideia de equidade, indicadores de sucesso/fracasso escolar, os quais serão abordados a seguir.

2.3 Indicadores de sucesso/fracasso escolar³⁹

Nesta seção, será vista a evolução das políticas de avaliação de qualidade mediante testes padronizados, associados ao desenvolvimento de competências e habilidades para determinado nível ou etapa de escolarização- tendo destaque o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)-, e que também têm tido bastante peso nos debates sobre garantia do direito à educação de qualidade, sendo, por muitas vezes, também defendidos como possíveis parâmetros para definição de aporte de recursos para educação.

Como visto na seção 2.1, um **terceiro significado distinto de qualidade**, apontado por Oliveira e Araújo (2005), para o período a partir da década 1990 no país, seria justamente a qualidade indicada pela capacidade cognitiva dos estudantes, aferida mediante testes padronizados em larga escala, possibilitando a introdução ao debate de indicadores de sucesso/fracasso escolar. Para a construção desses indicadores, são necessários tais testes que, em tese, deveriam aferir o conhecimento que o aluno tem dos conteúdos prescritos para cada etapa ou nível de escolarização, nos moldes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

O Saeb foi criado no início da década de 1990, tendo como objetivo medir o desempenho acadêmico dos alunos da educação básica e os fatores associados a esse desempenho e que nele interferem (fatores intra e extraescolares). O sistema inicialmente era composto por duas avaliações⁴⁰: 1) Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) – divulgada com o nome de Saeb, aplicada a uma amostra de estudantes das redes públicas e privadas do país, localizados na área rural e urbana e matriculados no 5º e 9º anos do ensino fundamental, bem como no 3º ano do ensino médio; 2) Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), divulgada e conhecida com o nome de Prova Brasil –, aplicada de forma censitária a alunos de 5º e 9º anos do ensino fundamental público, nas redes estaduais, municipais e federais, de área rural e urbana, em escolas que tenham no mínimo vinte alunos matriculados na série avaliada.

³⁹ Como referenciado anteriormente, esses indicadores muitas vezes acabam sendo tratados simplesmente como indicadores de resultados, limitando significativamente a complexa ideia de sucesso/fracasso escolar.

⁴⁰ De acordo com o site oficial do Inep, a edição de 2019 do SAEB marcou o início de um período de transição entre as matrizes de referência em conformidade com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), sendo os principais marcos:

2019: estudo-piloto para a avaliação da educação infantil; testes de língua portuguesa e de matemática para o 2º ano do ensino fundamental já alinhados à BNCC; testes de ciências humanas e de ciências da natureza para o 9º ano do ensino fundamental já alinhados à BNCC.

2021: implementação da avaliação da educação infantil, realizada por meio da aplicação de questionários eletrônicos para professores e diretores de creches e pré-escolas, bem como gestores das redes.

2023: testes de linguagens e matemática para os 5º e 9º anos do ensino fundamental alinhados à BNCC; testes de ciências humanas e de ciências da natureza para o 5º ano do ensino fundamental alinhados à BNCC.

2025: testes para o ensino médio alinhados à BNCC.

Os resultados dessas avaliações, desde 2006, têm sido sintetizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), porém, foi a partir de 2007, com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), estabelecido pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que o uso desse índice foi trazido para o centro do debate sobre políticas educacionais.

O Ideb é composto por Informações de desempenho em exames padronizados e informações sobre fluxo escolar, com a combinação de dois outros indicadores: a) Pontuação média dos estudantes em exames padronizados ao final de determinada etapa da educação básica (5º e 9º anos do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio – SAEB); b) Taxa média de aprovação dos estudantes da correspondente etapa de ensino – Censo escolar (anual). Seu cálculo é obtido pelo produto entre o desempenho e o rendimento escolar (ou o inverso do tempo médio de conclusão de um ano).

Soares e Xavier (2013) explicam que o desempenho é então definido como a média das proficiências em Leitura e Matemática – obtidas na Prova Brasil e padronizadas entre si para se calcular uma nova média-; enquanto o rendimento pode ser interpretado como a razão entre o número de anos da etapa e o número de anos letivos que um aluno típico gasta para completar determinado ano, sendo que, em uma situação ideal, na qual não houvesse nem reprovação nem abandono, esse valor seria igual a 1, ou seja, apenas um ano letivo seria gasto para que os alunos completassem cada série ou ano escolar. No entanto, na maioria das situações há reprovações e abandonos, aumentando-se a média de anos letivos de estudo necessários para que todos os alunos da escola completem cada ano escolar, o que diminui o valor do Ideb, ou seja, o índice penaliza a escola que usa a reprovação como estratégia pedagógica, atribuindo-lhe valores mais baixos.

De acordo com o documento de lançamento do PDE (HADDAD, 2007), o uso do Ideb teria como objetivos produzir informações sobre a qualidade de ensino; estabelecer um sistema de metas educacionais; reduzir os índices de repetência e evasão escolar; responsabilização dos envolvidos no processo. Os benefícios associados ao seu uso estariam relacionados a melhoria da gestão e da utilização de recursos; a maior participação da sociedade nas políticas públicas; e a oferta de parâmetro de comparação entre redes e escolas.

O PDE como um todo teria como objetivo a “*melhoria da qualidade de educação Básica, por meio da adesão de estados e municípios ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*” e, do decreto nº 6.094/2007, podem ser destacados os seguintes artigos:

Art. 2º A participação da União no Compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação, por

Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino, das seguintes diretrizes: [...]

III - acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente; [...]

XIX - divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, referido no art. 3o; Art. 3o A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

Art. 8o As adesões ao Compromisso nortearão o apoio suplementar e voluntário da União às redes públicas de educação básica dos Municípios, Distrito Federal e Estados. [...]

§ 2o Dentre os critérios de prioridade de atendimento da União, serão observados o IDEB, as possibilidades de incremento desse índice e a capacidade financeira e técnica do ente apoiado, na forma de normas expedidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.(BRASIL, 2007)

Como uma de suas metas o PDE tinha a de alcançar, em 2021, o desempenho educacional que, em média, era observado para os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que, em 2007, seria correspondente a um Ideb de 6,0.⁴¹

Como já visto na seção inicial deste capítulo, de acordo com Carreira e Pinto (2007), houve críticas de educadores e pesquisadores em educação a transposição de uma suposta lógica de mercado para a área social, que estimularia a competição entre escolas; a remuneração de professores e professoras por resultados; e as famílias como “consumidoras” ou “clientes”; e que o indicador se oporia, de certa forma, a uma busca por equidade.

Freitas (2007, apud PASSONE, 2014), criticando particularmente os acordos firmados entre os prefeitos e o governo federal no âmbito do PDE para assumirem metas do Ideb e, assim, obterem maior aporte de verbas públicas, considera que a visão unilateral das avaliações acabou por compor a estratégia de responsabilização das escolas sem considerar as reais condições da educação básica no país, o que gerou uma pressão autoritária e verticalizada, sendo que, para esse autor, o papel da avaliação em larga escala ou de sistema deveria ser destinada, preferencialmente, à avaliação das políticas públicas e não das escolas.

⁴¹ No Plano Nacional de Educação aprovado em 2014, o Ideb continuou tendo papel central na discussão de qualidade, uma vez que sua meta 7 era justamente “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb

IDEB	2015	2017	2019	2021
<i>Anos iniciais do ensino fundamental</i>	5,2	5,5	5,7	6,0
<i>Anos finais do ensino fundamental</i>	4,7	5,0	5,2	5,5
<i>Ensino médio</i>	4,3	4,7	5,0	5,2

Neste sentido, Bauer, Alavarse e Oliveira (2015) apresentam uma reflexão na qual reconhecem a utilidade dessas avaliações, porém, questionam o uso de seus resultados para a gestão como critério, por exemplo, de alocação de recursos nas escolas com melhores resultados, de definição de bônus para professores, além do estabelecimento de rankings estimulando a competição entre escolas e redes de ensino e do entendimento dessas avaliações como indicador único e principal de qualidade de ensino. Esses autores lembram que a aceitação de tais avaliações está longe de ser consensual, existindo *“parcelas significativas da comunidade acadêmica e educacional que, de maneira geral, desconsideram as eventuais contribuições que podem se originar das medidas educacionais em larga escala”* (BAUER, ALAVARSE E OLIVEIRA, 2015, p.1369).

O papel de destaque, nas duas últimas décadas, dado à avaliação padronizada nas políticas públicas educacionais, geralmente, *“aparece justificado pela necessidade de mudança nas concepções de gestão na educação pari passu à mudança nas organizações em geral”*. (BAUER, ALAVARSE E OLIVEIRA, 2015, p.1370). Ao se passar do controle burocrático e hierárquico do modo de execução para o controle do produto, o controle dos processos educativos possibilita uma redução do pessoal total envolvido, sendo que

quem controla a avaliação, à medida que essa ganha importância na definição da alocação de recursos, dos salários etc., torna-se mais poderoso. Assim sendo, por meio das avaliações, busca-se o poder de induzir o(s) outro(s) a fazer o que se deseja. Ademais, possibilita um discurso progressista, agora reconceituado, de possibilitar a autonomia da escola, a descentralização da gestão, a participação etc. Não é coincidência que algumas reformas ancoradas no fortalecimento dos mecanismos de testagens em larga escala defendam medidas democratizadoras da gestão, como a eleição de diretores etc. (BAUER, ALAVARSE E OLIVEIRA, 2015, p.1370).

Diante da realidade posta das avaliações em larga escala, Bauer, Alavarse e Oliveira (2015) listam alguns dos argumentos favoráveis e desfavoráveis a adoção dessas avaliações encontrados na literatura, dos quais podem ser destacados no quadro a seguir.

Quadro 3 - Avaliações em larga escala

Argumentos Favoráveis	1	As testagens, por meio de provas padronizadas e comparáveis ao longo do tempo, seriam consideradas evidência empírica para se verificar a qualidade do ensino;
	2	Propiciariam informação, diagnóstico, regulação, monitoramento e controle (tanto do indivíduo quanto do sistema educacional) e legitimação das políticas;
	3	Promovem uma cultura de avaliação dos serviços públicos e de transparência sobre seus processos e resultados;
	4	Permite a um determinado gestor comparar o desempenho das escolas de sua rede com as de outros municípios, estados e com as médias nacionais;

	5	São, por natureza, mais neutras e objetivas e, normalmente, corrigidas com a utilização de programas computacionais, mantendo o anonimato dos estudantes e minimizando a subjetividade inerente às correções realizadas pelos professores;
	6	Garantiria maior precisão e credibilidade dos resultados;
	7	Possibilita acompanhar a evolução da educação com a constituição de bases de dados objetivos e de um sistema de informações;
	8	Favorecem a tomada de decisões no âmbito educacional das políticas públicas com maior consistência;
	9	Possibilita analisar seus dados em relação a fatores diversos, tanto referentes a características dos sujeitos (etnia, nível socioeconômico, sexo, background cultural etc.), quanto com relação às características das escolas, do professorado, das redes de ensino;
	10	Favorece o desenvolvimento de programas educacionais específicos, com vistas à melhoria dos resultados obtidos.
Argumentos Desfavoráveis	1	A disseminação dos testes se fez em nome de reformas da educação pública, mas tendo à sua frente grandes interesses econômicos, tanto do ponto de vista da direção da nação, quanto das empresas que aplicam os testes, associadas à venda de materiais didáticos;
	2	Elaboração de matrizes e definição de parâmetros de avaliação não necessariamente condizentes com as necessidades sociais e possibilidades de desenvolvimento dos alunos;
	3	Possível empobrecimento curricular, podendo as avaliações levar os professores a ensinar somente os conteúdos cobrados nas provas, não desenvolvendo outros conteúdos e habilidades importantes à formação dos alunos;
	4	Os indicadores implicam em uma tomada de postura ideológica, ao se utilizar umas variáveis e abandonar outras;
	5	Testes padronizados e <i>rankings</i> , incentivam a competição entre escolas e alunos, gerando processos de ensinar para os testes;
	6	Produzem injustiças quando promovem bonificação de professores e premiação das melhores escolas;
	7	Na busca por melhores resultados, escolas e sistemas de ensino podem acabar por recusar a matrícula de alunos de baixo rendimento ou que necessitem de atendimento educacional especializado ou podem se utilizar de mecanismos de transferência de alunos de baixo rendimento;
	8	Podem induzir o aumento na desigualdade, posto que investir mais nos melhores alunos pode parecer mais promissor do que enfrentar as dificuldades de aprendizado dos alunos com piores resultados, o que caminha na contramão da busca por equidade;
	9	A influência do caráter político na divulgação de resultados.

Como conclusão dessa espécie de balanço de prós e contras, os autores defendem que as avaliações externas de larga escala têm potencialidades para produzir avanços no conhecimento do universo educacional, se encaradas em sua complexidade, o que exige, segundo Esquinsani (2010, apud Bauer, Alavarse e Oliveira, 2015) e Iaies (2003, apud Bauer, Alavarse e Oliveira, 2015), uma análise que ultrapasse a comparação de resultados quantitativos sobre níveis de aprendizagem e que considere também aspectos curriculares, de infraestrutura e de formação docente, dentre outros.

Complementarmente, para Soares e Xavier (2013, p. 905),

Uma justificativa nunca explicitada para o uso de resultados de rendimento e aprendizado no monitoramento de sistemas de educação básica é que apenas dessa forma o Estado fica sabendo se o direito à educação de seus cidadãos está sendo atendido. Na ausência de um sistema como esse, o direito público subjetivo estabelecido no texto constitucional não pode ser monitorado e, eventualmente, exigido.

Porém, Soares e Xavier (2013, p. 905), ainda que considerem que “*a criação do Ideb significou uma grande e positiva mudança no debate educacional brasileiro*” por ter trazido a ideia de que as escolas devem também ser avaliadas pelo aprendizado de seus alunos, expresso pelo desempenho, fazem também uma análise crítica específica do indicador e apontam como seus principais problemas: a) Os desempenhos apenas dos alunos presentes ao teste são considerados; b) Proficiência em Matemática tem mais peso do que proficiência em Leitura, por questões de conversão de escala envolvidas; c) o Ideb assume substituições questionáveis entre os diferentes componentes, por exemplo, o bom desempenho de um aluno pode compensar o mau desempenho de outro, bem como um melhor desempenho pode compensar uma taxa de reprovação mais alta, deixando “aberta a possibilidade de exclusão educacional, pois, para obter melhores valores do indicador, pode-se escolher com cuidado os alunos nos quais a escola deve concentrar seus esforços instrucionais” (SOARES; XAVIER, 2013); d) Não se pode usar a metáfora da nota escolar para analisar o Ideb, pois, em um primeiro momento, a escala do Ideb é difícil de ser apreciada por um não especialista, tendo em vista as suas peculiaridades, “*por exemplo, um Ideb de 4,5 é um valor médio, não baixo, e está longe e não perto do valor 6. Isso é consequência do fato de que os valores extremos da escala, acima de 6 e abaixo de 3, são raros e valores acima de 8 e abaixo de 2 são quase impossíveis*” (SOARES e XAVIER, 2013, p.912); e) Naturaliza baixos desempenhos de muitos alunos, pois um Ideb igual a 6, por exemplo, é compatível com muitos alunos com desempenhos medíocres; f) O Ideb é bastante correlacionado com o nível socioeconômico da dos estudantes.

Os autores consideram ainda pertinentes duas observações, feitas em entrevista para a revista Educação, que corroboram as críticas apontadas por Bauer, Alavarse e Oliveira (2015).

A primeira, de Daniel Cara, para quem "*o Ideb é um termômetro que revela se o aluno está ou não assimilando informações fornecidas pelo sistema educacional, mas não considera aspectos que têm impacto sobre a qualidade, como a valorização dos profissionais e a infraestrutura*", e a segunda, de João Batista de Oliveira, para quem, "*ao agregar coisas diferentes, o Ideb dá algumas indicações sobre qualidade, mas ele não sinaliza claramente o que precisa ser melhorado*". (AVANCINI, 2008, apud SOARES E XAVIER, 2013, p. 918).

Como conclusão da análise crítica, Soares e Xavier (2013) acreditam que o Ideb deva ser divulgado de forma contextualizada, contendo pelo menos uma descrição do nível socioeconômico das escolas ou dos municípios, bem como outras características das escolas, como sua infraestrutura. Segundo os autores, "*isso não advoga que as expectativas relativas ao aprendizado dos alunos devem ser diferentes em diferentes municípios, mas apenas que, para atingir os aprendizados necessários, alguns cenários sociais são mais adversos do que outros.*" (SOARES; XAVIER, 2013, p. 920).

Saliente-se que, ao longo do tempo, o Inep foi aprimorando a divulgação do indicador e associando-o às condições socioeconômicas das escolas, porém até então não são detalhadas a infraestrutura, salários, número de alunos por turma, tampouco a disponibilidade de recursos da rede ou da própria escola..

2.4 Caso específico do Estado do Ceará

Nesta seção, é apresentado o caso específico do Estado do Ceará, que tem sido, de certa forma, tratado como um caso de sucesso no âmbito educacional por pesquisadores e gestores, especialmente pelos que lidam mais diretamente com indicadores de sucesso/fracasso escolar, justamente por este estado ter apresentado, ao longo dos últimos anos, resultados de Ideb bastante positivos, adotando – dentre outras medidas, – algumas de incentivo financeiro associadas a desempenho medido por avaliações de larga escala.

Para Maia (2020), o Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic), da Secretaria de Educação do Estado do Ceará, surpreende por sua longevidade e impressiona por seus resultados, pois, iniciado em 2007 e ainda vigente, o programa atravessou três ciclos de gestão e produziu avanços impressionantes na garantia da alfabetização das crianças ao final do 2º ano do ensino fundamental, estendendo-se as melhorias na aprendizagem até o 5º ano, com fortes traços de maior equidade.

Particularmente, o expressivo avanço dos resultados do estado nas avaliações da aprendizagem de língua portuguesa e matemática do 5º ano, segundo Maia (2020), é que chamaram a atenção de especialistas em educação do resto do país, uma vez que,

embora os resultados da avaliação externa cearense para o 5º ano, realizada a cada ano e com todos os alunos das escolas públicas, já viessem mostrando a importante evolução positiva, foi a confirmação desta tendência nas avaliações nacionais da Prova Brasil e sua expressão no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) que chamou a atenção para o Ceará e, por conseguinte, para o Paic. No intervalo de 2007 a 2017, o Ideb de 5º ano da rede pública cearense cresceu em um ritmo bem mais acelerado que o do restante do país, passando de 3,5 para 6,1 (+2,6), um incremento de 74,2%, enquanto o crescimento da rede pública brasileira foi de 4,0 para 5,5 (+1,5), ou seja, 37,5%. Neste período, o Ceará deslocou-se da 16ª para a 5ª posição no ranking dos estados. (MAIA, 2020, p. 156).

Sobre esses resultados, um aspecto ao qual Maia (2020) atribui especial destaque foi um ganho significativo de equidade nessa melhoria da qualidade, tendo em vista as análises que apontam que, além da média do índice ter melhorado, os resultados dos estudantes de nível socioeconômico mais baixo vêm melhorando em ritmo mais acelerado que a média⁴². Segundo o autor, de acordo com os gráficos intitulados “Desigualdades educacionais considerando o nível socioeconômico das escolas 5º ano do Ensino Fundamental”, elaborados pelo Inep/MEC em 2017 - que apresentam as diferenças, em cada estado brasileiro, das médias de proficiência dos alunos das escolas situadas no quintil mais baixo e no quintil mais alto de renda, conforme o Indicador de Nível Sócio Econômico (Inse)⁴³, o Ceará destaca-se pelas menores diferenças entre a média das escolas mais pobres e mais ricas.

Quanto ao contexto de implementação do Paic, Maia (2020) ressalta o relatório da pesquisa que mede o Indicador de Analfabetismo Funcional (Inaf) 2018, que informou que 34% dos avaliados que já cursavam os anos finais do Ensino Fundamental e 13% daqueles com escolaridade de ensino médio se situavam nos estágios *analfabeto* e *rudimentar* da distribuição de proficiência usada na pesquisa. Para esse autor então – corroborando de certa forma a justificativa trazida na seção anterior desse capítulo para o uso de indicadores de sucesso/fracasso escolar–,

quando não havia escolas para todos, era muito evidente que a responsabilidade pela exclusão era do estado. Na presente circunstância, porém, em que a escola existe para a quase totalidade e muitos já chegam a concluir uma educação básica de doze anos, são os próprios alunos que internalizam a imagem de incapazes, sem perceberem que o acesso à escola não foi acompanhado pelo compromisso com sua premissa básica, que é a efetiva aprendizagem. Por muito tempo fomos um país sem escolas. Hoje somos um país de *escolas sem aprendizagem*. (MAIA, 2020 p.159)

⁴² Este aspecto ficou mais evidente com as análises de Kasmirski, Gusmão e Ribeiro (2017, apud MAIA, 2020), que “considerou os dados do Ideb de 2007 e 2011 e encontrou evidência estatística de que todos os segmentos vulneráveis (estratificados por renda, sexo, cor/raça e trajetória escolar – frequência à educação infantil, ocorrência de atraso escolar) avançaram mais que a média”. (p.157)

⁴³ O Indicador de Nível Socioeconômico (Inse) é construído pela Diretoria de Avaliação da Educação Básica (Daeb) do INEP, com base nos resultados do questionário do estudante do Saeb e tem como objetivo contextualizar resultados obtidos em avaliações e exames aplicados por este instituto no âmbito da educação básica. Segundo nota técnica do órgão, “dessa forma, possibilita-se conhecer a realidade social de escolas e redes de ensino, bem como auxiliar na implementação, no monitoramento e na avaliação de políticas públicas, visando ao aumento da qualidade e da equidade educacional” (Brasil, 2021).

De acordo com Maia (2020), três estratégias principais garantiram o sucesso do Paic: 1) ter reconhecido uma gama de experiências anteriores de cooperação federativa, lhes agregando foco, metas claras e gestão por resultados; 2) ter universalizado e dado utilidade gerencial e pedagógica à avaliação externa; 3) ter acrescentado elementos de monitoramento, incentivos e prêmios; e, sobretudo, feito isso de forma que as estratégias dialogassem entre si e cada uma fortalecesse as demais.

Assim, para Maia (2020), um elemento fundamental que possibilitou ao Paic ser uma experiência bem-sucedida de colaboração federativa foi o fato de as eventuais tensões relativas à distribuição de responsabilidades pela oferta de matrícula de educação básica no Ceará já estarem há tempos equacionadas, uma vez que o estado foi pioneiro na implementação de uma política de municipalização do ensino fundamental quando da implantação do Fundef – fenômeno já discutido no primeiro capítulo deste trabalho. Além disso, em período ainda anterior,

o estado já ensaiava, com seus próprios e poucos recursos, um experimento de rede única de ensino, em que os gestores municipais de educação liderariam a gestão de toda a rede de escolas públicas de seu território. Nesse ciclo de governo, já foi possível instituir uma pauta de ações de cooperação com municípios que conseguiu se sobrepôr às diferenças político-partidárias e eleitorais. Além da rede única já mencionada, outro exemplo relevante de cooperação federativa foi a realização de concurso público unificado para professores das redes municipais e estaduais, em que os resultados os candidatos poderiam ser utilizados em quaisquer das 128 redes municipais participantes do certame (MAIA, 2020, p.163).

Ainda quanto à cooperação federativa, cabe ressaltar, também de acordo com Maia (2020), que, com o Paic, o governo estadual realiza uma intervenção didático-pedagógica que consiste no provimento de materiais didáticos e de formação em serviço, tendo sido organizada, dentro da secretaria estadual de educação, uma instância de coordenação, suporte e acompanhamento do uso e da forma como os professores e as escolas se apropriam dos materiais, das metodologias e dos objetivos do programa, com projeção em equipes de coordenadorias regionais de desenvolvimento da educação, responsáveis pela interlocução com equipes gestoras municipais. Ou seja, o governo estadual, de maneira aparentemente rara no país⁴⁴, assumiu relevante papel de coordenação federativa e de assistência técnica em relação a

⁴⁴ Conforme abordado por Abrucio e Franzese (2010) no capítulo anterior, a redefinição de papéis no regime de colaboração parece ser mais incompleta nos estados, por atuarem em alguns pontos na provisão direta de serviços e com um papel de coordenação regional pouco desenvolvido, parecendo ser os que menos se adaptaram a uma forma articulada de provisão de políticas públicas. Uma série de programas e ações coordenadas fruto de uma relação direta entre União e municípios seria prova disso. Para conhecer outras experiências consultar a versão online do Guia de Regime de Colaboração Estados-Municípios elaborado pelo Movimento Colabora, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), em: <http://movimentocolabora.org.br/guia-de-colaboracao/>

seus municípios.⁴⁵ Levando-se em conta que também o governo federal participou da experiência, de 2007 a 2012, com recursos financeiros para impressão e/ou aquisição dos materiais de alfabetização, esse parece ser um raro caso de efetivação do regime de colaboração previsto constitucionalmente para a educação⁴⁶.

Quanto à estratégia de incentivos financeiros, Maia (2020) - alinhado com Bauer, Alavarse e Oliveira (2015) – afirma que as consequências das avaliações externas são diferentes a depender do uso e da relevância que lhes estão associadas. No caso da avaliação externa de aprendizagem cearense – anual e censitária para os alunos de 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental – que determinam a forma de distribuição do ICMS e o Prêmio Escola Nota 10, não fossem os cuidados na definição das fórmulas, esse autor acredita que seus benefícios poderiam até ter induzido mais desigualdade, sendo

[...] preciso ter clareza de que todo sistema de motivação externa é necessariamente limitado e eventualmente indutor de condutas inadequadas. Mas também pode ser um poderoso acelerador de dinâmicas virtuosas. Sobretudo, é preciso uma avaliação pragmática e realista do custo-benefício de um dado sistema de incentivos e uma boa disposição para corrigir suas externalidades negativas (MAIA, 2020, p. 168).

No caso do Paic, a lei do ICMS do Ceará instituiu uma regra em que passa a ganhar mais – de uma parcela deste imposto – quem obtém os melhores resultados em políticas de educação, saúde e meio ambiente⁴⁷. Já o Prêmio Escola Nota 10, segundo Maia (2020), tem três aspectos bastante inovadores: primeiro, cada escola tem autonomia para decidir sobre os recursos; segundo, embora a escola deva investir em melhorias, parte do prêmio (até 40%) pode ser distribuída aos professores em forma de bonificação, por critérios definidos pela escola; terceiro, cada escola premiada deve usar recursos do prêmio para desenvolver atividades de cooperação técnica por dois anos com uma das 150 escolas com os mais baixos resultados na mesma avaliação e série escolar, sendo que

⁴⁵ De acordo com Maia (2020), “o governo estadual, por sua maior centralidade, é coordenador e articulador de uma agenda de interesses comuns a todos os municípios e, por isso, pode ser o proponente, o fiador e o ente institucional mais forte de uma agenda de cooperação”. (p.166). Porém, ainda segundo o autor, é preciso que se encontre, em diálogo com os municípios, a justa medida para se evitar dois padrões autoritários e disfuncionais muito comuns na experiência pública brasileira: O primeiro é o do estado *ditar ordens* aos municípios. O outro, “*mais sutil porque é mais simpático*”, é o de duvidar da capacidade dos municípios e, “*paternalmente, assume o protagonismo mesmo dos níveis mais descentralizados da ação, tomando o lugar do município e as responsabilidades que este deveria assumir*” (p.166).

⁴⁶ Segundo Maia (2020), a proximidade do governo federal permitiu ainda que seus gestores acompanhassem a evolução dos resultados do Paic, culminando com a decisão do MEC de formatar uma política pública inspirada no modelo, o Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). Porém, ainda segundo esse autor, o PNAIC pode ter errado por não ter sido capaz de escapar do paradigma de desenho único tão fortemente operante na modelagem dos programas federais, forçando estados a se adaptarem ao modelo nacional que a partir de então tinha que ser igual em todo o país.

⁴⁷ De acordo com o capítulo 1 desta dissertação, os critérios que mais pesam sobre a distribuição de ICMS nos estados são estáticos ou regressivos, isto é, recebem todos simplesmente uma quantia igual no primeiro caso ou recebem mais os municípios que já são mais ricos, que têm uma economia mais dinâmica, no segundo caso.

[...] estas 150 escolas com baixos resultados, denominadas escolas apoiadas, também recebem recursos (metade do valor por aluno concedido às escolas premiadas) para melhorias e para a cooperação técnica. Um quarto do valor devido às escolas premiadas e metade do valor das escolas apoiadas somente será pago se a escola premiada não regredir em seu resultado de aprendizagem e a escola apoiada atingir resultado satisfatório – pelo menos 7,0 no índice de desempenho escolar (IDE) – nas avaliações dos dois anos subsequentes ao ano base de concessão do prêmio (MAIA, 2020, p.169).

Além disso, ainda de acordo com Maia (2020), para uma escola ganhar o prêmio, é preciso que ela tenha o mínimo de alunos em estágios insuficientes de aprendizagem, além de se tornar inelegível se toda a rede municipal a qual ela pertence não estiver em um patamar de bons resultados para, pelo menos, 70% de seus alunos. O principal intuito e efeito desta medida foi evitar que gestores municipais investissem em apenas uma ou poucas escolas e que, estas, por sua vez, não investissem só nos melhores alunos.

Assim, por um lado, vê-se que a experiência do Ceará – bastante atual e comentada quando da tramitação do novo Fundeb – traz aspectos inovadores e que vão além pelo menos da discussão até então estabelecida do uso de indicadores de sucesso/fracasso escolar na busca por qualidade educacional. Ainda que o “sucesso” da experiência tenha repercutido por meio da divulgação da evolução do Ideb e que tenham sido utilizados mecanismos de incentivo financeiro, percebe-se que há aspectos bastante relevantes envolvidos de coordenação e cooperação federativas e de busca por equidade. Nesse caso, diferentemente dos estudos de indicadores de investimentos, que a buscam a partir da redistribuição de recursos, o Ceará associa essa equidade a avaliações de desempenho e a rendimento escolar.

Por outro lado, como abordado anteriormente neste capítulo, Oliveira e Araújo (2005) defendem a adoção conjunta dos indicadores de investimento, de desempenho dentro da realidade educativa e de sucesso/fracasso escolar para observar um ensino de qualidade numa perspectiva que abranja insumos, clima e cultura organizacional e avaliação – o que parece ser uma proposta equilibrada e conciliadora- porém, muitas vezes os adeptos de cada um desses indicadores se colocam em lados opostos no debate sobre qualidade e financiamento da educação. No caso do Estado do Ceará, seus resultados são referenciados pelos indicadores de sucesso/fracasso escolar, não sendo encontrados estudos- ao menos quando da pesquisa para o referencial teórico desta dissertação- que detalhassem a estrutura salarial, número de alunos por turma, infraestrutura e outros insumos, ou seja, indicadores de investimento, da rede cearense.

3 Aspectos Redistributivos do Fundeb - Análise das audiências públicas e da construção do texto do substitutivo

No processo de construção do texto final do Substitutivo à Proposta de Emenda Constitucional⁴⁸ que foi votado em plenário, houve, durante a legislatura 2015-2019 e na seguinte (2019-2023), a realização de diversas audiências públicas com especialistas⁴⁹, gestores e movimentos sociais - atores, como visto e definido na apresentação da dissertação –, no âmbito da comissão especial destinada a discutir o tema. Foram apresentadas, além da proposta inicial da PEC 15/15, algumas minutas de substitutivo a esse texto inicial pela relatora, Deputada prof^a Dorinha Seabra Rezende, que foram colocadas à discussão e que serviram como fios condutores dos debates. A análise também se aproveitará desses fios, sem, no entanto, ficar totalmente presa a eles.

O texto original da PEC foi apresentado em 07/04/2015 e era bastante simples: garantir a perenização do Fundeb nos moldes até então vigentes, reproduzindo o texto das disposições transitórias da Constituição Federal- transferindo-o para o corpo permanente dessa- com a inclusão apenas de artigos relacionados ao planejamento das políticas sociais e à proibição de retrocesso, os quais não são objetos desta pesquisa.

Passando para os recortes delimitados- 1) relacionados às possibilidades de novos efeitos redistributivos do fundo em diálogo com outros recursos vinculados à educação e com o pacto federativo nacional e 2) quanto à necessidade ou não de ampliação de recursos disponíveis e de melhoria de resultados e de gestão educacional na construção do novo Fundeb e como isso se relaciona à discussão de qualidade em educação e do chamado Custo aluno Qualidade (CAQ)-, é muito importante lembrar que esses se misturam em um diálogo constante, encontrando-se mais amalgamados em alguns momentos e, em outros, um pouco mais possíveis de serem apartados. Por razões didáticas, esses recortes serão tratados, sempre que possível, separadamente, mas, em alguns momentos, de forma conjunta, quando a conexão for indissociável.

Assim, olhando-se para os pontos de análise, não havia no texto original da PEC qualquer modificação na composição e distribuição da cesta, no tamanho e no mecanismo de distribuição da complementação da União, tampouco qualquer referência nova relacionada a qualidade.

Diante, portanto, de texto muito próximo do então vigente, iniciaram-se os debates.

3.1 Da proposta inicial à primeira minuta de substitutivo

Esta seção contempla as primeiras 23 audiências públicas promovidas desde a constituição da Comissão Especial até a apresentação, pela relatora, da primeira minuta de substitutivo. A primeira audiência pública foi realizada em 07/03/2017 e a primeira minuta apresentada após a última audiência de 2017, que foi realizada em 21/11/2017, sendo os palestrantes apresentados por data da audiência no Anexo A e estando disponíveis todas as notas taquigráficas da legislatura 2015-2018⁵⁰.

Aspecto bastante abordado, durante esse primeiro momento, e nem poderia ser diferente, foi a própria perenização do fundo. Ainda que esse não seja diretamente um dos aspectos dos recortes desse trabalho⁵¹, importante ressaltar que diversos palestrantes apresentaram os avanços que a política de fundos proporcionou e o colapso que sua extinção provocaria, especialmente em decorrência da municipalização das matrículas que - como abordado no capítulo 1 - ocorreu durante o processo e que não seria revertida, ou seja - os recursos voltariam para os Estados, principais “doadores”, mas as matrículas que foram transferidas para os municípios, não.

Neste primeiro momento – entre as apresentações da PEC e da primeira minuta - as falas dos palestrantes eram bastante difusas, por estarem as possibilidades todas ainda em aberto. Com as apresentações das minutas, as discussões foram se “afunilando” de acordo com os caminhos que iam ali sendo delineados. Portanto, por um lado, a análise dessas primeiras 23 audiências foi bastante desafiadora em relação ao filtro e à articulação das ideias bastante amplas. Por outro lado, justamente por sua maior amplitude, esse momento serviu de base para todo o andamento da discussão.

Optou-se aqui por buscar as falas relacionadas à composição e à distribuição da chamada cesta Fundeb, formada- como tratado na seção 1.4 - pela subvinculação de impostos, ou seja, as falas que defendessem a manutenção ou não da composição e distribuição vigentes, pois isso influenciaria nos valores “Fundeb” e, por consequência, nos recursos disponíveis à cada ente

⁴⁸ Para acessar todos os documentos relativos à tramitação na Câmara dos Deputados, o caminho é o seguinte: www.camara.leg.br – atividade legislativa- comissões- temporárias – encerradas – onde já estão as da legislatura atual 56ª, mas, mudando-se a seleção para 55ª, pode-se ir até os trabalhos da Comissão Especial também na legislatura anterior.

⁴⁹ Alguns dos especialistas convidados para as audiências públicas são autores que compõem as referências bibliográficas da dissertação.

⁵⁰ Notas taquigráficas da legislatura 2015-2018. PEC 015/15 - Torna permanente o fundeb /Educação. 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> Acesso em: 4 dez 2022.

⁵¹ De forma bastante concisa, pode-se dizer que a defesa da permanência do fundo ao longo da tramitação foi bastante ampla e, ao final de todo processo, plenamente vitoriosa, sem muitas controvérsias dentro do parlamento.

federado e na distribuição e no valor da complementação da União, que é calculada baseada nesses valores.

As falas dos palestrantes foram organizadas neste primeiro momento em busca de sentido lógico, de articulação entre as ideias, independentemente do ator, sendo todos considerados como detentores de recursos de poder tecnológico - proveniente do domínio do saber técnico capaz de influenciar o embate. Nas seções seguintes, com o delineamento mais claro da discussão e por apenas a partir da primeira minuta terem se posicionado de maneira mais relevante, serão priorizados, por possuírem mais recursos de poder, os atores governamentais, os quais conciliam recursos especialmente de natureza institucional –pela identificação com a máquina administrativa e pela atribuição legal dos cargos ocupados-, gerencial - decorrente da experiência direta de gestão especialmente dos sistemas de educação que recebem recursos do Fundeb-, e político-ideológico- por mobilizarem as bases políticas dos deputados que votariam a proposta (especialmente a União); e ainda os atores da sociedade civil com poder tecnológico e também político-ideológico, quais sejam, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), a Campanha Nacional pelo direito à Educação e o Todos pela Educação.

Assim, esta primeira seção apresenta o seguinte caminho lógico: A discussão inicial da possibilidade de um fundo único nacional; a discussão de inclusão de novos recursos à “cesta”; e a discussão, que foi se afunilando, da relação dos recursos “fora da cesta” com a distribuição da complementação da União.

Quanto a um possível fundo único nacional, cabe lembrar que, como tratado na seção 1.4, o Fundeb 2007-2020 era composto por 27 fundos, um por âmbito estadual/distrital, sendo impossibilitada a migração de recursos entre fundos, o que resultava em capacidades de financiamento bem distintas pelo país.

Com essa preocupação, Heleno Araújo Filho - Coordenador do Fórum Nacional de Educação — FNE e Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação — CNTE, em 29/06/17, defendeu justamente a criação desse fundo único nacional, independentemente do estado de origem. Segundo Araújo Filho,

não podemos ter 27 FUNDEBs. As regiões em melhores condições têm que contribuir com as regiões que não têm condições. Temos que ser de fato uma nação para atuar nesse processo. Temos que pensar um fundo nacional que garanta essa perspectiva. Foi isso que as Conferências Nacionais de Educação apontaram em 2010 e 2014 (p.13-14)⁵²,

⁵² As páginas referenciadas nas citações são das notas taquigráficas da data em que o palestrante esteve presente na audiência pública e, como informado anteriormente, se encontram todas disponíveis para essa primeira legislatura. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes->

Tal configuração necessitaria de uma articulação política bastante difícil, em relação à questão federativa, pois seriam retirados, caso a complementação da União não fosse revista-conforme apontado na seção 2.1.2 a partir de Araújo (2103)-, altos volumes de recursos dos municípios e dos estados com maior poder econômico, podendo comprometer a estrutura de tais redes ao migrarem recursos de um âmbito estadual para o outro. Sem dúvida, a proposta teria o mérito de ampliar a redistribuição de recursos, a partir de equalização nacional ao menos dos valores do Fundeb, o que poderia repercutir- também como visto na seção 2.1.2 a partir de Araújo (2103) na complementação da União. Ressalte-se que neste modelo não foram tratados os recursos fora da cesta, não sendo então discutidas novas subvinculações de recursos.

Nas audiências houve ainda defesas de um fundo nacional que, se não único, fosse ao menos “parcial”, permitindo que parte dos recursos migrasse de um âmbito estadual para outro. Esse é o caso da proposta, a qual também não incluía novos impostos à cesta, mas que previa transferências entre estados, da especialista Marta Teresa da Silva Arretche, Professora da Universidade de São Paulo, que, em 26/09/17, argumentou:

[...] se o horizonte que se deseja é aprofundar os aspectos redistributivos do FUNDEB, em direção a reduzir as desigualdades regionais, uma alternativa possível seria criar um FUNDEB federal que recolhesse metade dos recursos arrecadados pelos FUNDEBs estaduais e que os devolvesse para os FUNDEBs estaduais com base em critérios considerados relevantes do ponto de vista do desempenho educacional. Isso teria um impacto redistributivo importante. Outro cenário seria um FUNDEB federal que recolhesse todos os recursos dos FUNDEBs estaduais e distribuísse diretamente para as escolas. Ele teria um impacto semelhante nos Municípios, mas reduziria bastante a desigualdade dos Estados. (p.7-8)

A argumentação da professora se baseou na consideração de que o Fundeb tem um impacto importante na redução da capacidade de gasto entre os municípios de um mesmo estado. Mas, segundo ela, se o FUNDEB estadual aumentasse de 20% para 25% das receitas vinculadas, o seu impacto seria limitado na redução das desigualdades regionais.

Na fala da palestrante, é explicitada ainda uma preocupação em relação a “critérios considerados relevantes do ponto de vista do desempenho educacional”, ou seja, há, como antecipado, uma intersecção entre os aspectos abordados por essa pesquisa, que ora é possível de serem apartados ora não, nesse caso, a existente entre distribuição dos recursos disponíveis e alguma contrapartida quanto ao complexo conceito -visto na seção 2.3- de “desempenho educacional”, que será de certa forma aprofundado no capítulo 4.

Foi identificada ainda uma outra proposta, em 18/04/17, relacionada a um fundo nacional parcial, a de Nelson Cardoso Amaral, professor da UFG, mas que já trazia a

preocupação com os recursos vinculados à educação fora da cesta Fundeb – “a regra do FUNDEB é de 20%, ainda fica o restante dos recursos de cada Município e de cada Estado, e em cada um deles, é de forma diferente. Em alguns lugares, esse é um volume de recurso substancial”(p.15).

Para o professor da UFG, deveria haver, no contexto do Fundeb,

a definição de que todos os Estados têm que ter, no máximo, um valor por aluno, um valor mais tantos por cento. Este valor deve ser definido. O que ultrapassar este recurso extra que o Estado tem vai para o Fundo Nacional para fazer a redistribuição nacional. É desta forma que vejo uma Federação colaborativa, e não um Estado, por exemplo, ter um valor muito elevado e outro Estado ter um valor muito baixo. Tudo bem que, dentro do Estado, está tudo organizado pelo FUNDEB, mas, entre Estados, não está.(p.18)

Assim, nessas propostas de fundo nacional, único ou parcial, a grande preocupação era com a redução das desigualdades interestaduais de arrecadação a partir de recursos estaduais e municipais que já compunham o fundo.

Uma proposta trazia a ampliação dos recursos da cesta para todos aqueles vinculados à educação. Quem a defendeu, no dia 18/04/17, foram os pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) Herton Ellery Araújo e Camillo Bassi, que se basearam em uma nota técnica de ambos sobre o custo do Plano Nacional de Educação (PNE).

Tal nota tinha o intento de calcular um CAQ de acordo com as metas estabelecidas pelo PNE, mas, ao final, foi feita uma correlação com o Fundeb. Portanto, novamente, aqui se tem uma outra intersecção dos temas de interesse, mas, nesse primeiro momento, será abordada apenas a consideração relacionada à composição e distribuição da cesta Fundeb, sendo deixada para análise posterior, simplesmente por uma escolha de construção lógica, sua relação com o CAQ.

Como dito, a proposta dos representantes do IPEA foi que todos os recursos vinculados à educação fossem para a cesta Fundeb, porém, mantendo-se os 27 fundos, ou seja, sem migrarem de um estado para o outro. Segundo a fala de Herton Araújo:

Hoje, se você pegar o FUNDEB de 2016, o menor que tem aluno médio é no Amazonas, com 80% da média nacional. O maior é o Estado de Roraima, que tem 44% acima da média nacional. Por que acontece isso? Porque uns Estados arrecadam bem mais do que os outros. São Paulo, por exemplo, fica próximo da média nacional. O FUNDEB consegue equalizar as coisas. Ele é um ótimo fundo para colocarmos todo o dinheiro da educação básica lá. Os mais ricos compensam sem incorrer em perda, porque a complementação da União faz essa equalização, que não é perfeita, mas é melhor do que cada um por si. Então, a nossa proposta vai nesse sentido. (p.26)

Sem dúvida, seria esse também um modelo significativamente redistributivo, porém, de difícil negociação política, pois, ainda que não migrassem recursos entre âmbitos estaduais

como em um fundo nacional, as perdas das redes “ricas” ainda seriam bastante significativas, podendo inviabilizar os compromissos já assumidos por tais redes— argumento já trazido na seção 2.2 e que será mais aprofundado quando das discussões sobre a adoção do “modelo híbrido”.

Alguns outros especialistas se preocuparam com recursos específicos que poderiam ser incluídos à cesta. Foi o caso de Bruno Cesar Campos, economista e pesquisador de políticas e finanças públicas que, em 04/04/17, tratou especificamente da inclusão dos recursos do petróleo, lembrando que a Lei nº 12.858, de 2013, que vincula recursos do petróleo em todas as modalidades, concessão, cessão onerosa e partilha, já previa o direcionamento desses recursos para saúde e educação. Para ele, essa medida, de incluir tais recursos ao Fundeb, iria ao encontro do que a literatura internacional direciona para os royalties de recurso natural.

Nesta direção, Salomão Ximenes, professor da UFABC, em 21/11/17, se preocupou com tais recursos, defendendo que os royalties e participações especiais fossem integrados à cesta e distribuídos segundo os critérios do fundo, pois assim não dependeriam de regulamentações,

[...] ou seja, de milhares de regulamentações dos Municípios. Além do problema do ritmo dessas regulamentações, isso poderia gerar a reprodução e a acentuação de desigualdades, na medida em que tanto o tempo da regulamentação seria diferente nos Municípios, como os Municípios e os Estados têm situações muito diferentes em termos de participação nesse tipo de receita tributária. (p.23)

Outros palestrantes, ainda que não tenham proposto a entrada de novos tributos na cesta do Fundeb, fizeram apontamentos sobre as distorções redistributivas geradas especialmente pela ausência dos impostos próprios municipais.

José Marcelino De Rezende Pinto, professor da USP, em audiência no dia 07/03/17, argumentou, sem apontar uma solução específica, de certa forma problematizando a questão quanto às diferenças de recursos fora do Fundeb entre capitais e cidades do interior e ainda quanto a municípios que “abrem mão” de seus impostos próprios:

Outra discussão importante é sobre o efeito capital, o efeito receita própria. A receita própria dos Municípios, como IPTU e ISS, não entra no cômputo do fundo. Eu entendo que é correto isso, porque é uma receita típica do Município. O cidadão vai lá e paga. É um tributo direto. Mas não é esse o ponto. O ponto é o seguinte: o que significa Município que tem uma receita própria alta? Obviamente, ele não trabalha só com o FUNDEB, está certo? Ele vai trabalhar com o FUNDEB, mais os 25 da receita própria, mais os 5 que faltam. É isso que eu quis comparar. Por exemplo, São Paulo. O que observarmos? Em 2012, o FUNDEB, em São Paulo, deu uma média de 3.150. Graças à receita própria, os Municípios do interior ficaram com 4.400 e a Capital ficou com 9 mil por aluno — é por isso que São Paulo tem outro padrão: a Capital, em relação ao interior, duas vezes; a Capital, em relação à média FUNDEB, quase três vezes. Eu sou daqueles que entende que realmente a União tem que colocar dinheiro, não dá para aceitar só 10% em quem tem 50% da receita, mas eu entendo também que tem que haver uma política para quem tem receita própria alta, que são

basicamente as capitais(...). Por outro lado, eu não posso desestimular os Municípios a cobrarem a receita própria. Sabemos que no Brasil, em geral, se evita a cobrança do IPTU, porque o prefeito vai perder voto. Teria que haver uma política, a meu ver, inteligente. De um lado, realmente a situação das capitais, pelo menos dos Estados ricos, e Custo Aluno Qualidade Inicial em termos de receita própria, é muito específica. Particularmente, eu acho melhor tirar da conta... Aí é preciso pensar um mecanismo.(p.7)

Sobre tal temática, em 18/04/17, Nelson Cardoso Amaral, defendeu “cuidar mais da arrecadação do ITR, do IPTU, do ITCO, do IPVA, criar imposto sobre grandes fortunas e imposto sobre herança, e ampliar os percentuais de vinculação” (p.16), porém, diante da indagação de se novos ingressos deveriam ser incorporados ao fundo, naquele momento, o professor negou. Para ele, o FUNDEB deveria continuar sendo definido pelos impostos, com a estratégia de que todo recurso extra fosse focado para a execução do PNE e não pulverizar, dentro do FUNDEB, para estados e municípios, porém,

é claro que terá de existir uma articulação neste contexto que envolva o Governo Federal, os governos estaduais e municipais. No entender de toda legislação, nós conseguimos filtrar que a responsabilidade sobre isso é do Governo Federal. É o Governo Federal que tem substância e condições financeiras de comandar esse processo de articulação e para bancar uma estratégia.

Luiz Araújo, Professor da UnB, na audiência no dia 07/03/17, também abordou as distorções provocadas pelos impostos fora da cesta, lembrando que

quando foi feito o FUNDEB, nós saímos de 15% para 20% de bloqueio dos recursos e mantivemos os recursos municipais fora do fundo. A justificativa, em 1996, foi a de que era difícil a contabilização, mesmo que houvesse polêmica a respeito de realmente ser difícil ou não. Em 2006, este debate se iniciou dizendo-se que seriam deixados de fora os recursos próprios, porque vão ser deixadas de fora as creches. As creches entraram e se mantiveram de fora, mas foi comprimido o valor das creches. Ora, se for estabelecido um padrão mínimo de qualidade, eu sou a favor de que se abra um debate em algum formato, seja dentro do FUNDEB, seja considerado para efeito redistributivo, porque eu não posso abstrair que existem recursos próprios sendo aplicados. (p.21)

Quanto aos aspectos interestaduais, Araújo ressaltou que o parlamento brasileiro optou por fundos estaduais desde o início da política de fundos e que as desigualdades são aprofundadas pelos recursos próprios, que estariam concentrados, 80% deles, em quatro estados brasileiros e no Distrito Federal.

Porém, assinalou que, ainda que as desigualdades interestaduais sejam aprofundadas, quando se analisa rede a rede, percebe-se que essas desigualdades não são uniformes:

(...) em São Paulo e no Distrito Federal, por exemplo, o valor é totalmente fictício. O valor usado é muito maior, porque os recursos próprios são muito significativos, como o montante do MDE no Distrito Federal, por exemplo, sem contar com o Fundo Constitucional. Então, essa diferenciação precisa aparecer para que eu saiba qual é a distância real. Teoricamente, há três vezes menos nos nove Estados (que recebem complementação), mas isso não é totalmente verdadeiro. Há situações distintas entre

Recife e o Agreste e entre Salvador e o Sertão da Bahia, ou seja, é preciso que um mecanismo faça essa diferenciação e garanta que seja alcançado um patamar aceitável para o Brasil onde for necessário. (p.22)

Luiz Araújo ainda demonstrou que, se considerados os 5% que ficam fora dos impostos já vinculados à cesta, em 2015, os Estados tinham

20 bilhões, e os Municípios 9 bilhões. Esses 5%, se entrarem, mantêm uma presença maior do Estado. Como haverá maior diferença? Se entrarem recursos municipais, que são os 30 bilhões. Como isso vai ser contabilizado no novo fundo é uma questão que está em aberto. Há muitas questões federativas envolvidas. Desses 30 bilhões de reais, 38% estão nos Municípios de São Paulo. Trinta bilhões é os que os Municípios arrecadaram por recursos próprios — IPTU, ISS, ITBI— no Brasil inteiro, em 5.570 Municípios. Desse dinheiro, 38% estão só em São Paulo. Somando São Paulo, Distrito Federal, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Paraná, dá 76%. (...). Assim, com recursos próprios, no Norte e no Nordeste, o efeito é muito pequeno no cálculo per capita. Em São Paulo, aproxima-se da realidade. Você vai ver que há Municípios que vão socializar recursos dentro de São Paulo. Por isso essa é uma questão complexa, porque, você certamente migraria recursos dos Municípios mais ricos de São Paulo para outros, na situação atual. Então, sempre há uma relação federativa que você tem que calcular para verificar os efeitos. Mas, no Norte e no Nordeste, os recursos próprios não são significativos hoje para impactar o valor, e a Região dependeria de recursos per capita da União. (p.23-24)

Portanto, da fala do professor, depreende-se sua preocupação em se olhar para os recursos fora da cesta, sem ainda definir um mecanismo específico de como considerá-los, pois esse dependeria de complexa negociação federativa, mas, de certa forma, ele defende que sejam contabilizados os tais recursos e que poderia haver uma redistribuição desses dentro de cada âmbito estadual, mas ressaltando que isto faria diferença mais significativa em alguns poucos estados mais ricos, e pouco, por exemplo, nos estados das Regiões Norte e Nordeste.

Em 12/09/17, foi a vez de Mariza Abreu, Consultora de Educação em nome da Confederação Nacional de Municípios — CNM, manifestar-se sobre o tema. A consultora, inicialmente, destacou, citando um estudo do MEC publicado em 2015, que, considerando recursos vinculados fora do FUNDEB, como salário-educação e transferências legais, o FUNDEB corresponde a 63% dos recursos para o financiamento da educação básica pública brasileira. Diante disso, Mariza Abreu concluiu que o fundo é fundamental, mas não é tudo, e defendeu que a discussão do financiamento da educação brasileira e do Fundeb deveria ser feita no contexto do conjunto dos recursos disponíveis.

Abreu trouxe ainda a preocupação de que, em relação aos Municípios de pequeno porte,

vários estudos chegam às mesmas conclusões: o estudo do INEP que diz que 71,6% dos Municípios de até 5 mil habitantes perdem recursos; o estudo sobre São Paulo, que diz que, em São Paulo, Municípios mais pobres, com receita concentrada no FPM, redistribuem recursos para Municípios de grande porte; e o estudo feito no Rio Grande do Sul que diz que os fundos terminaram em algumas situações tendo um efeito Robin Wood às avessas principalmente para os Municípios pequenos, cuja principal receita

é o FPM. Para os Municípios pequenos, o efeito do FUNDEB é o de desfazer o efeito redistributivo do FPM. (p. 24-25)

A consultora afirmou que a posição da CNM era a de que seria necessário potencializar o efeito redistributivo do financiamento da educação básica como um todo, no País e no interior de cada Estado. Porém, a entidade não defendia que se mexesse muito na receita do FUNDEB atual:

Aumentar para mais de 20%, com os Governos Estaduais do jeito como estão, vai ser muito difícil. E colocar os impostos municipais é meio tecnicamente inviável. Como é que vamos fazer? Cada Município vai passar o dinheiro para quem? (p.26)

A defesa então sustentada pela representante da CNM era que teria que haver um maior efeito redistributivo no interior de cada estado por grupos de municípios, conforme indicadores de capacidade fiscal, condições socioeconômicas e custo de vida, pelas diferenças que havia de interior para capital e também de “cidades que têm receitas próprias significativas ou que têm um enorme repasse de ICMS, porque são sede de uma refinaria, porque são sede de um polo petroquímico ou de um polo metal-mecânico”. (p. 27)

Importante ressaltar que, como visto na apresentação da dissertação, a CNM representa os interesses municipais, mas especialmente dos municípios de pequeno e médio porte, uma vez que as capitais têm a FNP como representação própria.

Caio Callegari, representante do Movimento Todos Pela Educação, em 26/09/17, também defendeu incorporar a possibilidade de ponderações sobre as matrículas por capacidade fiscal e por condições socioeconômicas dos entes na regulamentação, em função dessas diferenças entre interior e capital e para cidades que têm receitas próprias significativas. Tal solução também não faria migrar recursos de um fundo para outro, pois os ponderadores refletiriam apenas na redistribuição no âmbito estadual.

Portanto, das falas do professor Luiz Araújo, da consultora da CNM Mariza Abreu e do representante do movimento todos pela educação Caio Callegari, apesar de não considerarem a possibilidade de um fundo nacional e, conseqüentemente, que se migrassem recursos de um âmbito estadual para outro, havia uma defesa de ao menos uma melhor redistribuição intraestadual dos recursos.

Em 19/09/17, Binho Marques, ex-secretário do MEC, defendeu que se mantivesse a mesma equalização existente nos fundos estaduais e que os demais recursos vinculados fossem considerados apenas quando da complementação da União:

quando vier a equalização pelo Governo Federal, deixar essa equalização de ser por unidade da Federação, mas por ente federativo. Feita a equalização, nós vamos ter outro cômputo do valor aluno em cada ente federativo. Aí entra a União não

observando a equalização FUNDEB, mas a equalização “valor total”. Aí se estabelece uma linha de corte por ente federativo e não por unidade da federação. Eu acho que isso diminuiria grande parte dessas distorções existentes. (p.13-14)

Diante dessa questão federativa complexa e dos argumentos apresentados pelos especialistas, Cláudio Tanno, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos deputados (Conof/CD), produziu um estudo que, de certa forma, influenciou o encaminhamento dado pelas minutas de substitutivo- buscando essa “solução” de não alteração dos recursos e distribuição vigente da cesta, mas que apontava para que todos os impostos vinculados fossem considerados ao menos quando da distribuição da complementação da União.

Tal mecanismo teria sem dúvida uma facilidade de tramitação por não entrar na disputa federativa em âmbitos estaduais pela redistribuição dos recursos vinculados fora da cesta e se restringir apenas aos que seriam os novos recursos aportados pela União.

Em audiência pública no dia 17/10/17, Cláudio Tanno apresentou o resultado desse estudo que, cobrindo 93% dos Municípios do Brasil, nas 27 unidades federativas, considerou, além das receitas do FUNDEB, os 5% da cesta de impostos do FUNDEB que não entram na distribuição dos 27 fundos estaduais; 25% de impostos que não integram o FUNDEB; a contribuição do salário-educação; os programas federais de distribuição universal; e uma parcela do Fundo Constitucional do Distrito Federal que é transferida para a educação básica.

O consultor afirmou que o valor aluno/ano do FUNDEB equaliza considerando apenas aproximadamente 60% das receitas e a equalização é feita por unidade federativa, que são as condicionantes do atual mecanismo de financiamento, uma vez que não são considerados os recursos fora da cesta e não migram recursos entre âmbitos estaduais

Eram objetivos do estudo: avaliar o mecanismo de financiamento do FUNDEB; propor um modelo que equalize não com os valores das receitas integrantes do FUNDEB, mas com o valor total disponível a cada rede; e equalizar esse valor por rede estadual, distrital ou municipal de ensino, e não por Unidade da Federação. Assim, o foco passaria a ser nas redes de maior vulnerabilidade.

Diante disso, o consultor apresentou o impacto caso fossem consideradas todas as receitas disponíveis por rede. Primeiramente, mostrou que, sem o Fundeb, há distorções muito grandes, a maior delas no Estado de Goiás, onde a rede mais vulnerável tinha à época apenas R\$ 1.204,00 disponíveis por aluno e a rede mais rica, R\$ 49.000,00, uma variação de 4.035%. Após a equalização do FUNDEB, essa diferença caía para 334%. E a maior discrepância passava então para o Estado de Minas Gerais, onde a rede que aplicava menos tinha R\$ 3.445,00 e a rede que mais aplicava, R\$17.593,00, uma diferença de 411%.

Com a complementação vigente da União, o estudo mostrou que, nos 10 últimos Estados, que tinham menor valor aluno/ano FUNDEB, ela fazia uma equalização que elevava o valor da menor rede para R\$ 2.937,00 e da maior rede, entre esses Estados, para R\$ 3.159,00. Segundo o palestrante, essa não seria uma equalização ideal, mas muito próxima, de modo que, entre esses 10 Estados, a maior discrepância ocorria no Estado do Pará, com 158%, que variava de R\$ 3 mil na menor rede e quase R\$ 8 mil na rede de maior aplicação por aluno.

A primeira distorção no Fundeb ressaltada então por Tanno foi que havia redes que possuíam valor aluno/ano superior a R\$ 4 mil e recebiam complementação. Inclusive, até mesmo redes que recebiam valor próximo a R\$ 7 mil também recebiam, pelo fato de estarem nos estados que recebiam complementação, porque o Fundeb não diferenciava as redes municipais dentro da unidade federativa. Como o que era recebido a mais dentre essas redes de ensino englobava as redes estaduais e as capitais, cujas matrículas são muito superiores, o valor alocado em excesso para essas redes de ensino seria suficiente, segundo o estudo, para elevar do valor mínimo à época de R\$ 3159,00 para R\$3.761,00 em todas essas outras redes do interior. Sendo então destinados, de forma desnecessária, cerca de R\$ 3,7 bilhões dos R\$ 12 bilhões de complementação em 2015, correspondendo a uma ineficiência locativa de 31%.

Tanno demonstrou como ficariam os mesmos cálculos caso fosse ampliada a contribuição da União para 20%, 30% e 40%, enfatizando que as distorções, caso fosse mantido o modelo atual de distribuição, seriam ampliadas a tal ponto de, por exemplo, com 40%, o Distrito Federal receber complementação, e Roraima ficar limitado a R\$ 4.500,00 sem complementação.

Portanto, como conclusão, o consultor de orçamento da Câmara dos Deputados apresentou a proposta de mudança de metodologia:

equalizar nacionalmente a complementação da União por rede municipal ou estadual de ensino, cujo parâmetro será o valor aluno/ano total. Em vez de equalizar no valor FUNDEB, valor aluno/ano FUNDEB, vamos buscar equalizar pelo valor aluno/ano total, utilizando como parâmetro as demais receitas vinculadas à educação. (p.14)

Assim, Tanno trouxe o que ele chamou de proposta básica, que se utilizava desse critério de complementação da União segundo o valor aluno ano total (VAAT),

mas preserva os 10% mínimos atuais da União, com o intuito de preservar o atual equilíbrio de financiamento na educação básica, de não redundar em perdas em relação às redes que estão estabilizadas ou redes que estão contando com esses recursos atualmente. Politicamente, seria também uma dificuldade implementar mudanças que acarretariam perdas de recursos para cada rede. E a equalização inicial pode ser entendida como uma equalização por unidade federativa, a equalização que é feita atualmente. A partir daí, as complementações adicionais seriam de acordo com esse novo critério que leva em consideração o valor aluno/ano total. O que pressupõe esse critério? Pressupõe maior participação da União em sua função redistributiva e supletiva; equalização por rede de ensino, e não por unidade federativa; e um dado:

com mais 5% de complementação, um acréscimo de 50% na complementação atual, em torno de 6 bilhões de reais, as distorções apontadas seriam praticamente corrigidas. (p.15)

Na simulação, com a complementação de 15%, segundo o estudo e a apresentação, o valor do FUNDEB em 2015 seria R\$ 3.211,00 pelo critério vigente e R\$ 3.933,00 nessa nova metodologia. Assim, com o mesmo recurso disponível para a complementação, haveria um aumento de quase R\$ 700,00 no mínimo de aplicação por estudante.

Por sua vez, com 40% de complementação, o valor do FUNDEB seria R\$ 4 mil por aluno e, com essa nova metodologia, R\$ 5.376,00, uma diferença de mais de R\$ 1.300 reais, que representava 33%.

Esta proposta foi incorporada nas discussões da comissão especial como “modelo híbrido”.

Importante ressaltar que o estudo e a apresentação se fundamentaram, como visto, em questão já problematizada por outros palestrantes, mas, talvez seu grande diferencial tenha sido a análise técnica praticamente censitária das redes do país, e ainda os vários cruzamentos de informações e simulações. Fato é que, a partir desse momento, o estudo tornou-se referência para os debates da Comissão e teve influência indiscutível já na primeira minuta de substitutivo apresentada pela relatora.

Assim, sobre as possibilidades de novos efeitos redistributivos do fundo e sua relação com o pacto federativo nacional, o encaminhamento dado pela relatora em sua primeira minuta de substitutivo foi de não alterar a composição da cesta, mas considerar todos os recursos vinculados à educação para a definição das redes que receberiam a nova parcela de complementação da União, como pode ser visto a seguir:

Art.212-

A.....

.....
 III - a União complementar os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, nas seguintes modalidades:

- a) no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância à complementação obrigatória equivalente a 10% (dez por cento), vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal;
- b) no âmbito de cada Município, Estado e Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno total, consideradas, além das receitas a que se referem os incisos II e III, “a”, do caput deste artigo, as demais receitas vinculadas à educação, não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em função dos valores que excederem a complementação a que se refere a alínea “a” deste inciso (fonte)

Como visto, tal solução teve respaldo nas apresentações, simulações e números trazidos pelas audiências, porém, não trazia à tona, de maneira direta, as disputas federativas, também

abordadas por especialistas, pela CNM e pelo Todos pela Educação, por recursos entre estados e municípios, tampouco, dentre estes últimos, entre capitais e cidades do interior, dependendo a redução de desigualdades ainda existentes de recursos inter e intraestaduais apenas de uma maior participação da União. Ou seja, de certa forma a proposta parecia tentar restringir, quanto aos mecanismos redistributivos, a arena de disputa entre, de um lado, os atores governamentais que defendiam os interesses dos entes subnacionais e, do outro, os atores governamentais relacionados à União – que, neste primeiro momento, não se posicionaram em relação aos mecanismos redistributivos em si, mas apenas à maior necessidade e possibilidade ou não de mais recursos diante da situação fiscal, que será, pela opção de divisão deste trabalho, melhor abordada no capítulo 4. Tampouco Consed e Campanha Nacional se posicionaram.

Importa ressaltar que os fatores de ponderação por etapas, jornada e modalidades, que interferem na distribuição de recursos entre estados e seus municípios em função de suas atribuições constitucionais (particularmente pela atribuição municipal da educação infantil e pela estadual do ensino médio), nunca foram e continuaram não sendo detalhados pelo texto constitucional, mas, apenas previstos e deixados para a lei de regulamentação. Porém, aos já existentes, foram acrescidos indicadores de nível socioeconômico dos educandos –defendidos, neste primeiro momento, pela CNM e pelo movimento Todos pela Educação-, os quais também apresentam potencial para alterar a redistribuição da cesta entre os entes de maior e menor nível socioeconômico, especialmente entre capitais e municípios do interior, compensando, em algum nível, a ausência de novos tributos, mas sua definição precisa, por ser feita pela lei, ficaria adiada:

[...]a lei disporá sobre: a) a organização dos Fundos e a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, jornada e modalidades da educação básica, tipos de estabelecimento de ensino e indicadores de nível socioeconômico dos educandos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, observado o disposto no § 6º do art. 211 [...] fonte

3.2 Da primeira à segunda minuta de substitutivo

Esta segunda seção contempla as seis audiências públicas promovidas entre a apresentação, pela relatora, da primeira e da segunda minuta de substitutivo. A primeira destas audiências públicas foi realizada em 24/04/2018 e a última em 12/06/2018, sendo os palestrantes apresentados no anexo B por data de comparecimento.

A segunda minuta de substitutivo foi apresentada apenas no início da legislatura seguinte, logo na primeira reunião da nova Comissão especial. Quanto aos mecanismos redistributivos, as falas dos palestrantes, via de regra, foram se aproximando para o que foi proposto pela primeira minuta, ou seja, a revisão apenas do mecanismo de distribuição da

complementação da União, reforçando a necessidade de maior participação deste ente federativo no financiamento da educação básica e questionando o modo como essa se dava.

Exceção em parte foi a fala, em audiência no dia 15/05/2018, de Heleno Manoel Gomes Araújo Filho, representante da CNTE, que defendeu que os recursos do FUNDEB deveriam incluir 20% do Imposto de Renda dos servidores estaduais e municipais e ainda aumentar os percentuais de vinculação do art. 212 nos patamares definidos pela 2ª Conferência Nacional de Educação — CONAE 2014: 22% para a União e 30% para os demais entes federados. Além disso, propôs que se agregassem as receitas provenientes da exploração de petróleo, gás e minérios. Defendeu ainda que a União, sendo o ente que mais arrecada na federação, deveria complementar com 50% o valor do fundo. Quanto ao novo mecanismo de distribuição dessa complementação pelo Valor Aluno Ano Total (VAAT) proposto pela minuta, a confederação se colocou como de acordo.

Daniel Cara, Coordenador da Campanha Nacional, em 24/04/2018, também defendeu a necessidade de fortalecimento do pacto federativo em favor do direito à educação, o que, para ele, significava justamente aumentar a responsabilidade da União. Como justificativa, ressaltou que, de tudo o que era arrecadado no Brasil, a União ficava com 57%, os Estados com 28% e os Municípios, que depois da Constituição Federal de 1988, segundo o palestrante, praticamente tiveram decuplicadas suas responsabilidades, ficavam com 18%. Para Cara, especialmente esses entes teriam que ter muito mais desse bolo federativo.

Quanto ao mecanismo redistributivo da complementação da União, o palestrante, naquele momento, preferiria “uma complementação de 30% a uma complementação dupla, de 10% e depois de 20%”, referindo-se aos percentuais definidos na primeira minuta - para o que foi chamado de modelo híbrido, ou seja, 10% mantidos no formato vigente e o incremento distribuído município a município pelo VAAT.. Ou seja, defendia a manutenção do mecanismo de distribuição vigente para toda a complementação, mesmo que essa atingisse apenas os 30% propostos na minuta. Lembrou ainda que a entidade tinha participado da elaboração e apoiava a PEC 24/17⁵³, que tramitava no Senado.

Diferentemente, Caio Callegari, representante do Todos pela Educação, em audiência no dia 08/05/2018, considerou aspectos positivos da minuta a inclusão dos indicadores socioeconômicos e a complementação direta aos entes federativos, observando-se o valor aluno/ano total. A primeira inclusão tendo em vista que na primeira infância há “uma desigualdade brutal por nível socioeconômico, que vai se aprofundando em termos de chance

⁵³ Tal PEC ampliava a complementação da União à 40%, sem alterar seu mecanismo de redistribuição.

de aprendizagem adequada ao longo do sistema educacional” (p.3). A segunda inclusão, o palestrante considerava fundamental de acordo com o Estudo Técnico nº 24, de 2017, da CONOF, que identificava alguns municípios que recebiam complementação, “mas não precisariam disso”, como Canaã dos Carajás, no Pará, com mais de R\$ 7 mil por aluno/ano.

Entretanto, o Todos criticou o modelo híbrido proposto, por motivo oposto ao da Campanha Nacional, justamente por manter os 10% da complementação para os fundos estaduais, o que tornaria o mecanismo, segundo o palestrante, apenas fracamente equalizador quando comparado a um totalmente distribuído pelo novo mecanismo. Para este ator, sabendo-se que 31% da complementação vigente era distribuída de forma ineficiente, segundo o referido estudo, não se deveria insistir nesse modelo, mas sim passar a distribuir totalmente a complementação diretamente aos municípios que mais precisavam de recursos.

Além disso, o ator novamente defendeu que fossem consideradas a disponibilidade fiscal e a capacidade fiscal dos entes no rol de fatores de ponderação das matrículas para o cômputo da redistribuição intraestadual do fundo. Ou seja, os coeficientes compensariam a ausência de novos tributos à cesta, fazendo uma redistribuição dentro dos estados entre os entes. Apesar de defender o fator de ponderação por nível socioeconômico e constatar que, via de regra, municípios que têm menos recursos disponíveis são aqueles que têm níveis socioeconômicos mais baixos, o Todos trouxe a preocupação de que há, porém, alguns com baixo nível socioeconômico e, relativamente, altas capacidades arrecadatórias, como Alvorada de Minas, em Minas Gerais, que, apesar de estar entre os 25% mais pobres, está entre o 1% com mais recursos, com mais de R\$ 10 mil por aluno/ano, portanto, seria importante conjugar o nível socioeconômico com indicadores fiscais.

Também Haroldo Corrêa Rocha, Vice-Presidente e representante do CONSED, em 22/05/18, considerou relevante a introdução do nível socioeconômico dos alunos como ponderador de matrícula, por existirem comunidades com perfil de renda, de violência e de desenvolvimento social diferenciados e que a escola, a partir do financiamento, teria que reconhecer para que se pudesse fazer algum tipo de ação diferenciada. Também defendeu um aporte maior da União, por este ente concentrar arrecadação, e que, em termos federativos, “se fosse, em vez de 30%, 40%, mais ou menos, o FUNDEB ficaria com 40% da União, 40% dos Estados e 20% dos Municípios. Seria justo” (p.7)⁵⁴.

⁵⁴ Salomão Ximenes, da Universidade Federal do ABC — UFABC, em 21/11/17, ou seja, na “rodada”) anterior de audiências, defendeu que a União assumisse 1/3 do financiamento do Fundo –ou seja, 50% de complementação–, deixando Municípios e Estados participando com dois terços, o que para ele reequilibraria o pacto federativo nacional, porém, cabe apontar que os palestrantes em geral não fizeram referência aos gastos da

Frederico da Costa Amancio, outro representante do CONSED, em 29/05/18, complementou a posição do ator, que considerava muito importante o reconhecimento pela minuta “de que, em Estados ricos, pode haver Municípios pobres e, em Estados pobres, pode haver Municípios ricos.” (p.22). Porém, o Consed defendia que os 10% fossem mantidos nos critérios vigentes, porque “dá certa tranquilidade no sentido de que nenhum Estado ou Município vai ter perda.” (p.24). O representante acrescentou que o aumento de complementação da União, que para a entidade deveria ser de 40%, poderia vir, uma parte, dos recursos administrados pelo MEC, porque muitos programas têm como destino financiar a educação básica então “não conseguimos entender por que o recurso não vai diretamente para Estados e Municípios, e a construção de políticas não é feita em conjunto” (p.24). Essa discussão será novamente tratada no capítulo seguinte.

Na mesma audiência estiveram presentes os representantes das entidades municipais CNM e Undime.

Aléssio Costa Lima, Presidente da UNDIME, também defendeu uma maior participação da União e “um modelo cada vez mais descentralizado de recursos para o financiamento da educação básica no nosso País” (p.4), com a diminuição de muitos programas federais. Segundo o representante, os municípios não poderiam mais viver à mercê de programas federais, a exemplo do Mais Educação - que tinha uma função indutora da educação em tempo integral-, mas era imprevisível quanto à sua duração. Quanto ao novo mecanismo de distribuição da complementação da União, Aléssio afirmou achar positivo, mas ainda o considerava confuso e desejava se inteirar melhor.

Mariza Abreu, representante da CNM, considerava que havia consenso sobre o aumento da complementação da União ao fundo. Porém, quanto ao mecanismo redistributivo, achava a proposta da minuta de substitutivo tímida, ao restringir o aumento de efeito redistributivo apenas na parte acrescida da complementação da União. A entidade defendia que houvesse mais também entre os recursos internos dos Estados, entre o Governo Estadual e seus Municípios, citando as diferenças significativas intraestaduais ainda existentes e apontadas pelo Estudo da Conof. Quanto às perdas, a palestrante frisou que não há efeito redistributivo sem que essas ocorram.

A entidade questionou ainda, tal qual o Todos, por que toda a complementação da União não poderia ser distribuída pelo critério novo do Valor Aluno ano total, “Por que tem que ser

União com o ensino superior, sua atribuição constitucional, ou mesmo aos 18% mínimos vinculados constitucionalmente e há alguns anos superados, o que poderia tornar essa “conta” mais complexa.

feita essa partição da complementação da União, ou seja, uma parte como é hoje, e outra parte no critério novo?” (p.15)

Quanto a recursos fora do Fundeb, a CNM defendeu ainda maior função redistributiva da União nas transferências legais, como, por exemplo, no PNATE — Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar- no PNAE —Programa Nacional de Alimentação Escolar e no PDDE — Programa Dinheiro Direto na Escola. A União, segundo a entidade, deveria continuar fazendo a sua função supletiva de recursos para todos, não só para os mais pobres, mas com a diferenciação dos valores per capita, conforme o nível socioeconômico dos alunos das redes de ensino, como critérios para seus programas. Isso interferiria também na distribuição da complementação ao Fundeb, uma vez que tais valores diferenciados poderiam ser considerados no Valor aluno ano total das redes. Foi defendida ainda a limitação de recursos federais para transferências voluntárias, ou seja, que parte delas fossem para a complementação da União ao FUNDEB ou para as transferências legais.

Por sua vez, Marcos Mendes, então Chefe da Assessoria Especial do Ministro da Fazenda, e Fábio Ribeiro Servo, Diretor do Departamento de Assuntos Macroeconômicos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em 12/06/18 - portanto, equipe econômica federal que, neste momento, representava o governo do presidente Michel Temer-, defenderam que a distribuição da complementação da União ao Fundeb olhasse ente a ente, conforme a minuta, porém, apenas para os 10% já estabelecidos, sem acréscimo de recursos.

Após essa nova “rodada” de audiências e com troca de legislatura, foi apresentada, em 14/05/2019, já com nova Comissão especial montada, nova minuta de substitutivo. Sobre as possibilidades de novos efeitos redistributivos do fundo e sua relação com o pacto federativo nacional, o encaminhamento dado pela relatora foi novamente de não alterar a composição da cesta e de considerar todos os recursos vinculados à educação para a definição das redes que receberiam a nova parcela de complementação da União, porém, desta vez, para todo o valor desta complementação e não apenas para a parcela nova, como pode ser visto a seguir:

Art.212-

A.....

.....
 [...] IV - a União, vedada a utilização dos recursos de que trata o § 5º do art. 212 da Constituição Federal, complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. (fonte)

Como visto, tal solução teve respaldo especialmente nos posicionamentos nas audiências dos atores CNM e Todos pela Educação e, de certa forma, da União, por meio da equipe econômica.

Quanto às disputas federativas por recursos entre estados e municípios e, dentre estes últimos, entre capitais e interior, manteve-se como novidade apenas a previsão dos indicadores de nível socioeconômico dos educandos para ser tratado posteriormente pela lei de regulamentação.

3.3 Da segunda à terceira minuta de substitutivo

Esta terceira seção contempla as 10 audiências públicas promovidas entre a segunda e a terceira minutas de substitutivo (primeira da Legislatura 2019-2022) apresentadas pela relatora. A primeira destas audiências públicas foi realizada em 14/05/2019 e a última em 25/06/2019, sendo os palestrantes apresentados no Anexo C por data da audiência e estando disponíveis todas as notas taquigráficas da legislatura 2019-2022⁵⁵.

Com o prazo de vigência do fundo terminando, as audiências dessa legislatura passaram a ser ainda mais urgentes. Como se manteve a relatora, a discussão se aproveitou totalmente do caminho construído anteriormente. Assim, quanto aos mecanismos redistributivos, as falas dos palestrantes deste período foram em boa parte focadas no novo mecanismo de distribuição da complementação da União proposto, dessa vez de forma integral, ente a ente a partir do valor aluno ano total (VAAT). De maneira geral, foi ainda novamente reforçada a necessidade de maior participação deste ente no financiamento federativo da educação básica.

Na apresentação da minuta, no dia 14/05/20, a relatora destacou que, à época, os estados redistribuíam R\$ 22 bilhões aos seus municípios, enquanto a União R\$ 14 bilhões, de certa forma dando a entender que os Estados já cumpririam seu papel no fundo e questionando a participação da União.

Diante desse argumento, vale ressaltar que o tamanho da participação dos estados nas cestas Fundeb foi pouco questionado durante as audiências, ainda que, de acordo com o Estudo da Conof, que serviu de base para o VAAT, esses entes, via de regra, ainda apresentavam o

⁵⁵Notas taquigráficas da legislatura 2019-2022, 27 de abril de 2019 a 27 de dezembro de 2019. Comissão Especial sobre o fundeb (PEC 015/15). Disponível em: https://www.camara.leg.br/agenda?termo=&dataInicial_proxy=27%2F04%2F2019&dataInicial=27%2F04%2F2019&dataFinal_proxy=27%2F12%2F2019&dataFinal=27%2F12%2F2019&idOrgaos=538357. Diferentemente do acesso às notas da legislatura anterior, nessa é necessário entrar, a partir do endereço informado, em “Discussão e votação de propostas” de cada audiência, apresentadas por data, e, em seguida, entrar em “reunião em texto”.

VAAT superior a todos seus municípios⁵⁶, com raras exceções em que apresentavam valor inferior ao da capital, que, por sua vez, em geral apresentava valores bem superiores aos dos outros municípios - excetuando-se alguns poucos centros econômicos, mas que, em termos de matrículas, constituíam universos menores.

Um aspecto também pouco abordado dessa relação entre estados e seus municípios foi trazido, em 30/05/19, por Izolda Cela, então vice-governadora do Ceará⁵⁷, que ressaltou que no Estado do Ceará o governo estadual tinha uma contribuição muito expressiva além do Fundeb, sendo aportados recursos pela responsabilidade que o ente teria junto aos municípios na coordenação, no apoio e no suporte a ações de parceria para a melhoria do ensino fundamental. Por outro lado, Izolda afirmou ser uma experiência rara em outros estados. Importante assinalar que essa possível transferência de recursos fora da cesta do Fundeb entre estes entes não era considerada no cálculo do VAAT pelo texto da minuta.

De qualquer forma, como exemplo inicial e bastante simbólico da ausência de questionamento da participação dos Estados no fundo, cabe destacar a fala de André Alencar, Coordenador da Assessoria Parlamentar da CNM, que, em 21/05/19, afirmou que a entidade estava em diálogo permanente com os governadores, sendo que as premissas básicas que estariam sendo pactuadas eram as seguintes:

[...] mudanças não podem implicar maiores perdas para os Estados, porque hoje já perdem no FUNDEB. Eles aceitam manter as perdas atuais, mas não querem que a proposta nem que esse multiplicador (fiscal) aumente as perdas. Nós achamos isso razoável. Tem que vir mais recurso da complementação da União e tem de haver uma melhor distribuição dos recursos entre os Municípios. Isso não seria nem entre Municípios e Estados. Nós estamos dispostos a fazer essa redistribuição apenas na esfera municipal. (p.6).

Portanto, a entidade não defendia disputas com os estados, porém, alguma redistribuição entre municípios por um ponderador fiscal que incidisse apenas sobre os recursos destinados a esses entes, após já calculadas e descontadas as parcelas correspondentes às receitas estaduais.

Neste momento, a CNM também se preocupava com dois adicionais de 1% ao FPM que haviam ocorrido ao longo do tempo e que a entidade não gostaria que entrassem na cesta FUNDEB por ter potencial equalizador superior ao do fundo, já estar vinculado à educação e porque “se entrar no FUNDEB, nós estaríamos dividindo esse recurso com os Estados, o que não vai bem na linha do que nós temos acordado com eles”. (p.6)

⁵⁶ Ver a este respeito: Vazquez (2011) no capítulo 1.

⁵⁷ Também ex-secretária Municipal de Educação de Sobral e ex-secretária de Educação do Estado do Ceará.

Quanto ao novo mecanismo de distribuição da complementação, a entidade não se manifestou nesse momento, mas, como visto, a entidade foi uma das defensoras desse modelo integral quando das audiências antes dessa segunda minuta.

Também para o Consed, representado por Haroldo Rocha, em 04/06/19, havia grandes municípios que precisavam contribuir mais para o fundo, como as capitais, “com muito dinheiro de ISS, de ITBI, de IPVA, de tributos que não entram no FUNDEB”. (p.13)

Quanto ao ponderador socioeconômico, o ator considerava louvável querer aumentar o efeito distributivo, porém, tinha dúvida de sua operacionalidade. Sobre o novo mecanismo de distribuição da complementação, não houve manifestação.

Em 30/05/19, João Marcelo Borges, em nome do Todos pela Educação, defendeu a distribuição de toda complementação da União pelo valor aluno ano total (VAAT) ente a ente, baseando-se no estudo feito pela Conof.

O movimento defendeu novamente o acréscimo de um multiplicador que fizesse a equalização fiscal entre todos os entes da Federação, ou seja, também intraestadual, bem como o fator relacionado aos aspectos socioeconômicos dos alunos, que a minuta já contemplava.

Segundo o ator, pelas regras então vigentes, com 10% de complementação da União, o valor aluno/ano mínimo era R\$ 2.900,00. Se fossem mantidas essas regras e fosse aumentada a complementação para 30%, o valor alcançaria R\$ 3.700,00. Porém, caso não aumentassem os recursos aportados, mas fosse feita apenas a mudança das regras que o Todos propunha, o valor passaria para R\$ 3.900,00. Para fazer isso, haveria perdas e ganhos, mas parte das perdas poderia ser compensada, de maneira gradual, pelo aumento da contribuição da União para 20%.

Em 18/06/19, Aumara Feu, do Ministério da Economia do Governo Federal do Presidente Bolsonaro-, defendeu, como havia feito o Todos, a distribuição ente a ente de toda a complementação da União, considerando o VAAT, pois, assim já se elevaria o valor mínimo nacional com a mesma quantidade de recursos.

O ministro da Educação Abraham Weintraub, em 25/06/19, ratificou tal defesa, admitindo ainda a ampliação da complementação para 15%.

Diferentemente, Alessio Costa Lima, Presidente da UNDIME, na audiência do dia 04/06/19, quanto à essa distribuição integral da complementação pelo VAAT, defendeu que se considerasse a realidade dos Municípios:

Se pegarmos um Município grande que hoje tem uma folha de pagamento já comprometida, que já tem seus percentuais de investimento comprometidos, não é tão simples dizer para ele: "Olha, a partir de tanto, você não recebe mais, você vai deixar de receber a complementação, porque você é um Município rico e há um Município pobre de outro Estado que não recebe". A coisa não pode ser tão linear e ignorar o

... mundo real. (...) Não podemos também consertar um erro desestabilizando outros cenários. (p.19)

O ator argumentou ainda que deveria ser mantido o desenho da cesta de impostos, porque considerava que uma proposta mais ousada iria gerar um embate indesejado de forças na tramitação, que tinha prazo bastante exíguo, pois haveria municípios e estados que perderiam e outros que seriam beneficiados.

Na mesma audiência, em consonância com a Undime, Daniel Cara, Coordenador-Geral da Campanha, argumentou que, caso se mudasse o mecanismo de distribuição da complementação e não aumentasse o volume de recursos, as redes, especialmente as das grandes capitais que até então recebiam complementação e que já tinham, por exemplo, planos de carreira, não teriam como viabilizar esses planos. Para mudar o mecanismo distributivo, a campanha considerava um aumento significativo de complementação da União. Seria preciso, se aprovado um novo mecanismo, que ele se restringisse ao recurso novo.

Portanto, a entidade se posicionou contra o mecanismo VAAT para toda a complementação.

Segundo a Campanha, seria possível obter os benefícios do VAAT, por meio de dois novos fatores de ponderação na lei de regulamentação, que conseguiriam ter o mesmo efeito sem mudar o sistema do Fundeb, um fator para municípios com baixo IDH e outro para redes públicas com baixa arrecadação.

José Marcelino de Rezende Pinto, representante da Fineduca, filiada à Campanha, argumentou, em 18/06/19, em relação à possibilidade de novos recursos na cesta, que, quando se fixou, por meio dos ponderadores, o valor de creche baixo, a alegação era a receita própria dos Municípios. Porém, o problema de colocar essa receita no fundo seria que apenas 10% dos Municípios possuíam 90% de seu total.

Pinto então defendeu que se olhasse para essa receita própria antes de se fazer um repasse, mas que não a incluíssem no fundo, especialmente porque isso seria um desestímulo à cobrança de IPTU, pois este seria dividido por quem cobra com quem não cobra. Para ele, não era possível “ficar olhando para o dinheiro do Estado e do Município”, para recursos já da Educação, deveria haver recurso novo vindo necessariamente da União. Também defendeu novamente que não tirassem recursos de quem já recebia complementação – porque políticas já haviam sido implementadas com aquele dinheiro por quem “acreditou no Fundeb”.

A FNP, nessa mesma audiência do dia 18/06/19, também defendeu a manutenção da cesta de impostos vinculados, porque “os Municípios brasileiros, com essa recessão econômica

que o País inteiro atravessa, já têm compromissos firmados, compromissos já implantados” (p.12), porém, não se pronunciou especificamente sobre a distribuição da complementação da União.

Portanto, em resumo, podiam neste momento serem colocados de um lado CNM, Governo federal e o Todos pela educação na defesa do novo modelo de distribuição integral pelo VAAT trazido pela minuta, que eram os mesmos que já haviam defendido o modelo entre a primeira e a segunda minuta de substitutivo. Justificavam-se pela busca de um mecanismo redistributivo mais eficiente e, especialmente no caso da União, pode-se extrapolar que, conseqüentemente, por uma necessidade menor de participação desse ente.

Quanto à distribuição dos recursos da cesta, o Todos pela educação ainda defendia os ponderadores fiscal e socioeconômico para corrigir distorções intraestaduais ainda existentes, enquanto o Consed e a CNM defendiam uma maior redistribuição apenas entre municípios grandes e pequenos. Por outro lado, a Campanha nacional pelo Direito à educação, que em momentos anteriores não havia discutido novo mecanismo de distribuição e defendia a PEC do Senado que não o alterava, neste momento passou a defender o modelo híbrido que estava na primeira minuta e posicionou-se contrária à alteração da cesta, justificando-se especialmente por perdas que poderiam desestabilizar redes já consolidadas. A Undime e a FNP também se preocuparam com essas perdas. Da fala da relatora na audiência do dia 04/06/19, em que estiveram presentes a Undime, a Campanha e o Consed, podem ser retiradas algumas problematizações que, de certa forma, resumiam os desafios redistributivos do novo Fundo e a posição em que naquele momento ela se encontrava. Primeiramente, demonstrando preocupação com o mecanismo de distribuição da complementação:

Um dos pontos sobre o qual eu gostaria muito que vocês se posicionassem é sobre a correção, o modelo. Embora vocês reconheçam que existem erros e distorções, pedem-me para continuar no desenho. Como constitucionalizamos um modelo que já sabemos que tem equívocos, tem distorções? Acho muito estranho nós darmos uma de avestruz, enfiarmos a cabeça no buraco e dizer assim: “Ah, não! Ninguém quer perder!” Mas como conseguimos construir um modelo constitucionalizado ignorando que ele tem equívocos do ponto de vista do desenho de formatação? (p.22)

Sobre a distribuição interna da cesta, questionou:

O que nós preferimos? Preferimos não mexer, porque, de novo, iríamos entrar ainda num espaço mais difícil de negociação, principalmente com Municípios. Mas não podemos fazer de conta que não existe uma disparidade: existe Município que tem 40 mil reais de renda per capita e existe Município que tem 800 reais. Nós vamos fazer de conta que isso não existe? Nós vamos fazer de conta que não existe o problema e vamos trabalhar nessa lógica? É possível construir, de maneira gradativa, uma situação em que os entes federados se organizem em relação a isso? Vamos construir o que é possível. Agora, como assumimos para o País que reconhecemos que existe distorção no modelo, que existem erros? Vamos fazer de conta que isso não existe? Eu gostaria que pudéssemos caminhar em relação a isso. (...) Vocês acham que, só com a complementação da União, nós vamos corrigir todas as distorções? Nós

podemos dizer que queremos mais dinheiro da União sem ter enfrentado que existe distorção no modelo? (p.22)

De qualquer forma, a relatora, após todos esses posicionamentos e aspectos relatados, na nova minuta de substitutivo apresentada em 18/09/19, retornou ao modelo híbrido de distribuição da complementação da União, preservando as redes que pelo modelo vigente recebiam complementação, mas que, caso fosse adotado o VAAT integral, deixariam de recebê-la. Quanto à distribuição da cesta, acrescentou, à ponderação de nível socioeconômico, os indicadores de disponibilidades de recursos – que correspondiam ao indicador fiscal defendido pelo Todos pela Educação- e os indicadores de potencial de arrecadação - como uma tentativa de estímulo a arrecadação de impostos próprios, como apontado pela Campanha/Fineduca quanto à arrecadação de IPTU:

§ 2º A Lei poderá adotar, para fins da distribuição de recursos, além das ponderações previstas na alínea “a” do inciso X do caput:

I - ponderação relativa ao nível socioeconômico dos educandos, ressalvado o disposto no § 3º deste artigo;

II - indicadores de potencial de arrecadação tributária e da disponibilidade de recursos vinculados à educação de cada ente federado.

§ 3º A distribuição de recursos da complementação da União deverá considerar o nível socioeconômico dos educandos, nos termos da alínea “a” do inciso X do caput. Fonte

Além disso, foram acrescentados à cesta os recursos provenientes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração mineral, incluídas as de petróleo e gás natural, o que aumentaria significativamente a redistribuição de recursos dos estados e municípios produtores para os não produtores e, indiretamente, elevaria a participação da União, que passaria a incidir sobre um valor maior. Essa inclusão foi defendida, nessa “rodada” de audiências, apenas por Heleno Manoel Gomes Araújo Filho, Presidente— CNTE, em 21/05/19. Anteriormente, como visto, também havia sido defendida pela CNTE, em 15/05/2018, como também pelos especialistas Bruno Cesar Campos, pesquisador de políticas e finanças públicas, em 04/04/17, e por Salomão Ximenes, professor da UFABC, em 21/11/17.

Tal inclusão ficava de fora da subvinculação para pagamento de profissionais, provavelmente em função de sua volatilidade.

3.4 Da terceira minuta de substitutivo ao texto final

Esta quarta subseção contempla a análise das 2 audiências públicas promovidas desde a apresentação, pela relatora, da terceira minuta de substitutivo (segunda da Legislatura 2019-

2022) até o texto final. A primeira destas audiências públicas foi realizada em 01/10/2019 e a última em 22/10/2019, sendo os palestrantes apresentados no anexo D.

Em relação ao modelo híbrido então adotado pela minuta, Thiago Alves, professor da UFG e integrante de grupo que desenvolveu o simulador de custo/aluno/qualidade –Simcaq⁵⁸, em 01/10/19, apresentou um estudo realizado em parceria com a Campanha, que reforçava a defesa da entidade de tal modelo.

Segundo o estudo, no modelo híbrido, o impacto em número de redes estaduais e municipais que receberiam a complementação diminuía em relação ao modelo anterior de distribuição integral pelo VAAT, porém, o número de matrículas e de professores impactados era superior, uma vez que no modelo anterior algumas redes grandes, estaduais e de capitais, deixavam de receber recursos. Adicionalmente, o estudo quantificou o argumento já usado anteriormente pela Campanha, de que, com os 10% de complementação no modelo VAAT integral, ou seja, no primeiro ano de implementação, um conjunto de 57 redes perderia 100% da complementação recebida no ano anterior, o que significava que a rede estadual da Bahia, por exemplo, deixaria de receber R\$ 700 milhões nos valores de 2017. Com isso, haveria sério comprometimento de compromissos já assumidos especialmente por redes estaduais da Bahia, do Ceará e de Pernambuco e pelos Municípios de Fortaleza, São Luís, Belém.

Luiz Miguel Garcia, Presidente da UNDIME, em 22/10/19, também defendeu novamente o modelo híbrido, que garantiria a diversidade dos Municípios do País, “que demandam da UNDIME a responsabilidade de não permitir que haja perda para os Municípios, que não haja insegurança nesse processo de mudança”.(p.8)

Na mesma audiência, Frederico Amancio, Vice-Presidente do CONSED, defendeu que, por já existirem desafios demais na educação básica, não se poderia discutir qualquer proposta que, de alguma forma, pudesse prejudicar uma parte dos entes federativos, posicionando-se então a favor do modelo híbrido e, de certa forma, contra a inclusão dos recursos do petróleo na cesta. Para a entidade, por não existirem muitos consensos e por haver possibilidade de gerar discussões no âmbito da Justiça sobre a destinação desses recursos vinculados à questão de estados produtores, essa matéria deveria ser tratada em um outro contexto, por exemplo, no de discussão sobre a reforma tributária, para “que essa discussão, essa polêmica, não impeça o avanço de uma discussão muito maior, que é tornar o FUNDEB permanente”. (p.4)

Já Priscila Fonseca da Cruz, Presidente do Todos Pela Educação, também nessa mesma audiência, criticou a PEC nº 65/19 do Senado Federal que não alterava o mecanismo de

⁵⁸ No capítulo seguinte, tal simulador será mais aprofundado, em decorrência dos recortes da pesquisa.

distribuição nem mesmo da complementação e que, por isso, mesmo com 40% de complementação da União não chegaria “a um valor mínimo suficiente para a gestão passar a fazer a diferença” (p.13), portanto, mudar as regras seria imperativo.

Porém, mesmo com a nova regra de complementação da União, o Todos ressaltou que, por exemplo, em Goiás, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná e Rio de Janeiro ainda havia muita desigualdade. Portanto, defendia que dentro dos âmbitos estaduais deveria ter mais um nível de redistribuição, “porque não é justo que a educação de uma criança seja definida pelo CEP, pelo Município em que ela vive. De novo, digo que precisamos ter a coragem de introduzir mais um nível de redistribuição dentro dos Estados”.(p.13)

Assim, o Todos pela Educação defendia novamente a ponderação socioeconômica e a melhor redistribuição da capacidade fiscal dos Municípios intraestadualmente. Além disso, sugeria nesse momento uma implementação progressiva de complementação do modelo híbrido para “o modelo total VAAT” em 15 anos, implementação essa que teria perdas compensadas pelo crescimento econômico e pelo aumento também gradual da complementação, segundo simulações que a entidade teria realizado, e atenderia “sermos mais redistributivos e também responsáveis com os recursos que nós já temos alocados nesses Estados e nesses Municípios”.

Ademais, a palestrante discordou da afirmação feita pela Campanha em audiência anterior, quanto ao número de matrículas atendidas, de que redistribuição significava chegar a mais alunos. Para ela, não, “ mais redistribuição e mais justiça é chegar mais a quem tem menos”. Sendo que, no caso do modelo híbrido, os mil Municípios mais pobres perderiam, segundo suas simulações, 1,1 bilhão de reais por ano em comparação à distribuição total pelo VAAT.

Porém, a única alteração, quanto aos mecanismos redistributivos do fundo, realizada dessa terceira minuta para o texto final do substitutivo apresentado em parecer e aprovado pela Câmara dos Deputados e, em seguida, pelo Senado Federal, foi a retirada dos recursos provenientes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração mineral, incluídas as de petróleo e gás natural, da cesta do Fundeb.

No capítulo seguinte, segue-se a análise das falas dos atores que foram selecionados de acordo com o segundo recorte desta dissertação – a necessidade ou não de ampliação de recursos disponíveis e de melhoria de resultados e de gestão educacional na construção do novo Fundeb e como isso se relaciona à discussão de qualidade em educação e do chamado Custo Aluno Qualidade (CAQ).

4 Qualidade em educação: Análise das audiências públicas e da construção do texto do substitutivo

Neste capítulo, serão consideradas novamente as falas dos palestrantes sem uma ordem cronológica muito precisa, porém, sempre delimitadas temporalmente pelas minutas de substitutivo postas à discussão- selecionadas de acordo com o segundo recorte de interesse desse trabalho – a necessidade ou não de ampliação de recursos disponíveis e de melhoria de resultados e de gestão educacional na construção do novo Fundeb e como isso se relaciona à discussão de qualidade em Educação e do chamado Custo aluno Qualidade (CAQ).

4.1 Da proposta inicial à primeira minuta de substitutivo

Diante do grande número de audiências e da amplitude do conteúdo inicial ainda não delimitado pelas minutas, os conteúdos serão nesta primeira seção novamente um pouco mais aprofundados do que nas outras e as falas, de certo modo, organizadas pela busca de sentido lógico, de articulação entre as ideias, independentemente de ator, sendo todos considerados como detentores de recursos de poder tecnológico - proveniente do domínio do saber técnico capaz de influenciar o embate. Nas seções seguintes, com a discussão mais claramente delineada, serão outra vez priorizados, por possuírem mais recursos de poder, os atores governamentais e os atores da sociedade civil CNTE, Campanha Nacional e Todos pela Educação.

Assim, esta primeira seção apresenta o seguinte caminho lógico: inicialmente falas que abordaram a insuficiência ou não dos recursos disponíveis vinculados e os subvinculados pelo Fundeb à educação; em seguida, diante das intersecções sempre presentes nos temas de interesse do trabalho, será abordado o CAQ como referência para a complementação da União ao fundo diante de seu mecanismo redistributivo; segue-se com falas que relacionam o CAQ à aplicação dos recursos do Fundeb e que discutem se o CAQ deveria ser nacional ou não. Por fim, amplia-se a discussão para falas que abordem outros indicadores de qualidade.

Defendendo então a ampliação de recursos e sua relação com a qualidade, José Marcelino De Rezende Pinto, como um dos principais especialistas em financiamento da educação, que muitas vezes representa a Campanha, em 07/03/17, ressaltou que em São Paulo,

em 2011, a melhor nota foi a do Objetivo Colégio Integrado, que é uma escola muito específica, porque é feita para tirar a melhor nota. Ela seleciona os alunos. Assim é muito mais fácil. A mensalidade é 1.802 reais. Em 2015, em São Paulo, o FUNDEB não deu 300 reais por mês. (p. 9)

Salientou ainda que “a única escola que consegue estar no Top 10 do ENEM é a federal, que gasta na ordem de 600 reais, 700 reais por aluno por mês” (p.10). Diante disso, o professor considerou que a rede federal seria um bom parâmetro, não a rede privada, pois, em São Paulo, por exemplo, “qualquer escola particular de classe média custa 2 mil reais por mês. O FUNDEB não dá 4 mil ao ano em São Paulo. Essa é a distância.” (p.10)

Luiz Araújo, Professor da UnB, na mesma audiência pública, de certa forma complementou “que o fator central é pessoal, mas principalmente é a relação entre esse pessoal e o número de alunos e a carga horária dos alunos (...) Basta a carga horária dos professores para elevar o preço”. (p.19)

O professor lembrou ainda o caso específico da educação no campo e como sua proporção número de alunos/professor mais reduzida em função das questões geográficas amplia a necessidade de aporte de recursos por estudante.

Já Idilvan Alencar, então Presidente do Consed, em 14/03/17, afirmou que a necessidade de ampliação do volume de recursos para a educação deveria ser a questão central do novo Fundeb e, como fundamentação, chamou a atenção para a Meta 17 do PNE, que trata da Valorização dos Profissionais do Magistério. Em relação a essa meta, o palestrante argumentou que “o rendimento médio dos professores da educação básica em relação ao rendimento médio dos outros profissionais, em 2015, é de 52%”. (p.11)

Bruno Cesar Campos, especialista em políticas e finanças públicas, em 04/04/17, trouxe dados da OCDE e, utilizando-se de um indicador internacional que mostra “o gasto acumulado por aluno de 6 anos a 15 anos, que nem é a idade coberta pelo FUNDEB, que vai até 17 anos, 18 anos” (p.12), demonstrou que o Brasil, entre 2012 e 2015, gastou menos da metade da média dos países da OCDE nessa faixa etária.

Outros especialistas trouxeram argumentos similares, especialmente em relação à valorização dos profissionais da educação e do cumprimento do PNE. Porém, houve vozes dissonantes, poucas no universo das audiências públicas convocadas, mas certamente importantes politicamente no país, pois ligadas a uma visão fiscalista que, sabe-se, dita boa parte das decisões políticas e costuma entrar em confronto com a ampliação dos gastos necessários às políticas sociais.

Em 22/08/17, Naércio Menezes Filho, do Insper, trouxe à pauta discussão que viria a ser recorrente, muitas vezes polarizada, noutras mais harmonizada, da relação gestão/gasto, bem como das limitações fiscais do país:

O que eu quero dizer é que o gasto, por si só, não é garantia de melhoria de aprendizado, principalmente hoje em dia, quando temos uma situação que todos conhecem, em que a explosão das despesas da União e a redução da receita líquida

geram um déficit primário. Eu nem preciso me alongar nisso, porque todo mundo sabe que a União basicamente não tem mais recursos. (p.13)

Segundo o especialista em financiamento, trazendo argumento que seria retomado por outros palestrantes, “uma coisa que é importante mostrar é que não há relação entre o gasto por aluno e a nota na Prova Brasil. (...) não há relação nenhuma, nem positiva nem negativa.” (p.13)

Para ele, além de não haver uma relação clara entre gastos e proficiência, as propostas baseadas no CAQ não seriam factíveis, pois, não haveria recursos disponíveis para cumprir com desenhos ideais, por exemplo, de escola, de saneamento e sistema de esgoto e de hospital, pois os custos de todos os desenhos não caberiam no PIB per capita.

Além disso, Naércio chamou a atenção para a grande transição demográfica ocorrendo no país, o que “significa que o número de crianças está diminuindo no Brasil” (p.10).

Segundo ele, como o gasto por aluno depende do número de estudantes, “mesmo que se mantenha o gasto constante, com essa redução acentuada do número de alunos, o gasto por aluno vai aumentar se não se fizer nada, obviamente dependendo da arrecadação tributária dos Estados e Municípios” (p.10)

De qualquer forma, a visão majoritária, ao menos nas audiências públicas, e manifestada inclusive pela própria relatora algumas vezes, foi em direção oposta, ou seja, de que o gasto com educação no país era insuficiente, sendo uma das fundamentações mais recorrentes nesse momento da discussão era a necessidade de mudança de ótica no financiamento da educação para que se considerasse não os recursos disponíveis, mas o CAQ, o qual já levaria em consideração, por exemplo, os aspectos relacionados à valorização dos profissionais da educação e de cumprimento das metas do PNE, como visto nas simulações apresentadas na seção 2.2 desta dissertação- – aspectos que de certa forma respondem à questão demográfica trazida por Naércio, uma vez que, ainda que haja um caminho de redução da população em idade escolar, o país ainda necessita ampliar o atendimento educacional – especialmente da educação infantil- e também a jornada – uma das menores do mundo-, havendo meta específica para a expansão da educação em tempo integral.

Também de acordo com a seção 2.2, já havia estudos que relacionavam o CAQ ao tamanho da complementação da União, como os de Araújo. Nas audiências, essa relação também foi trazida como fundamentação para o aumento dessa participação. Porém, neste primeiro momento, como visto no capítulo anterior, a discussão dos recursos da cesta e dos mecanismos de redistribuição ainda estava bastante em aberto, o que necessariamente influenciaria essa relação entre CAQ e complementação.

Por exemplo, a partir do modelo proposto pelos pesquisadores do IPEA Herton Ellery Araújo e Camillo Bassi na audiência do dia 18/04/17 - de manter fundos estaduais, mas incluir todos os recursos vinculados à educação na cesta, inclusive os do salário-educação, e distribuí-los por matrícula-, foi calculado um CAQi que acolhesse as dezenove metas do PNE, defendendo-se, com a redistribuição proposta por tal modelo, uma complementação da União de 25%⁵⁹. Certamente tal valor seria ainda inferior se fosse considerado um fundo que migrasse recursos entre estados, mas, como tratado no capítulo anterior, tais fundos dependeriam de negociação federativa extremamente complicada e não foram contemplados pelas minutas e no texto final.

Por sua vez, José Marcelino De Rezende Pinto, na audiência do dia 07/03/17, afirmou que

o Custo Aluno-Qualidade Inicial dialoga bem com o FUNDEB, porque é o mínimo, ora, o mínimo está definido lá no art. 211, que estabelece que a União tem que assegurar equalização e padrão mínimo de qualidade”, e que “a União complementa o FUNDEB com 0,21% do PIB — são os 10%. Para viabilizar o CAQi, é 1,1%. (...) O que isso significaria do ponto de vista da fórmula da PEC? Grosso modo, 50%. O que hoje é 10%, com essa continha, seria 50%. (p.9)

Thiago Alves, então professor da UFPR, que, assim como Marcelino Pinto, durante a tramitação foi sempre apresentado como representante da Campanha, em 21/11/17 trouxe alguns dados para corroborar a necessidade do aumento do valor por aluno, como, por exemplo, o salário dos professores:

Alguns percebem uma remuneração de apenas 61,2% em relação aos demais profissionais de nível superior. Ou seja, a Meta 17 faz sentido porque os professores ganham abaixo” (...) Assim, percebemos na questão da Meta 17 que há uma diferença salarial enorme entre os Estados brasileiros. Aqui, no Distrito Federal, o custo de vida é diferente, e os professores já ganham acima do piso. Mas, num Estado como o Ceará, há desvalorização dos professores. Um professor da educação básica ganha apenas 44% do que ganham os demais profissionais. (p.30)

Importante salientar que, como abordado no capítulo anterior, a Campanha não defendeu novos recursos à cesta Fundeb e, neste momento, ainda não havia sido proposta a nova forma de complementação, que considerava todos os recursos vinculados em seu mecanismo de distribuição e que eleva o mínimo nacional. Ou seja, os 50% referenciados por José Marcelino - apesar de neste momento não ter seu cálculo detalhado- presume-se que foram propostos considerando-se a mesma cesta de recursos e o mesmo mecanismo de redistribuição

⁵⁹ Simulação semelhante a esta foi realizada por ARAUJO (2019), na qual foram mantidos os 27 fundos, mas se incluiu à cesta Fundeb apenas os impostos estaduais e municipais e as transferências vinculados à educação e calculou quanto deveria ser a complementação da União pra se atingir o CAQi em tal formato, enquanto no modelo do Ipea há mais recursos incluídos, como os oriundos das cotas do salário-educação.

então vigentes, estando tampouco claro se os demais recursos vinculados à educação estavam de alguma forma incluídos neste cálculo.

Alguns outros atores reconheceram o CAQ como parâmetro para justificar e definir a ampliação da complementação da União ao Fundo, sem problematizar quanto à questão dos demais recursos vinculados à educação e sem um valor exato, por exemplo, o CONSED, representado por Idilvan Alencar, seu então presidente, a Undime, representada por seu então presidente Aléssio Costa Lima, ambos em 14/03/17, e a Ação Educativa, em 12/09/17, representada por Denise Carreira - esta última ressaltando a importância de se investir mais recursos em territórios com indicadores sociais mais desafiantes, na perspectiva da equalização, o que seria a proposta do CAQ Plus e que, de certa forma, dialogava com o novo ponderador socioeconômico.

Mariza Abreu, Consultora da CNM, também advogou a ampliação da complementação da União sem estipular um valor, porém, sua análise não se relacionava ao CAQ e propunha, como dito no capítulo anterior, limitar as transferências voluntárias e aumentar as legais do governo federal, tornando, complementarmente, os programas correspondentes mais redistributivos.

Cabe destacar que tais programas, embora não tenham sido tratados pelas minutas de substitutivo, possuem legislação própria, assim como a distribuição das cotas estaduais e municipais da contribuição do salário-educação⁶⁰, e ainda podem ser alterados conforme indicado pela CNM no futuro, podendo, assim como os novos mecanismos redistributivos do fundo, interferir no cálculo de complementação da União para que se chegue ao CAQi, uma vez que tal alteração também elevaria os valores mínimos nacionais por aluno.

Essa preocupação com a revisão dos programas nacionais também foi apontada por Binho Marques, ex-secretário do MEC, em 19/09/17. Segundo ele, milhares de redes já ultrapassam o valor do CAQ e esses programas, ao distribuir de maneira igual para desiguais, reforça desigualdades, sendo particularmente grave em relação aos Estados, “porque todos eles estavam acima do valor do CAQ para o Ensino Médio”. (p.13)

Tal informação, corroborada pela fala de Thiago Alves, de que algumas redes já teriam valores superiores ao CAQ, tangencia a discussão, que será aprofundada ao decorrer da análise,

⁶⁰ Em junho/22, o STF julgou inconstitucional a legislação que considerava a origem dos recursos para a distribuição da contribuição e decidiu que a distribuição deveria ser nacional e conforme as matrículas, independentemente da arrecadação obtida em cada ente federativo, o que tornará o mecanismo bem mais redistributivo a partir de 2024.

entre CAQ Nacional ou Regional, a qual, como será visto, pode interferir, de forma significativa, nessa relação entre complementação da União e esse indicador.

Outro aspecto abordado por Luiz Araújo, na audiência do dia 07/03/17, foi de que a regra vigente do Fundeb não vinculava repasse de recursos à aplicação, o que teria reflexos na construção do CAQ, pois, para ele, para se ter um padrão de qualidade, seria necessário um mecanismo que fizesse com que os insumos realmente existissem em cada escola, porém, atualmente

Não há um vínculo entre dinheiro recebido e aplicação. Assim, eu posso receber até 6 mil reais para destinar à escola rural de ensinos iniciais, mas não há garantia nenhuma de que eu vou gastar os 6 mil lá. Aqui eu preciso ter os insumos. Então, é preciso haver comprovação dos insumos, e algum mecanismo vinculado a isso vai ter que ser criado, senão, aparentemente eu estou destinando esse recurso, mas ele não chega à ponta. (p.22)

Em 29/06/17, um fato trazido por Cesar Callegari, representante do CNE, e que de certa forma dialoga com a aplicação dos recursos, e também com a de CAQ nacional, foi que,

se no Estado de São Paulo todas as escolas públicas estaduais de ensino fundamental e de ensino médio estivessem funcionando de acordo com os preceitos do Custo Aluno-Qualidade Inicial, portanto, próximo do ideal, não é o ideal, mas é o razoável — uma boa relação de alunos com professores, em salas ambientadas, laboratórios, remuneração dos professores adequada, conforme prevê a legislação —, se tudo isso fosse feito no Estado de São Paulo, vejam que surpresa, seriam necessários 13,1 bilhões, 2 bilhões de reais a menos (considerando o ano de 2016, o Governo do Estado de São Paulo recebeu do FUNDEB 15,5 bilhões de reais). (p.8)

Diante disso, Callegari argumentou que, sabendo-se que esse Estado possui uma rede com deficiências educacionais na área do ensino médio gravíssimas

não é só necessário verificar aquilo que precisamos ter para uma educação adequada, mas que tipo de disfunções poderá estar havendo hoje na manutenção e desenvolvimento do ensino que está, neste caso de São Paulo, drenando ou pagando contas que não estão, de alguma maneira, contribuindo para a educação. (p.8)

Extrapolando a fala do palestrante, pode-se imaginar que o CAQ, neste caso, poderia servir como uma forma de prestação de contas dentro de cada rede.

De certa forma, Marcos Silva Ozorio, representante do MEC do Governo Temer, no dia 14/03/17, ao comentar o relatório elaborado pelo grupo de trabalho instituído pela Portaria nº 459, de 2015, problematiza ainda mais a questão, ao relacionar a construção do CAQ e a aplicação dos recursos às particularidades de cada rede:

é que a proposta apresentada estabelece um único padrão de escola, e esse único padrão é incapaz de considerar as escolas em suas diferentes dimensões, as diversas modalidades de ensino, as diferentes propostas pedagógicas, e por aí vai, como se tivéssemos um único tipo de escola no País como um todo. (p.6)

Isso levou o gestor a perguntar e a propor para debate “*se existe hoje a possibilidade de pensarmos num CAQ nacional ou de ampliarmos a discussão para CAQs regionais.*” (p.6)

Vale ressaltar a fala de Reynaldo Fernandes, ex-presidente do INEP, no dia 11/05/17 nesta direção:

uma coisa importante em relação aos Estados, principalmente às cidades mais populosas e mais ricas, é que o custo de educação muda. Por exemplo, em São Paulo, evidentemente que contratar um professor da mesma qualidade em São Paulo, capital, é mais caro do que contratar o mesmo profissional em Ribeirão Preto. (p.9)

O palestrante trouxe ainda um estudo seu em relação a São Paulo, em que constatou que

A maioria das professoras são mulheres que têm formação superior, com mais ou menos o mesmo salário. Evidentemente que o salário de quem está na cidade é muito maior. Se eu distribuir só por recurso, eu não estarei levando em consideração o custo dos insumos que variam dentro do mesmo Estado e entre cidades. Imaginem em diferentes Regiões do Brasil. (p.9)

O representante do MEC, no dia 14/03/17, trouxe ainda à discussão outros indicadores de qualidade - vistos no capítulo 2 desta dissertação e que serão aprofundados à frente, pois, para ele, pela própria definição da Campanha o CAQ e o CAQi seriam instrumentos, mas

a qualidade da educação é o resultado final que esses insumos podem produzir. Entendemos por insumos não apenas materialmente, como mesa escolar, estante, livro, mas também, em grande medida, a remuneração dos profissionais da educação. Na realidade, esse conceito de qualidade não tem um denominador comum, não tem alguém para dizer que a qualidade da educação é isso. Eu me atreveria a dizer, no alto dos meus 30 anos de magistério em sala de aula, que a qualidade da educação se revela no sucesso do aluno. Acredito que, até certo ponto, ela possa ser precificada, ou pelo menos aquilo que conduz até essa qualidade. Mas é importante resgatarmos que, no final dos anos 90, muitos ativistas, muitos acadêmicos acabaram trazendo à baila um conceito de qualidade social, que alia qualidade com noção de equidade. Vivemos em um país com muitas diversidades. Essa diversidade tem que ser valorizada. Mas também vivemos em um país muito desigual, e essa desigualdade deve ser combatida. Essa noção de equidade associada à noção de qualidade é o que vai nos dar talvez um caminho melhor para inaugurarmos essa discussão. (p.5)

Ao final, de certa forma relacionando-a às ideias que abordou, Osório comentou a cooperação técnica desenvolvida entre essa secretaria e a UFPR no desenvolvimento de um sistema chamado SimCAQ, que é um simulador do CAQ e que tem o professor Thiago Alves como um dos responsáveis pelo trabalho, como visto no capítulo anterior.

O palestrante comentou então que

o SimCAQ é um software que calcula o Custo Aluno-Qualidade e o orçamento anual necessário para financiar a oferta de educação básica em condições de qualidade, durante o período do plano educacional, a partir de um conjunto de metas e parâmetros de condição de oferta inseridos no sistema pelos usuários. O Prefeito, o Secretário Municipal de Educação e o Secretário Estadual de Educação inserem os dados de suas realidades nesse sistema. Esse sistema faz esse cálculo e ainda projeta, por 10 anos, o impacto financeiro disso, para que sejam mantidas as condições dessa oferta de qualidade. Para gerar esse resultado, o simulador aplica os parâmetros às condições

educacionais existentes nos Estados e Municípios e faz a projeção futura da oferta com as adequações. (p.8)

Portanto, aspectos que podem ser apreendidos de sua fala é a sugestão de que sejam estudados CAQs regionais - que podem ter o SimCAQ como ferramenta importante, uma vez que permite uma interação do gestor, que pode definir suas próprias metas e parâmetros de condição de oferta diante de sua realidade local e, com transparência, relacioná-las a custos e orçamentos- e sua preocupação com o conceito de qualidade que, para ele, tem relação com insumos, mas também com o sucesso do aluno - sendo que, pelo referido relatório elaborado pelo grupo de trabalho instituído pela Portaria nº 459/ 2015, não se pôde relacionar com clareza Ideb com insumos⁶¹ e com equidade.

A palestra do professor Francisco Soares, então membro do CNE, no dia 04/04/17, trouxe diversos aspectos que dialogam com outras apresentações e com algumas das minutas da relatora e, por este motivo será detalhada.

Para Soares,

o sistema educacional foi organizado para garantir o direito à educação, que tem a ver com aprendizados”. Diante disso, foi dada ênfase à palavra “resultado”: “na educação, nós precisamos fazer as pazes com essa palavra, que é utilizada com outros sentidos. O resultado na educação é o acesso, a permanência e o aprendizado. No México, eles chamam isso de APA. No Brasil, também pode ser chamado assim: “A” de acesso, “P” de permanência e “A” de aprendizado. (p.20)

Segundo o professor, há três tipos de resultados: cognitivos, que são conhecimentos e habilidades; relacionados a atitudes e cultura, “que muita gente chama de competências socioemocionais” (p.21), e que incorporam, através do ensino, através da convivência, a cultura da região, do País; e os relacionados a incorporação de valores éticos e democráticos.

Diante disso, Soares questionou “o que é qualidade da educação? “. Para ele, são quatro elementos.

Primeiramente, o sistema tem qualidade se é inclusivo.

O Brasil adora seleção. Os nossos colegas das escolas técnicas dizem “A nossa escola é muito boa”. Eles selecionam os alunos. Só alguns entram. Então, é lógico que ela que vai dar certo. Os nossos colegas dos sistemas privados põem placas dizendo “A minha escola é a melhor”. Eles selecionam os alunos. A escola é para poucos. Então, eu tenho que me perguntar quem está lá. Se não estiver todo mundo, não há qualidade. (p.21)

Em segundo lugar, o termo envolve eficácia:

⁶¹ O relatório, segundo Osório, “aponta para o fato de que não há uma descrição ou um modelo estatístico que relacione os insumos anunciados pelo CAQ — ou CAQi — a uma média de 6,0 pontos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica — IDEB, a ser atingida em 2021”- discussão essa que será retomada à frente, especialmente por representantes do movimento Todos pela Educação.

Eu quero que você fique na escola e aprenda para dar conta da sua vida. Eu uso a metáfora da leitura. Eu não quero só que você saiba ler. Eu quero que você saiba ler um texto que lhe permita funcionar. (p.21)

Terceiro, relevância – “Eu tinha que saber se o nível do aprendizado é compatível com o de que elas precisam”;

E, finalmente, “Eu vou usar a palavra “desigualdade” para resultados e “equidade” para recurso (...)Eu estou querendo dizer que onde existem desigualdades não existe qualidade”. (p.22)

Após falar sobre resultados, Francisco Soares tratou dos recursos, a partir de três critérios: disponibilidade na variedade e no custo; equidade da distribuição; e eficiência do uso.

Diante disso, fez a indagação: “quanto custa?” e, em seguida, criticou o uso de médias em educação – o que poderia dialogar com a ideia de CAQs regionais da seção anterior – pois, para ele,

nós estamos precisando, no Brasil, de um estudo de fato sólido, que nos diga quanto a educação custa em cada lugar (...) “Ah, o ensino médio custa mais.” Não sei, depende do lugar. Esses são valores médios. A demografia nos ajudou em vários lugares, a inclusão trouxe mais gente. (p.23)

Dois aspectos foram levantados em seguida: os custos gerados pela repetência escolar, abandono e absentismo:

Vejam que 25%, grosso modo, dos alunos estão no sistema por repetência e abandono. Imaginem que o desperdício é de, pelo menos, 25% (...) É claro que há atividades no contraturno, é claro que há recuperação, mas aqui no Brasil jogamos a criança para fora. Só que ela volta e aí eu tenho que ter prédio, eu tenho que ter professor; e o absentismo discente e docente – Daria para aumentar 50% dos salários se houvesse menos absentismo. (p.24) Não existem aspas em citações literais neste formato.

Ou seja, tais aspectos apontados pelo professor relacionam a necessidade de melhoria de resultados de aprendizagem com os custos gerados pelo seu oposto: a repetência, o abandono e o absentismo.

Soares trouxe ainda dados do INEP que demonstravam melhoria dos resultados de aprendizagem nos últimos anos, porém, chamou atenção para o fato de que os resultados do quintil mais alto - relativo às camadas mais abastadas- melhoraram, enquanto os do quintil mais baixo- as camadas mais vulneráveis- pioraram, fazendo a desigualdade crescer:

Quer dizer, onde está a nossa melhoria? Ela está entre os socioeconomicamente mais favorecidos. Isso dói. Mas dói, por quê? Porque os nossos indicadores não falam sobre desigualdade. Por isso é que eu estou insistindo aqui, pedindo, Deputado, para que toda vez que se falar de qualidade, se fale assim: “Gente, a desigualdade tem que estar dentro da qualidade, ou não será qualidade”. Neste País, qualidade para poucos não pode ser chamada de qualidade. (p.26)

O caso do Ceará, detalhado na seção 2.4 desta pesquisa, foi citado pelo membro do CNE, não apenas por seu crescimento médio dos resultados, mas justamente pelo resultado dos mais pobres ter melhorado, diminuindo a desigualdade, o que o diferenciaria de redes de São Paulo, por exemplo, que, com mais recursos disponíveis haviam melhorado o resultado médio, mas apenas puxados pelos mais favorecidos, ampliando a desigualdade.

Soares lembrou ainda que um indicador relativamente simples, que não era então considerado quando se classificava escolas por resultados, poderia ser a consideração do nível de recursos disponíveis.

A necessária inclusão de alunos atualmente fora da escola e as desigualdades geradas pelos aspectos socioeconômicos, que, na visão de Soares, se relacionam à qualidade e aos custos, também foram tratadas por outros palestrantes durante esse primeiro ciclo de audiências até a apresentação da primeira minuta.

Quanto ao atendimento, José Marcelino de Rezende Pinto e Luiz Araújo, no dia 07/03/17, e a Presidente da Undime, Iolanda Barbosa Da Silva, em 28/03/17, assinalaram a importância do CAQ também para aferir de forma mais realista as ponderações, que são estabelecidas pela lei de regulamentação, quanto ao valor anual por aluno entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino— como feito no trabalho de Araújo apontado na seção 2.2-, o que poderia estimular a ampliação do atendimento das etapas com custos mais altos.

O professor Luiz Araujo ressaltou que tais fatores eram

produto de um fantasma que estava na mesa: diziam que haveria uma explosão de matrículas municipais em EJA e em creches. Esse era o fantasma que pairava nas negociações. Ele não aconteceu. De certa forma, o fator de ponderação funcionou, mas funcionou de forma cruel, porque, na verdade, evitou que o FUNDEB cumprisse uma das suas tarefas, que era ser atrativo para essas matrículas(...) A matrícula em educação infantil cresceu nos Municípios que tinham receita própria, nas capitais, nos Municípios médios, na Região Sudeste, mas não nos lugares em que as taxas eram menores.(p.16)

Ainda tratando dessa relação entre inclusão, desigualdades, aspectos socioeconômicos, qualidade e custos, tem-se a fala de Priscila Cruz, presidente do Todos, em audiência no dia 12/09/17, que apresentou dados que mostravam que,

entre as crianças de 4 a 5 anos fora da escola, há quatro vezes mais crianças do quartil mais baixo de renda do que do quartil mais alto de renda; dos jovens de 15 a 17 anos fora da escola, há duas vezes e meia a mais jovens mais pobres; e essa população tem 4 anos a menos de escolaridade. (p.3)

Além disso, segundo o Todos, quando se considera qualidade do ponto de vista da aprendizagem, o quadro é ainda pior:

No 3º ano do ensino fundamental, nós já temos um abismo enorme entre essas crianças. É cinco vezes maior a aprendizagem de uma criança do nível socioeconômico mais alto, quando nós comparamos com essas crianças com o nível socioeconômico mais baixo. Então, nós temos 14,3% contra 86%(...) depois, no 5º ano, há nove vezes mais aprendizagem entre as crianças com nível socioeconômico mais alto. No ensino médio, nós temos uma situação que é a pior de todas, mas que é o acúmulo que já vem das etapas anteriores, que é 22 vezes maior. Então, as crianças com nível socioeconômico mais alto são 58% contra o 2,3%. (p.3-4)

Segundo Cruz, o que corrobora com a análise do membro do CNE, a desigualdade vem se aprofundando nos últimos anos. Porém, salientou que, ainda que houvesse uma relação entre o nível socioeconômico e o desempenho escolar, existiam escolas com desempenho superior ao esperado pelo seu nível socioeconômico. Diante disso, a presidente do Todos considerava que

temos que olhar o que está acontecendo lá. Quando olhamos o que está acontecendo nessas escolas, nós verificamos que são escolas que têm professores mais experientes, com mais tempo de casa, formados na área em que atuam; são escolas que têm diretores com mais de 7 anos de escola, com melhor infraestrutura. (p.5)

Nesta direção, o Todos propôs inverter a lógica atual, uma vez que

Os dados mostram que mesmo os Municípios mais pobres tendem a investir mais nas escolas que atendem aos alunos com nível socioeconômico mais alto. Então, dentro do próprio FUNDEB, teremos que criar mecanismos para que as escolas com maioria Bolsa Família recebam mais recursos e para que as escolas que atendem aos alunos com nível socioeconômico mais baixo recebam mais recursos(...) Não podemos engessar a gestão, mas os recursos de complementação, os recursos que vão para além do que o Município teria precisam estar de acordo com algumas regras, porque, se deixarmos a gestão do jeito que está, aprofundaremos a desigualdade, não melhoraremos a desigualdade. Então, devemos garantir que, dentro desses Municípios, direcionemos mais insumos e condições para as escolas que atendem às crianças mais pobres — não adianta só direcionar para os Municípios mais pobres — ; tenhamos olhar especial para as escolas de maioria Bolsa Família; definamos esses insumos e condições — acho que temos acúmulo no Brasil para defini-los. (p.11)

A palestrante lembrou ainda que havia 2,5 milhões de crianças fora da escola naquele ano e defendeu que o Fundeb deveria ter mecanismos para induzir a aceleração das novas matrículas, com mais incentivos para municípios e estados realizarem a busca ativa.

Na mesma linha, Gregory Elacqua, do Banco Interamericano de Desenvolvimento — BID, em 10/10/17, reforçou que os alunos de nível socioeconômico mais baixo têm resultados muito menores no Brasil do que os alunos de nível socioeconômico mais alto, bem como têm menos acesso a bons professores, material educativo, material escolar e infraestrutura.

Elacqua na ocasião apresentou casos de Chile, Colômbia, Holanda e Inglaterra, onde havia critérios para que as escolas mais pobres recebessem mais recursos que as escolas de nível socioeconômico mais alto.

O palestrante ressaltou que ainda que o Fundeb levasse em conta o nível socioeconômico dos municípios, se não existisse dentro de cada um deles uma fórmula de redistribuição, isso também poderia fomentar iniquidades.

Neste sentido, Caio Callegari, representante também do Todos, em 26/09/17, argumentou que os estados e municípios deviam ter como princípios a ação redistributiva interna às redes para uma maior equidade:

O Fundeb equaliza os recursos dos Municípios, mas é interessante também que se preveja o princípio de uma redução de desigualdades internas das redes, observando o inciso I do art. 206 da Constituição Federal, que fala de igualdade de condições para acesso e permanência na escola de todos os indivíduos. (p.18)

Ursula Peres, Professora da USP, em 21/11/17, também preocupada com essa questão da distribuição de recursos/equidade em cada rede, sugeriu

a criação de formas de acompanhamento destas informações, com monitoramento, avaliação e divulgação tanto da oferta, como da demanda, para conseguir cruzar informações de déficit em educação. Isso nós não temos. Nós temos as informações contábeis, mas não temos todo o mapeamento de oferta que inclui, além dos dados orçamentários, os dados administrativos e os dados de recursos humanos em uma plataforma para se conseguir cruzar e comparar (...)Existem algumas perguntas que ainda precisamos fazer e responder. Que investimento eu tenho por estudante em cada etapa de ensino em cada Município brasileiro? Como distribuímos os recursos dentro das redes, considerando a diversidade de equipamentos? Há uma diversidade regional muito grande dentro do mesmo Município. Eu tenho equipamentos distintos, na mesma modalidade, só porque eles estão geograficamente espalhados. (p.17)

Pode-se extrapolar que uma forma de possibilitar esse monitoramento seria o SimCAQ.

A problematização de inter-relação de qualidade com custos, equidade, resultados, desigualdades, inclusão e gestão ganhou corpo durante a tramitação da proposta pela Comissão Especial, ainda que não apareça ainda com tanta força na primeira minuta de substitutivo da relatora.

A primeira minuta ampliou a complementação da União para o equivalente a, no mínimo 30 % (15% no primeiro ano, ampliada progressivamente por acréscimo de 1,5% a cada ano) do total de recursos da cesta que permaneceu a mesma quanto à sua composição e à sua distribuição. A exceção foi a inclusão de novo fator de ponderação socioeconômico, que também poderia atender à questão da inclusão, uma vez que, ao se aumentar o valor por matrícula de grupos mais vulneráveis, esse poderia ser um estímulo à busca ativa, porém não atenderia a prioridade nesses grupos, uma vez que o Fundeb não trata da destinação de recursos.

Porém, a minuta trouxe ainda a determinação de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exerçam ação redistributiva em relação às suas escolas, o que já era uma determinação da LDB/96 apenas para os municípios e que ganhava então caráter constitucional e era ampliada para todas as redes. Tal obrigação atenderia, de forma mais direta, a argumentação do Todos, mas também poderia dialogar com uma exigência de controle maior sobre a aplicação dos recursos, preocupação de Luiz Araújo e de Ursula Peres, e com os aspectos socioeconômicos dentro de cada rede – preocupação do próprio Todos, do BID e de Francisco Soares. Mas isso dependeria de regulamentação por lei.

Quanto ao CAQ, nessa primeira minuta ficou definido que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam assegurar, no financiamento da educação básica, a equidade e melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente, tendo como referência esse indicador, sendo que a lei iria dispor sobre sua fórmula de cálculo, considerados os recursos advindos do Fundeb e de outras fontes e a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem.

Porém, como visto, o tamanho da complementação da União e tanto seu mecanismo de distribuição quanto o da cesta foram fixados sem relação direta ao CAQ, sendo necessário que uma lei de regulamentação aprofundasse sua definição, construção e aplicações.

4.2 Da primeira à segunda minuta de substitutivo

A partir desta seção, as falas serão trazidas com mais foco nos atores, ainda que busque, quando possível, um caminho lógico semelhante àquele da seção anterior.

Quanto à insuficiência de recursos, Rubens Barbosa, representante da Fineduca/Campanha, em 24/04/18, lembrou as metas do PNE e que a educação pública precisava de mais recursos, particularmente pelo imenso déficit de atendimento na educação infantil e pela baixa carga horária –de 4 a 5 horas- da educação básica em geral, bem como pelas condições precárias de infraestrutura e pelos baixos salários dos professores. Defendeu ainda que se implementasse o CAQ e o mantivesse no texto, porém, sem o relacionar diretamente à complementação, a qual considerava apenas que deveria ser elevada mais rapidamente, sem o gradualismo previsto na minuta

Rubens apresentou ainda dados - assim como o fez, em 08/05/18, Nelson Cardoso Amaral, professor da UFG-, que apontavam que o Brasil aplicava, ajustado o poder de compra, menos da metade da média do valor per capita dos países da OCDE na educação básica.

Quanto ao CAQ, por um lado, a Campanha e a CNTE, representadas, respectivamente, por Daniel Cara, em 24/04/17, e por Heleno Manoel Gomes no dia 15/05/18, defenderam que a PEC fixasse os valores anuais por aluno referência para a complementação da União com base no CAQ, bem como a organização dos fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, jornada e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino. Reforçaram ainda a defesa da complementação de 50%. Saliente-se que, até esse momento, conforme o capítulo 3, as entidades ainda não consideravam o novo mecanismo de distribuição, o que interferiria no cálculo dessa relação entre complementação e CAQ.

De forma alinhada, Alessio Costa Lima, Presidente da Undime, em 28//05/18, afirmou que o CAQ deveria estar na Constituição ou “não vai acontecer nunca”, mas, quanto ao aumento de complementação, considerava simplesmente que deveria ser superior aos 30% da minuta e em menos tempo.

Por outro lado, o Consed, no dia 22/05/18, em palestra de seu vice-presidente Haroldo Corrêa Rocha, defendeu que a PEC não deveria tratar do CAQ – em mudança de posição em relação à primeira “rodada” de audiências públicas-, porque para o conselho, diante da diversidade do país, era suficiente o conceito estar no PNE e na legislação. A entidade acreditava que ter um bom sistema de custos- da escola e das redes- seria o mais importante, mas esse não seria um tema constitucional. Além disso, considerava importante que se trouxesse para o debate o aperfeiçoamento de gestão, sem deixar claro como isso se daria.

Em 29/05/18, a entidade ratificou sua posição, na fala de Frederico da Costa Amancio de não levar o CAQ para o texto constitucional por considerar que inicialmente um único valor de referência nacional seria importante para garantir maior aporte de recursos para a Constituição, mas em médio e longo prazo teriam que ser criados mecanismos diferenciados para se entender as diferenças entre municípios, entre estados e dentro do próprio âmbito estadual. De certa forma, pode-se depreender que a entidade considerava CAQs regionais, tendo em vista que:

engessamos um conceito que nós mesmos construímos de que o País tem que ter um valor único para estabelecer quanto é o custo aluno. Eu acho que nós temos várias realidades. A régua que vale para Alto Santo não é a mesma que vale para Porto Alegre, por exemplo. Eu acho que vale a pena nós avançarmos ao longo dos anos. Hoje esse é um conceito extremamente importante. Eu estou falando sobre a forma como está posto. (p.49-50)

A oposição entre Undime e Consed diante do CAQ poderia ser explicada em certo nível por as simulações desse indicador em geral apontarem valores bem superiores para o

financiamento das creches do que os ponderadores vigentes – o que foi lembrado pelo presidente da Undime – ou seja, caso o CAQ fosse adotado como parâmetro obrigatório desses ponderadores (como na PEC do Senado e na sugestão da Campanha, mas não no texto da Câmara), haveria maior redistribuição de recursos dos estados para seus municípios.

Porém, também a CNM, representada por Mariza Abreu em 29/05/18, considerava a discussão sobre o CAQ insuficiente para transforma-lo em princípio nacional e constitucional. Para a palestrante seria uma discussão ainda não madura, “isso será colocado na Constituição, e a questão vai continuar se desenrolando sem conseguirmos definir o que é qualidade e se o valor é nacional ou não” (p.50).

Além disso, preocupava-se com a inclusão na Constituição de um percentual de complementação sobre o qual houvesse simulações e dados que comprovassem sua viabilidade, “Só falta isso ser incluído na Constituição e depois não ser cumprido. Aí vai ser um desastre geral”(p.14) (fazendo referência à complementação do Fundef que não foi cumprida). Posicionamento semelhante ao do Todos, representado por Caio Callegari, que, em 08/05/18, também questionou sobre fontes para garantir o percentual de 30%.

Entretanto, a CNM -novamente alinhada com o Todos - considerou aspecto positivo a inclusão no texto da ação redistributiva em relação às suas escolas: “*isso existe, como princípio da LDB, só para os Municípios, e não tem sido implementado, então é legal colocar na Constituição e colocar para todos.*”(p.18)

Representando a área econômica do governo federal à época, Marcos Mendes, em 12/06/18, via vários óbices ao aumento da participação da União. Primeiramente, afirmou que o gasto federal com educação havia crescido 91% em termos reais de 2008 até 2017; e, a proporção da Receita Corrente Líquida, de 4,7% para 8%. Particularmente com educação básica, havia crescido 83% em termos reais nos últimos dez anos e o país, de maneira global, havia triplicado sua despesa com essa etapa de 2000 a 2014. Em seguida questionou:

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

Segundo dados apresentados por Mendes, enquanto se via o aumento da despesa e o aumento da contratação de professores, os índices do IDEB mostravam “uma evolução muito tímida, uma estagnação muito grande. Apenas os anos iniciais do ensino fundamental mostraram melhora”.

O burocrata trouxe então o caso do Ceará, como um exemplo de gasto reduzido e bons resultados - mesmo com elevado analfabetismo dos pais e com renda domiciliar per capita baixa-, o que, segundo ele, comprovaria que gestão faria muita diferença, “não necessariamente colocar mais dinheiro onde não há uma gestão adequada vai resolver a questão.”(p.3)

Segundo o palestrante, era preciso chamar a atenção para a situação fiscal da União, que estaria “para lá de delicada”(p.4), tendo passado de uma situação de superávits primários para fortes déficits primários nos últimos anos, com grande dificuldade de sair dessa situação, “justamente por causa da rigidez e do rápido crescimento da despesa obrigatória”(p.4), o que resultaria na expansão da dívida bruta.

Aumentar a complementação da União de 10% para 30% significaria, segundo o governo federal, transformar essa complementação em um programa tão grande quanto o Bolsa Família, em uma despesa obrigatória, sendo que 110% da Receita Corrente Líquida já era gasta para financiar esse tipo de despesa.

A análise de gastos em educação em proporção ao PIB- e não per capita- e o posicionamento da educação como gasto e não como investimento ficam evidentes:

nós gastamos muito menos do que os países da OCDE em educação. É verdade. Nós somos muito mais pobres do que eles. Nós não podemos ser um país pobre, de renda média para renda média baixa, e querer gastar como país rico. É isso que o País tem tentado fazer nos últimos tempos, o que gerou a nossa grave crise fiscal e uma grave situação, da qual não conseguimos sair e recobrar o crescimento econômico, porque nós colocamos a nossa dívida em uma situação de semi-insustentabilidade e entramos em um processo de déficits seguidos, do qual está muito difícil de sair. (p.23)

Além disso, enfatizou a redução demográfica no País, cuja população de zero a 17 anos reduziria 12% entre 2017 e 2027, ignorando o número de crianças e jovens fora da escola e a necessidade de ampliação de jornada, como já argumentado anteriormente.

Diante desse quadro, o governo federal defendeu, como visto no capítulo anterior, que simplesmente o novo critério VAAT fosse aplicado sobre complementação então vigente, e ainda que parte dela fosse usada como instrumento para premiar boas práticas de gestão.

Na mesma audiência, Fábio Ribeiro Servo, também burocrata da área econômica do governo federal, reforçou os pontos de seu colega e acrescentou, baseando-se em relatório do Banco Mundial –“ cujo capítulo associado à educação trazia exatamente esse título que, a meu ver, é bastante apropriado ao nosso caso aqui: Gastar Mais ou Melhor?”(p.10)- que deveriam ser utilizados e adotados mecanismos que, de certa forma, já eram conhecidos e testados em diferentes locais, como: incentivo financeiro a gestores aliados a resultados; robusto sistema

de profissionalização e gestão; diferenciação de níveis e evoluções de cada escola e região; e incentivos para adoção de melhores práticas, de maneira geral.

Portanto, vê-se que o governo federal de então considerava o gasto com educação já suficiente e era um defensor de mecanismos de incentivo à gestão e aos resultados.

Além disso, Servo fez uma provocação que, de certa forma, dialoga com a discussão do CAQ nacional ou regional, quanto ao critério de reajuste do piso do magistério no período. Para ele, deveria ser revisitada a ideia da regionalização desse piso:

Aqui está um dos retratos dessas distorções. Esse é um dado do Censo Escolar, do INEP. Quando se compara a remuneração média dos professores do ensino básico da rede pública com a rede privada nos diferentes Estados, vê-se que as realidades são díspares. No Estado do Pará, a comparação da remuneração média dos professores do ensino básico em relação à remuneração média dos professores da rede privada resulta numa diferença de 422%; no Estado de Mato Grosso, essa diferença é de 77%. Isso gera não só uma distorção em relação à própria rede privada, como também em relação a outras categorias de servidores. Estabelece-se assim, de certa forma, um piso referencial, impedindo que a realidade local, da economia local possa se estabelecer. (p.12)

Do comentário, depreende-se que no Pará, um dos estados que mais recebe complementação, provavelmente a remuneração dos professores da rede pública já havia superado, talvez inclusive de forma significativa, a remuneração média das outras carreiras, ou seja, superado a meta 17 do PNE, enquanto no Mato Grosso provavelmente não.

Após essa nova “rodada” de audiências e com a troca de legislatura, a nova minuta, apresentada em 14/05/2019, já com nova Comissão especial constituída, manteve o texto da minuta anterior, ou seja, com a ampliação da complementação da União no mínimo de 30%, com posicionamentos opostos do governo federal, por um lado, sugerindo a redução do percentual e, por outro, da Campanha, CNTE, Undime e Consed defendendo a ampliação deste percentual. A determinação de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercessem ação redistributiva em relação às suas escolas permaneceu no texto, não sofrendo oposição e sendo defendida especialmente por CNM e pelo Todos pela educação.

Quanto ao CAQ, foi mantido o texto, tendo a oposição do Consed e da CNM e atendendo apenas em parte o pleito da Campanha, da CNTE e da Undime, uma vez que a complementação e a definição de ponderadores não ficaram completamente vinculados a esse indicador.

Não houve qualquer referência a gestão ou resultados, o que, nesta “rodada”, foi defendido pelos representantes da área econômica do Governo Federal.

4.3 Da segunda à terceira minuta de substitutivo

Com a nova legislatura e a urgência da tramitação, quanto à discussão de qualidade, até mesmo pela resposta dada pelas primeiras minutas, que não incluía resultados e gestão, e pelo principal embate ser a maior participação da União, houve novamente diversas falas que abordavam: a insuficiência ou não dos então totais recursos disponíveis vinculados, e os subvinculados pelo Fundeb, à educação; a discussão do CAQ, quanto ao caráter nacional ou não; como referência para a complementação da União ao fundo; como balizador de ponderadores e, conseqüentemente, de redistribuição entre estados e seus municípios; e como ferramenta de transparência, planejamento e de redistribuição interna da rede; e a discussão de outros indicadores de qualidade como parâmetros para o principal mecanismo de financiamento da educação básica brasileira.

Sobre a necessidade ou não de novos recursos, Jorge Abrahão de Castro, ex-Diretor do IPEA, em 21/05/19, comentou sobre um seu trabalho anterior, o qual mostrou que os gastos em educação tinham papel fundamental para o crescimento da economia - cortar em educação seria diminuir a demanda efetiva -, ou seja, gastar em educação seria fundamental para o crescimento econômico, o que seria importante dizer porque, *“em geral, a área econômica tem uma leitura muito negativa dos gastos sociais. Parece que os gastos sociais não contribuem para o desenvolvimento econômico”* (p.8) – como observado nas apresentações dos burocratas da economia na “rodada” anterior. Porém, o palestrante, ressaltando que grande parte dos estados do Nordeste dispõem de 70% do valor aluno/ano de São Paulo e que isso era um problema, achava que essa questão não se responderia só com a complementação, mas com uma reforma tributária.

Juca Gil, representante da Anped, em 06/06/19, e José Marcelino de Rezende Pinto, representante da Fineduca/Campanha, em 18/06/19, reforçaram o dado –já trazido na legislatura anterior- de que o Brasil gastava por aluno menos da metade da média per capita do que gastavam os países da OCDE e, demonstrando em termos comparativos com as mensalidades, muito menos que as escolas privadas. Diante desse cenário, defenderam o aumento da complementação para 50%, que seria, segundo as pesquisas de financiamento em educação, o necessário para implementar o CAQ. Gil sugeriu ainda a inclusão no texto de que os gastos com os recursos provenientes do Fundeb fossem necessariamente para a execução dos planos de educação.

José Marcelino argumentou ainda que a Constituição colocava duas questões centrais para o Governo Federal: equalização e padrão mínimo de qualidade. A ideia do padrão mínimo

de qualidade já estaria definida: “não há ambiguidade no §1º. Ele fala em equalização, fala em padrão mínimo, e fala que o papel é da União” (p.4). As grandes vantagens do CAQi, segundo ele, seriam então servir como referência, primeiro, para aplicação dos recursos, planejamento e prestação de contas, garantindo que o dinheiro estivesse sendo bem gasto e dando parâmetros para o controle dos tribunais; e, segundo, para definir a complementação da União a cada ente federativo.

Quanto a vincular dinheiro a esforço educacional, José Marcelino considerava arriscado vincular o dinheiro à avaliação, “porque o que aprendemos com a experiência internacional é que o primeiro resultado, quando há essa vinculação à nota, são práticas excludentes” (p.25). Então, defendia a ideia de entender esforço educacional como um índice mais abrangente, que considerasse os insumos. Dessa forma, por um lado, se um prefeito colocasse biblioteca nas escolas ou laboratórios de ciência, por exemplo, isso seria esforço. Por outro, se a vinculação fosse à nota, “o prefeito fica feito doido: “Como é que eu aumento a nota” (p.25).

Prof. Thiago Alves, então Professor da UFG e pesquisador responsável pelo SIMCAQ, na mesma audiência, apresentou tal simulador e defendeu, corroborando a fala de José Marcelino, que se deveria, como forma de controlar as verbas da educação, saber quanto custa cada aluno. Sendo toda folha de pagamento informatizada, e sendo feito o custo aluno por escola apenas com folha de pagamento, segundo ele, já se teria um acerto de 90% e já se observariam desigualdades graves, por conta da distribuição interna dos recursos, “nós temos escolas em Curitiba na rede municipal com o mesmo perfil, gastando duas vezes e meia a mais do que outras na mesma cidade, a mesma rede municipal.” (p.6)

A proposta do palestrante era descobrir quanto se gastava na área administrativa e quanto efetivamente seria destinado à cada escola. Além disso, chamou a atenção para o alto número de professores temporários, que custavam mais barato, sendo que, no interior de uma rede, nas escolas que atendem as periferias, 100% do quadro de professores chegava a ser de temporários.

Sobre especificamente essa distribuição interna de recursos, Daniel Cara, Coordenador-Geral da Campanha, em 04/06/19, apontava que a principal desigualdade ocorria dentro da rede de ensino, o que estaria, segundo ele, até então alheio à discussão do Fundeb. Diante disso, afirmou que a entidade tentava responder a essa situação com o CAQi, de modo a “*criar um padrão de equidade naquilo que é essencial na política educacional ou na unidade da política educacional propriamente dita: a escola.*” (p.6) Havia Municípios que já estariam acima da linha do CAQi, mas não garantiam qualidade, porque não possuíam um mecanismo de

realização adequada do recurso. É importante lembrar a existência de discussões relacionadas à obrigação de redistribuição dentro de cada rede e que esta já aparecia na minuta.

Quanto aos parâmetros de uma simulação do novo fundo baseado no CAQi, Thiago Alves partiu do SIMCAQ, no qual os padrões de qualidade desta simulação foram definidos em parceria com a Campanha.

Quanto à carga horária de ensino - quantos dias por semana, quantas horas por dia, tempo parcial e tempo integral, qual a porcentagem de alunos a que se quer atender em tempo integral e a número de alunos por turma desde a creche até o EJA-, o palestrante afirmou que a definição é complexa, uma vez que havia conselhos estaduais e municipais de educação que já tinham normativa neste sentido e outros, não.

No que tange à jornada do professor, a Lei do Piso Nacional do magistério garante que um terço deve ser destinado a atividades extraclasse. Na referida simulação, a remuneração destes profissionais teve como ponto de partida o valor do piso e garantindo cerca de 90% de equalização da remuneração destes com a média de outros profissionais com mesma formação, conforme definido na Meta 17 do PNE. Vale salientar que grande parte dos professores da educação básica tinha formação de nível superior e remuneração em torno de R\$ 4.500.

A simulação previu um valor para formação continuada e sete itens de manutenção das escolas, além de um adicional de 10% para garantir a manutenção da área meio da rede - secretaria de educação.

Para financiar a educação com aquele padrão de qualidade, a receita necessária do Fundeb para financiar o Valor Aluno/Ano CAQi seria da ordem de R\$ 269 bilhões. Desse total, R\$ 77 bilhões ficavam fora dos fundos, mas eram considerados para a complementação. Assim, seria preciso uma complementação de R\$ 60 milhões, que corresponderia a 46,4% sobre o que os estados e municípios já destinavam ao fundo. Com isso, a diferença da rede que tinha maior receita por aluno para a que tinham a menor - que era de cerca de 12 vezes- passaria a ser de 4,8 vezes.

Basicamente a complementação iria para os estados e municípios do Norte e Nordeste, de onde depreende-se que as outras regiões, em boa parte, já teriam recursos superiores aos necessários para a implementação.

Cabe ressaltar que na simulação foi adotada novamente, como naquelas abordadas no capítulo 2, uma remuneração média nacional e, além disso, não foram descontados, do cálculo da complementação da União, os recursos do salário-educação e das transferências do FNDE.

Em termos de propostas, o professor frisou que seria possível simular outras com valores inferiores a essa, sendo necessário entender o impacto de cada uma no Fundeb. Como instrumento de gestão, as simulações do Simcaq permitiriam ver o efeito — *“quantos professores a mais são necessários, quanto a mais deve haver em cada orçamento — e viabilizam o debate. Então, esse é um instrumento para viabilizar o debate, não para provocar medo do debate”*. (p.25)

Nesta direção, Alessio Costa Lima, Presidente da Undime, em 04/06/19, trouxe a defesa do CAQ *“nem que a União não tenha condições de pagar, como referência”*(p.18), como horizonte a perseguir. Além disso, defendeu que os fatores de ponderação seguissem uma lógica técnica, porque *“é uma briga de braço entre o Consed e a Undime para saber quem leva mais... Porque quem leva mais nessa história é o Estado! O Consed sempre levou mais”* (p.18), ou seja, defendia o CAQ como balizador das ponderações.

Ademais, a Undime sustentou que as diferentes realidades econômicas dos municípios e suas especificidades, como custo de vida e valor do salário de professor, deveriam ser consideradas, o que parecia – ainda que não expressamente – apontar para a defesa de CAQs regionais. Quanto à participação da União, defendeu, corroborando com o Consed, 40% e não mais 50% -, ressaltando que *“países que enfrentaram dificuldades só se superaram quando tomaram a decisão de investir em educação.”*(p.20)

Por fim, para a Undime era preciso diferenciar o que era política do Fundo — *“para prover as condições de manutenção e desenvolvimento do ensino e valorização dos profissionais do magistério, portanto, condições básicas”* (p.25) — e o que era política de bonificação e de incentivo, a exemplo do que tinha feito o Estado do Ceará, onde havia uma política bem-sucedida de redistribuição do ICMS, *“ou seja, são recursos estaduais para além do FUNDEB, é uma política à parte”* (p.25).

Socorro Neri, Vice-Presidente da FNP, também defendeu uma complementação que possibilitasse a implementação do CAQi, bem como novamente Heleno Araújo Filho, Presidente da CNTE, que, em 21/05/19, ressaltou a importância da referência a este e também ao PNE.

Por sua vez, em 21/05/19, André Alencar, representante da CNM, defendeu a forma como a PEC da Câmara apresentava o Custo Aluno-Qualidade e não como a do Senado e a Campanha Nacional estavam propondo, ou seja, a CNM foi contrária a introduzir o indicador como base do valor mínimo por aluno, porque causaria um efeito redistributivo significativo no fundo, o qual não se conseguiria naquele momento dimensionar. Porém, é importante lembrar

que pela simulação apresentada pela Campanha não havia redistribuição pelo CAQ, ou seja, não se retiravam recursos das redes que já haviam superado o valor mínimo, apenas era direcionada a complementação da União para aqueles que não o haviam atingido.

Haroldo Rocha, representante do Consed, em 04/06/19, também se posicionou contrário à constitucionalização do CAQ, dessa vez argumentando que este poderia gerar resistência e dificuldade na tramitação. Na linha da argumentação dos burocratas da equipe econômica, o Consed considerava que não se resolveria o problema da educação só alocando recursos, por haver municípios e estados com muito dinheiro e com uma educação até piorando, e Município com pouco dinheiro e fazendo a diferença. Portanto, a entidade propôs algum critério de desempenho para alocação de recursos, que deveria ser gradativo e planejado para estimular que estes fossem bem utilizados.

Dentre aqueles que defendiam outros indicadores e incentivos, Ricardo Paes de Barros, pesquisador do Insuper, em 28/05/19, argumentou que a equalização deveria ser pelas oportunidades educacionais e de aprendizado e não pelos gastos por rede. Segundo ele, o Fundeb reduzia a desigualdade em gastos no Brasil em mais ou menos 80%, mas não em oportunidades educacionais e

é claro que a qualidade da infraestrutura e a qualidade dos professores são muito importantes, mas a qualidade realmente importante é a qualidade do aprendizado, é a qualidade do desenvolvimento (...). Nós não estamos falando da mesma sala, com as mesmas janelas e o mesmo ar refrigerado. (...) Estamos falando de equidade de quê? Equidade de gasto? Equidade de infraestrutura? Equidade de salário de professores? Ou estamos falando de equidade de oportunidades educacionais? (p.9)

Barros considerava que o Fundeb deveria não só reduzir a desigualdade em gasto, mas também a desigualdade na eficiência, apresentando um gráfico que relacionava gasto com educação por aluno e Ideb, sendo que, dentre as redes com o mesmo gasto, uma tinha o Ideb de 9, e outra de 3. Segundo o pesquisador, seria muito importante incluir no Fundeb alguma forma de incentivo e alguma forma de assistência técnica, de tal maneira que aqueles com resultados ruins aprendessem com os com resultados superiores. A desigualdade viria do gasto e do uso do gasto, sendo preciso financiar a assistência técnica e promover “*o que vamos aprender com nós mesmos*” (p.12).

Mais uma vez, foi dado o exemplo do Ceará de que “*todos esses Estados gastam mais do que o Ceará e têm um desempenho pior do que o do Ceará*” (p.12). Então, sua sugestão seria justamente dar incentivo para quem tem melhor desempenho, como no caso do Ceará, que, da cota do ICMS, distribuía 25% proporcionalmente ao desempenho das redes: “embora você receba recursos do ICMS, e não precise usá-los em educação. Mas o cara sabe que, se ele usar

em educação e melhorar a educação, ele vai receber mais dinheiro”. Porém, complementou que não adiantaria dar incentivo sem dar assistência técnica a todas as redes e escolas com baixo desempenho.

Interessante perceber que, a partir de um problema semelhante, que era conhecer o que ocorria entre redes com recursos disponíveis semelhantes, a Campanha propunha detalhamento dos gastos por meio, particularmente, do Simcaq, enquanto Barros, Consed e Todos propunham incentivo a melhor desempenho, ainda que associado a assistência técnica.

Neste sentido, João Marcelo Borges, Diretor do Todos, em 30/05/19, afirmou que havia uma falsa dicotomia entre melhorar a gestão e aumentar os recursos disponíveis – diversas vezes referida pela relatora da PEC- , que uma boa gestão prescinde de suficiência de recursos, “*qualquer um que tenha gerido qualquer coisa sabe disso*”(p.5), e a experiência brasileira mostrava que nos últimos anos, com o Fundeb de 2007 a 2015, aumentando os gastos por aluno, a aprendizagem havia melhorado, quase dobrando os resultados das avaliações de desempenho ao final do 5º ano do ensino fundamental.

Segundo o Todos, a evidência internacional também apontaria de maneira inequívoca que, até um certo patamar de gastos, haveria uma correlação positiva e significativa entre mais dinheiro e melhores resultados. Depois desse patamar, em torno de US\$ 8 mil, mais recursos não necessariamente retornariam em resultados educacionais, uma vez que haveria diferenças em termos de eficiência, segundo dados apresentados, a depender de como esses recursos seriam alocados. No caso do Brasil, aplicava-se pouco na educação básica, menos de US\$ 4 mil por aluno, e tinha-se baixo rendimento relativo no PISA, portanto, em sua análise, era preciso ter mais recursos, mas também incentivos à melhoria na gestão.

Diante disso, o Todos teria olhado para a eficiência das redes brasileiras, para os resultados alcançados e para o gasto realizado, e concluído que, para alcançar o patamar que o PNE define como de qualidade, que é o Ideb nota 6, as redes de melhor eficiência média gastariam cerca de R\$ 4.300,00 por ano por aluno, enquanto naquele ano de 2019 o valor por aluno era de R\$ 3.500,00. Portanto, esse seria, para o ator, o valor mínimo para se promover resultados adequados se associados à eficiência, o que corresponderia a um aumento de complementação da União para 15%, se também adotado seu critério defendido de distribuição integral pelo VAAT. Seria preciso preservar esse mínimo de 15%, mas, eventuais aportes adicionais poderiam incorporar indutores de resultados, desde que muito bem discutidos e que ficassem para a lei de regulamentação, “*porque a literatura tem mais exemplos de incentivos que deram errado e se tornaram perversos do que exemplos de incentivos que foram*

efetivamente indutores de resultados”(p.7). Sendo assim, enquanto os defensores do CAQ, especialmente a Campanha, relacionavam este indicador à complementação da União, o Todos trazia a essa discussão um valor mínimo de complementação baseado exclusivamente em resultados do Ideb.

Aumara Feu, representante da área econômica federal, em 18/06/19, e Abraham Weintraub, Ministro da Educação, em 25/06/19, também propuseram a reformulação do Fundeb como uma oportunidade de inclusão de algum incentivo a estados e municípios para que gastassem com mais qualidade, melhorando a gestão e a assistência técnica, o que poderia ser incluído tanto na complementação da União quanto na cota-parte do ICMS. Feu citou novamente o Ceará, que “*gasta a mesma coisa que gastam, por exemplo, Bahia e Alagoas e tem uma performance bem melhor*”(p.15) e lembrou que o Chile dava incentivo, por meio de mais repasse de recursos para quem demonstrava alguma eficiência. Além disso, a burocrata federal afirmou que o Brasil apresentava o sexto ano seguido de déficit primário, que a LDO estava prevendo déficit primário até 2022 e que o Fundeb, apesar de não afetar o teto de gastos, afetava o resultado primário.

A proposta do MEC era ampliar para 15% a complementação da União a partir da distribuição por VAAT integral. Assim, segundo o ministro, chegar-se-ia exatamente ao valor do limite mínimo que o estudo do Todos e outros indicadores mostravam— “que já seria o suficiente para, com uma técnica adequada, atingirmos indicadores de educação razoáveis”.

Para terminar essa seção, diante de tantas referências ao caso específico de Sobral e do Ceará – também abordado no capítulo 2 – cabe trazer a fala de Maurício Holanda Maia, ex-secretário de educação do município e do Estado, que apresentou, em 06/06/19, a experiência relacionada ao ICMS.

Segundo Maia, em 2007, no primeiro ano de gestão do Governador Cid Gomes, foi proposta uma lei que passava a distribuir por medidas e resultados de gestão pública na área de educação, na área de saúde e na área de meio ambiente o repasse dos 25% do ICMS, que cabia definir por lei estadual. Na educação, considerou-se o nível de aprendizagem das crianças no 2º ano de alfabetização e de Língua Portuguesa e Matemática no 5º ano, a partir de uma avaliação universal e anual, sendo que 100% das crianças deveriam ser avaliadas. Além disso, considerava-se “*não só a nota atual que o Município conseguiu, mas a distância que percorreu, entre a nota do ano passado e a nota de hoje*”(p.11), na tentativa de não cristalizar os bons resultados para os mesmos municípios. Na fórmula de cálculo da nota, havia diferenciação que valorizava a redução de desigualdades na aprendizagem.

A partir da promulgação da lei estadual nº 12.612/96, Fortaleza perdeu 3 pontos percentuais de ICMS. Os 92 Municípios mais pobres, metade do Estado, receberam apenas um ponto, segundo o palestrante, “*mas esse pouquinho de Fortaleza é tanto para os 92 que é impressionante*”. Antes da lei, os 92 Municípios menores se apropriavam de 1 ponto percentual do critério educação e, em 2015, eles se apropriaram de 10 pontos percentuais.

Após todas essas apresentações, na terceira minuta de substitutivo, apresentada em 18/09/2019, foi ampliada a complementação da União para o equivalente a no mínimo 40 % - o que, segundo a relatora na apresentação do texto, era fruto de entendimento com o relator da matéria no Senado Federal, em busca de um texto único para as duas casas legislativas e, pode-se dizer, que refletia, em boa medida, a influência da Campanha Nacional e da Undime neste percentual.

Foi mantido o texto para o CAQ, bem como a determinação de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercessem ação redistributiva em relação às suas escolas.

Quanto a incentivos para melhoria da gestão e de resultados, defendidos especialmente pelo pesquisador do Insper, pelo Todos pela Educação, pelo Governo federal e pelo Consed, nada foi incluído no substitutivo do Fundeb em si, porém, foi definido o aumento da distribuição municipal do ICMS de vinte e cinco para “**até trinta e cinco por cento, de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, dez pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos.**” Texto que condicionava assim esses incentivos a recursos fora da cesta do Fundeb e mesmo fora daqueles vinculados à MDE. Além disso, preocupava-se com o aumento de equidade de aprendizado dentro de cada rede – dialogando, de certa forma, com a obrigação de ação redistributiva de cada rede em relação às suas escolas.

4.4 Da terceira minuta de substitutivo ao texto final

Neste período final de discussão, por um lado, apenas Frederico Amancio, vice-presidente do Consed, em 22/10/19, se posicionou quanto à distribuição da receita do ICMS, entendendo que era um debate importante, mas que carecia de uma discussão com governadores, com prefeitos, porque qualquer mudança no critério de distribuição teria muito impacto:

No nosso Estado, construímos isso em parceria, etc. e tal e temos muito receio, foi essa a discussão no CONSED, que essa discussão novamente atrapalhe a discussão daquilo que é mais importante neste momento, que é o FUNDEB. Então, a nossa sugestão é de que esse tema, considerando sua relevância, não fosse tratado nesta

proposta de emenda à Constituição, mas em uma outra emenda que poderia tratar de repartição de recursos. (p.4)

Neste momento da tramitação, houve confronto entre os que defendiam, como parâmetro para a complementação da União, o CAQ ou os resultados de aprendizagem.

Bruno Holanda e Thiago Alves, representando a Campanha, apresentaram, em 01/10/19, estudo que, de certa forma, questionava aquele apresentado pelo Todos e que relacionava Ideb a recursos disponíveis. Em sua primeira parte, apresentada pelo professor Bruno, buscava-se fundamentar quais seriam os fatores que poderiam impactar na qualidade da educação nos diversos municípios brasileiros.

Constatou-se que municípios que têm um baixo nível renda per capita dos seus alunos apresentavam um Ideb pior (usado como referência o do quinto ano) que os com nível mais alto. Existiam casos de Município de baixo nível de renda per capita, com baixos recursos disponíveis e alto Ideb, mas, para o professor, só o fato de se ver *“essa dispersão no gráfico nos leva a inferir que existem diversos fatores, além do PIB per capita e da receita por aluno, que afetam a qualidade da educação”* (p.4).

Foram assim percebidos outros fatores que influenciavam nessa relação, especialmente: taxa de municipalização da rede; percentual de matrículas urbanas - uma vez que o ensino é mais caro em meios rurais-; percentual de matrículas na educação infantil; e infraestrutura geral.

Diante disso, os municípios foram divididos em 5 grupos: Os do grupo 1, por exemplo, eram aqueles com alta taxa de municipalização do ensino fundamental, baixo percentual de escolas urbanas e baixo percentual de matrículas no ensino infantil. Já no grupo 4, estavam aqueles com baixa taxa de municipalização, baixo percentual de escolas urbanas e percentual intermediário de matrículas no ensino infantil.

O palestrante ressaltou que os municípios são diferentes, e, dessa forma, não poderiam ser tratados como iguais. Estados que teriam muitos municípios do tipo 1, como o Maranhão, teriam uma dificuldade de atingir um nível satisfatório de qualidade de ensino devido às suas características próprias, e não necessariamente devido à má gestão.

Nesta direção, Thiago Alves apresentou o Índice de Condições de Qualidade, que considerava a infraestrutura das escolas públicas, o nível de formação e a remuneração média dos professores e uma variável de condição de oferta fundamental, que seria o número de alunos por turma. As redes públicas com menos condições de oferta tinham menos recursos por aluno, ou seja, as redes que tinham escolas mais pobres também eram aquelas com menos recursos para melhorá-las.

Para o professor, quando se buscava a dimensão do efeito, por meio apenas de uma correlação entre quantidade de gasto e valor do IDEB, abandonava-se a reflexão de igualdade de resultados e de equidade, “*como se a educação fosse um fenômeno social em que pudéssemos colocar de um lado mais recursos e, do outro lado, esperar resultados lineares*”.(p.8)

Quanto ao caso de Sobral no Ceará, esse tinha um Valor Aluno/Ano de R\$ 4.094,00 e o Ideb de 9,1, sendo que, na mesma performance, havia 77 municípios, ou seja, 1,5% dos municípios brasileiros. O palestrante considerava temerário e frágil replicar a experiência de Sobral para todos os municípios, tendo em vista as desigualdades e os vários contextos brasileiros, “*apesar de ser um caso que tem que ser estudado também porque podem ser aprendidas muitas coisas com a experiência de Sobral*”.(p.8)

Neste sentido, ressaltou o risco de modelos probabilísticos que correlacionavam tão somente a receita disponível por aluno ou o gasto por aluno com as notas do Ideb, sem considerar a diversidade das escolas:

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. (p.10)

Portanto, para ele, o Ideb é um indicador muito importante, mas são necessários outros indicadores que verifiquem as diversas dimensões de qualidade em educação.

Por sua vez, Priscila Fonseca da Cruz, Presidente do Todos Pela Educação, em 22/10/19, chamou a atenção para quatro “armadilhas”.

A primeira armadilha- contrapondo-se, por exemplo, à fala do burocrata federal Marcos Mendes do dia 12/06/18 -seria a de que se havia aumentado o investimento e nada teria acontecido. Segundo a palestrante, o Brasil era um dos países que mais haviam avançado no PISA e que mais haviam conseguido equidade nos últimos anos, ainda que estivéssemos “*lá atrás e continuamos em um ponto no qual não queremos ficar*”(p.10). O País havia saído, em 2007, de um índice de 28% das crianças com aprendizagem adequada em língua portuguesa para 60%, em 2017. Além disso, o Brasil finalmente havia conseguido avançar no investimento como porcentagem do PIB, mas isso era bastante recente e “*o investimento em educação, como os investimentos em outras políticas de base, tem o seu resultado de forma cumulativa*”. (p.10)

A segunda armadilha seria o oposto da primeira, ou seja, acreditar que bastaria investir mais que tudo estaria resolvido. Para o Todos, não existiria financiamento sem gestão, nem

gestão sem financiamento, e havia no país situação de investimentos diferentes com resultados iguais e de resultados iguais com investimentos muito diferentes. Portanto, era preciso melhorar a alocação, a implementação e fazer o aprimoramento constante das políticas educacionais, sendo que casos como os do Mato Grosso do Sul, de Pernambuco e do Ceará teriam sido fruto de melhoria constante na gestão. Para o ator, o investimento importava, mas o que mais explicava o desenvolvimento seria a gestão, era *“como se aplica o dinheiro. Encontramos demais ainda em secretarias programinhas, projetinhos, açõezinhas que não têm nada a ver com a aprendizagem dos alunos”*. (p.10)

A terceira armadilha seria justamente acreditar que bastaria copiar esses exemplos, uma vez que seria necessário profissionalizar o setor da educação, era preciso ter um projeto sistêmico, porque tudo impactaria a educação: *“O professor impacta na infraestrutura, a gestão escolar impacta no financiamento”*. (p.11) E o financiamento precisaria ser inserido nessa lógica sistêmica de produção de resultados.

A quarta armadilha seria que, se cada um fizesse a sua parte na educação — *“então, se os Municípios fizerem a sua parte, se os Estados fizerem a sua parte, se a União fizer a sua parte”* (p.11) —, a educação no Brasil iria melhorar, o que também não seria verdade, porque havia a necessidade de um sistema integrado, onde os municípios teriam que trabalhar junto com os estados; os Estados com os municípios e com a União; e os governos com os professores, com os profissionais da educação, com a sociedade civil.

A representante do Todos então apresentou novamente o estudo de investimento real por resultados dos alunos no IDEB: *“Pegamos os 30% melhores resultados por faixa de investimento. Este é o resultado dos Municípios mais eficientes do Brasil, aqueles que já têm uma melhor gestão”*. (p.13)

Pelas faixas de investimento, haveria uma faixa que iria até R\$ 4.300,00 em valores de 2015 e que, corrigidos para 2019, seriam de R\$ 5.500,00 por aluno por ano. Nesta faixa, *“mesmo os mais eficientes não conseguem chegar a um bom resultado. Eles já têm uma boa gestão, mas não conseguem produzir esse resultado por falta de financiamento.”*(p.13)

Garantido este patamar mínimo, seria preciso *“abrir uma conversa no Brasil sobre o favorecimento de práticas que levem a melhores resultados”* (p.15), para garantir a aprendizagem para todas as crianças.

Findadas as audiências públicas, e após negociações posteriores nos bastidores, no texto apresentado pela relatora, a complementação da União chegou a ser definida em 20%, segundo o parecer, atendendo à posição mais cautelosa de alguns pares e às preocupações do Executivo

Federal. Entretanto, acabou-se chegando a 23% em negociação com o governo federal, que condicionou, segundo o parecer da relatora, que parte dos recursos fosse destinada à educação infantil.

Sendo assim, como o texto final definiu o sistema híbrido, desses 13% adicionais de complementação, 10,5 pontos percentuais passaram a ser distribuídos pelo critério VAAT, sendo direcionados à educação infantil a proporção de 50% desses recursos de maneira global. Ou seja, os 10,5 p.p. devem ser distribuídos primeiramente pelo critério VAAT e, a seguir, aplica-se o critério de 50% em educação infantil para o conjunto dos municípios que receberem essa complementação.

Quanto a incentivos a gestão e resultados, defendidos especialmente pelo pesquisador do Insper, pelo Todos pela Educação, pelo Governo federal e pelo Consed, foi acatada a emenda proposta da deputada Tabata Amaral, do deputado Felipe Rigoni e de outros parlamentares, que definia inicialmente 10% da complementação para os entes federados que alcançarem evolução significativa em processos e resultados educacionais, considerando o nível socioeconômico dos alunos e visando à redução das desigualdades em cada rede. No texto final da relatora, foi definida a terceira parcela de complementação de 2,5 p.p dos 23% a ser destinada às redes públicas que, uma vez cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica.⁶²

Foi mantida a determinação de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercessem ação redistributiva em relação às suas escolas, bem como o aumento do repasse municipal do ICMS de 25% para até 35%, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, dez pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos.

O CAQ, defendido pela Campanha, pela CNNTE e pela Undime, foi mantido, porém, foi previsto que este seja pactuado em regime de colaboração na forma não mais da Lei de regulamentação do Fundeb, mas em lei complementar que crie o Sistema Nacional de Educação.

⁶² Entretanto, atualmente, o Sistema de avaliação da Educação básica (SAEB) contempla apenas avaliações de larga escala, gerando uma controvérsia se esse já seria ou não o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica previsto na emenda constitucional do novo Fundeb e também no art. 11 do PNE. Fato é que tal sistema até então não contempla outros parâmetros exigidos, no caso da Emenda, de indicador de atendimento e, no caso do PNE, de condições de infraestrutura, dentre outros.

Conclusão

Nesta dissertação, analisa-se a construção do texto legislativo do novo Fundeb na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, no período de 2017 a 2020, particularmente quanto às possibilidades e às definições relacionadas aos aspectos redistributivos do fundo e à concepção de qualidade em educação fundamentadas nessas audiências e incorporadas ou não ao texto final.

No primeiro capítulo, construiu-se o referencial teórico que dá suporte a primeiro recorte do trabalho, relacionado aos aspectos redistributivos do fundo, sendo abordados os conceitos de federalismo, políticas públicas, financiamento da educação e política de fundos. No segundo, o referencial teórico quanto aos indicadores de qualidade em educação e o tão referenciado caso específico do estado do Ceará. O terceiro trouxe as falas, concernentes ao primeiro recorte, nas audiências públicas dos atores envolvidos no jogo político ao longo da formulação legislativa com as possibilidades que foram cogitadas e as que foram efetivamente incorporadas pelas minutas de substitutivo até a elaboração do texto final. No quarto, investigou-se como foram os embates, nas audiências e na construção das minutas de substitutivo, quanto às necessidades ou não de ampliação de recursos disponíveis e de melhoria de resultados e de gestão educacional na construção do novo Fundeb e como esses elementos se relacionaram à discussão de qualidade em educação e, particularmente, do Custo Aluno Qualidade (CAQ) no texto legislativo final.

Neste momento, cabe confrontar os conteúdos destes capítulos com as hipóteses inicialmente levantadas pela presente dissertação de que: (1) A construção do texto final do Fundeb permanente na Câmara dos Deputados foi resultado conciliatório dos debates de ideias provenientes das audiências públicas quanto aos seus efeitos redistributivos e ao conceito de qualidade em educação; (2) O Fundeb permanente é mais redistributivo que seu antecessor e indutor de qualidade.

Primeiramente, quanto aos efeitos redistributivos do fundo e sua relação intrínseca com o pacto federativo nacional, ou seja, o primeiro recorte do trabalho, parece possível dizer que o texto final foi bastante conciliatório, sendo, porém, um pouco mais complexo afirmar se o novo fundo é necessariamente mais redistributivo— talvez não o seja, em parte justamente por ser conciliatório e evitar conflitos, especialmente entre os atores representantes dos entes federados.

Certamente, pelo aumento de complementação da União, há redução das desigualdades em relação ao Fundeb anterior, porém, quanto aos modelos de redistribuição, havia

possibilidades de fundos mais redistributivos, que combatessem desigualdades remanescentes ainda significativas inter e intraestaduais. Um modelo mais extremo poderia incluir todos os recursos vinculados em um fundo único nacional, migrando recursos entre âmbitos estaduais. Outro possível seria vincular todos os recursos, mas mantendo os fundos estaduais.

O texto final acabou por não incluir novos recursos à cesta e ainda retirou a transferência de desoneração da Lei Kandir, porém, inovou ao contemplar um novo modelo de distribuição para parte da complementação da União que seria, em um primeiro olhar, mais redistributivo que o anterior, por combater desigualdades ente a ente independentemente de âmbito estadual. Além disso, foram criadas ponderações relativas ao nível socioeconômico dos educandos, ao potencial de arrecadação tributária e à disponibilidade de recursos vinculados à educação de cada ente federado.

Quanto à complementação, uma parte dos atores - especialmente os burocratas do governo federal, a CNM e o Todos pela Educação- propunha a distribuição de toda a complementação considerando-se como parâmetro o VAAT, o chamado modelo “VAAT integral”, que faria com que todas aquelas redes que teriam recebido complementação durante o Fundeb 2007-2020, tendo VAATs superiores aos de outras redes, deixassem de receber a parcela da complementação. Este modelo constou em uma das minutas de substitutivo postas à discussão pela relatora. Os principais argumentos favoráveis à sua adoção apoiavam-se na melhor redistribuição e, conseqüentemente, na obtenção de valores aluno-ano mais elevados com o modelo e, uma vez percebida a deficiência alocativa em se complementar recursos de redes com VAATs relativamente mais altos, não seria razoável constitucionalizar esta deficiência perenemente.

Porém, a limitação desta proposta, apontada pelos defensores do chamado “modelo híbrido”, especialmente a Campanha e a Undime, era que as perdas dessas redes, que receberam por boa parte do tempo de vigência do Fundeb 2007-2020 a complementação de certa forma “indevida”, não tinham responsabilidade pelo modelo adotado e, diante das regras postas e do valor recebido, já tinham comprometido tais recursos em, por exemplo, melhorias de planos de carreira do magistério e não teriam condições de recuar em tais medidas. De acordo com o abordado no capítulo 3, tais recursos eram significativos: 57 redes perderiam, em 2021, 100% da complementação recebida no ano anterior, o que significava que a rede estadual da Bahia, por exemplo, deixaria de receber R\$ 700 milhões nos valores de 2017. Haveria sério comprometimento de compromissos já assumidos especialmente por redes estaduais da Bahia, do Ceará e de Pernambuco e pelos municípios de Fortaleza, São Luís e Belém.

Ainda que tenha sido proposta transição gradual pelo Todos do modelo VAAT integral, a relatora da proposta decidiu por adotar o modelo híbrido- ou seja, ainda que haja justificativas para tal escolha, um modelo, numa primeira análise, menos redistributivo.

Entretanto, outro aspecto que não chegou a ser apresentado pelos atores nos debates, mas que é importante para a hipótese de que o fundo seria mais redistributivo, está relacionado ao aumento de desigualdade interestadual provocado pela adoção do critério VAAT de rede a rede para a definição da complementação. Em outras palavras, uma vez que há recursos destinados a municípios “pobres” dentro de estados “ricos”, esses recursos então aumentam, no conjunto, a diferença do total de recursos de um âmbito estadual mais pobre para um mais rico. O modelo torna o Fundeb mais concentrador se olhado Estado a Estado ou entre regiões (Norte/Nordeste versus Sul/Sudeste) e não município a município. De certa forma, o mecanismo isenta esses estados mais ricos de resolverem suas próprias desigualdades internas.

A desigualdade interestadual aumentaria tanto no modelo de VAAT integral quanto no híbrido, porém, este último em certa medida preserva ao menos os estados mais pobres da Federação com a manutenção dos 10% da complementação nos moldes do Fundeb (2007-2020).

Uma forma de se garantir que essa complementação fosse mais redistributiva seria direcioná-la - considerados todos os recursos vinculados- apenas para os municípios mais pobres dos Estados mais pobres. Com isto, reduzir-se-ia a desigualdade interestadual, uma vez que a diferença entre os recursos totais entre âmbitos estaduais estaria diminuindo, e, concomitantemente, já reduziria a desigualdade intraestadual desses âmbitos estaduais que receberiam complementação.⁶³

Entretanto, ainda que não tenha sido decidido durante a tramitação que novos recursos fossem inseridos à cesta Fundeb, especialmente os impostos de arrecadação própria municipal, foram previstas ponderações relativas ao nível socioeconômico dos educandos e aos indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação, proposta defendida pelo Todos e pela CNM, que de certa forma podem compensar, pelo menos parcialmente, tal ausência.

Tais ponderações, especialmente a de disponibilidade de recursos - que pode considerar o VAAT, ou proporção deste, para a distribuição intraestadual-, podem tanto corrigir a

⁶³ Capuzzo, Martins e Tanno (2020) simulam como critério de distribuição da complementação da União, além do VAAT rede a rede, o VAAT médio do âmbito estadual em que o ente estivesse inserido, ou seja, a complementação seria destinada aos municípios de mais baixo VAAT dentro dos âmbitos estaduais com menor VAAT médio estadual.

ineficiência alocativa apontada de redes ricas dentro de estado pobres continuarem a receber complementação- de uma forma mais controlada que o VAAT integral, com perdas menos significativas e graduais-, quanto no aumento dos VAATs mínimos dos municípios pobres de estados ricos, diminuindo-se a parte da nova complementação que vai para tais estados e, conseqüentemente, reduzindo o indesejável efeito de aumento de desigualdade interestadual. Podem ainda, especialmente, reduzir grandes desigualdades existentes em estados ricos que continuarão não recebendo complementação.

Porém, não parece simples que venham a ser concretizadas.⁶⁴A negociação de perdas e ganhos entre redes, como abordado no capítulo 3, é bastante complexa. Os atores Campanha, Undime e FNP foram contrários a quaisquer perdas, por sua vez, Todos, CNM e Consed foram favoráveis a maior distribuição especialmente entre capitais e municípios do interior. Parte dessa oposição se explica pela CNM representar especialmente municípios de médio e pequeno porte, enquanto a FNP as capitais e a Undime, todos os municípios. Bastante simbólica foi a posição da CNM de excluir redes estaduais dessa possível redistribuição, mostrando a intenção de evitar conflitos com estes entes.

Cabe ressaltar que essas ponderações e seus impactos foram aparentemente pouco simulados, não se sabendo exatamente o impacto redistributivo e, conseqüentemente, as “perdas” e “ganhos” pelas redes que cada uma delas pode provocar. Porém, alguma modulação é sempre possível de perdas máximas e de prazos de implementação que poderiam “diluir” esses impactos.⁶⁵

Quanto à ponderação relativa ao nível socioeconômico dos educandos, percebe-se uma contradição importante, conforme apontada pelo Todos pela Educação: redes com recursos disponíveis elevados podem apresentar baixos níveis socioeconômicos, o que poderia fazer com que recebessem ainda mais recursos. Ou seja, essa ponderação pode tornar o fundo, se não for considerada concomitantemente a disponibilidade de recursos, menos redistributivo para casos particulares, porém, essa não parece ser a regra, pois, em geral, as redes com menos recursos são também aquelas com menor nível socioeconômico.

Retornando às hipóteses do trabalho, quanto aos aspectos redistributivos e federativos, pode-se dizer que o novo Fundeb, em relação ao anterior, reduz diferenças de recursos disponíveis entre entes pelo aumento de participação da União, porém, não se pode dizer que o

⁶⁴ Até a data de publicação deste trabalho, a lei de regulamentação do Fundeb e suas atualizações adiaram a definição de tais ponderações.

⁶⁵ Capuzzo, Martins e Tanno (2020) simularam um fator de ponderação relativo à disponibilidade de recursos, baseando-se no VAAT de rede e estipulando uma perda máxima de 10% nacional- e este é um aspecto importante, tal ponderador necessita que seja definido um “teto” de perda.

novo modelo do fundo é necessariamente mais redistributivo, pois, em relação à distribuição da complementação, depende, para responder tal questão, se o parâmetro de comparação é município a município ou entre estados ou regiões; e, em relação às novas ponderações, depende se essas serão concretizadas no futuro e de que forma serão implementadas.

Pode-se dizer que o texto foi conciliatório, pois não impôs perdas imediatas, mas há potencial, com os novos ponderadores, para mais redistribuição sendo tal embate adiado para a legislação regulamentadora.

No que tange à questão federativa, percebeu-se pelo conteúdo das audiências pouco questionamento sobre ao tamanho da participação dos estados nos fundos, algum relativo aos municípios mais ricos e bastante recorrente à União.

Aspecto não abordado nas audiências, mas que vale a pena outros estudos é o quanto o VAAT das redes estaduais, que certamente teve diminuição com o Fundef, cresceu com o processo de municipalização, uma vez que, a cada estudante transferido, sobrava uma diferença entre os recursos correspondentes ao VAAT do Estado e os correspondentes ao valor Fundeb (VAAF) transferido por este ente ao fundo, elevando o valor do primeiro. No estudo da CONOF/CD citado nas audiências, o VAAT das redes estaduais é superior a quase todos os seus municípios, excetuando-se uma ou outra capital. De qualquer forma, tal situação talvez seja justificável se os recursos estaduais forem usados para assistência aos municípios, o que, porém, segundo fala apresentada de Izolda Cela, ex-secretária de educação do Ceará, parece ser algo raro. Outra justificativa, não abordada diretamente nas audiências, seriam os gastos destes entes com a educação superior, os quais não são descontados no cálculo do VAAT.

A participação da União no Fundeb foi considerada insatisfatória pela maioria dos atores, especialmente por sua maior arrecadação tributária diante dos outros entes. Sem querer menosprezar tal argumento, mas o problematizando, é importante ressaltar que estes não fizeram referência aos gastos da União com a educação superior ou aos 18% mínimos vinculados constitucionalmente e há alguns anos superados⁶⁶, o que poderia tornar a “conta” mais complexa nessa disputa federativa por recursos. Colocava-se, por exemplo, que os estados já participavam com certo valor no fundo, porém, sem lembrar que esse valor era de recursos já vinculados constitucionalmente, enquanto da União se exigiam recursos além dos vinculados.

⁶⁶ Em 2017, segundo Tanno (2017), os 18% correspondiam a R\$ 52,2 bilhões, mas foram aplicados R\$ 85,7 bilhões, o que correspondia a 29,5% da arrecadação de impostos pelo governo federal.

Vinculação que, por ser calculada percentualmente sobre a arrecadação de cada ente, já considera as diferenças entre estas arrecadações.⁶⁷

Quanto à segunda hipótese, pode-se afirmar que o texto final foi conciliatório e mais indutivo de qualidade que o texto do Fundeb (2007 a 2020), tendo como referência para tal conceito os indicadores abordados no capítulo 2 e as contribuições do representante do CNE, Sr. Francisco Soares, apresentadas na seção 4.1.

Em relação à (in)suficiência dos recursos disponíveis vinculados e os subvinculados pelo Fundeb, para uma educação de qualidade, de um lado estavam todos os atores, exceto os representantes do Insper e do governo federal dos dois governos no poder no período da tramitação. De um lado, os argumentos que sustentavam a insuficiência de recursos foram sedimentados na comparação entre os gastos por estudante em educação pública com mensalidades de escolas privadas, bem como entre gastos per capita do Brasil em relação aos países da OCDE. Ambas as comparações reforçam o baixo volume de gastos por estudante. Além disso, é importante lembrar os desafios da educação nacional traduzidos pelo PNE e suas metas, tais como o aumento de jornada e a equiparação dos salários dos professores com a de outros profissionais de mesma formação. De outro lado, os argumentos que sustentavam a suficiência de recursos foram a comparação com gastos da OCDE em relação ao PIB e a transição demográfica, cuja baixa taxa de natalidade pode levar à queda de matrículas no futuro, bem como um suposto problema de gestão, tudo isso agravado pela situação fiscal do país.

De certa forma, o texto final contemplou os que defendiam a insuficiência de recursos, uma vez que mais que dobrou a complementação da União, mas ficou aquém do que, especialmente, Campanha, Undime e Consed haviam proposto. Todavia, o percentual foi superior ao que os burocratas do governo federal pretendiam, ou seja, no governo Temer, nenhum aumento; no governo Bolsonaro, 15%.

Quanto à discussão sobre o CAQ, a Campanha, a CNTE e a Undime sustentaram que este deveria servir de referência para a definição do tamanho da complementação da União ao fundo, porém, a proposta não foi contemplada.

⁶⁷ Além disso, aspecto não tratado por esta dissertação, mas que se relaciona à questão, é que o texto constitucional manteve a determinação, que havia no anterior, de que a União deve considerar, para o cômputo dos 18% vinculados à educação, no máximo 30% do valor destinado à complementação.

Ainda que tal discussão não tenha ganhado tanto corpo ao longo da tramitação, o CAQ como referência nacional pode ser questionado, levando-se em consideração as diferenças nos custos de vida pelo país⁶⁸.

Na construção do CAQ, como abordado no capítulo 2 e na fala de vários palestrantes, observou-se sua relação com o cumprimento das metas do PNE e a influência significativa dos salários em sua composição. Diante disso, a simulação dos pesquisadores do IPEA, por exemplo, considerou, como remuneração mínima dos professores com nível superior no cálculo, a meta do PNE que estabelece a equiparação com outras carreiras com mesma formação, uma vez que para aqueles com formação em nível médio há o piso nacional de salário do magistério desde 2008. Esta também foi a premissa das simulações da Campanha, apresentada em audiência pública pelo professor Thiago Alves e bastante próximas daquelas apresentadas no capítulo 2.

Porém, parece ser problemático, especialmente no Brasil, com tamanhas desigualdades, planejar políticas públicas a partir de médias e, nesse caso em específico, essas simulações consideram o que seria uma média nacional da remuneração das outras carreiras com mesma formação. Mas, então, isso estabeleceria um CAQi ou um CAQ médio? Para se chegar a um CAQi, ou seja, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente, não seria mais apropriado se considerar a remuneração das outras carreiras em cada região?

É importante lembrar que, no PNE, uma meta nacional não significa que todas os planos municipais e estaduais devam ter a mesma previsão e implementação. Ou seja, tendo-se uma meta nacional que prevê 25% de matrículas em tempo integral, essa pode ser cumprida com diferentes metas por rede, de acordo a própria realidade socioeconômica e a composição de todas juntas é que deve chegar a 25% nacionalmente.

No que concerne à remuneração de professores, pode-se pensar de forma similar. O parâmetro “equiparar a remuneração de outras carreiras com mesma formação” deve ser nacional, mas seu cálculo pode ser regionalizado, uma vez que há variações importantes ao redor do país. O próprio relatório do 4o ciclo de monitoramento das metas do PNE, lançado pelo Inep em 2022, acompanha a meta 17 em cada estado.

⁶⁸ O tema sobre a diferença nos custos de vida pelo país foi abordado por: Marcos Silva Ozorio, do MEC do Governo Temer; Reynaldo Fernandes, ex-presidente do INEP; Francisco Soares, então membro do CNE; Consed; e Fábio Ribeiro Servo, representante da área econômica do Governo Temer.

De acordo com as apresentações⁶⁹, há redes que, com recursos próprios, já teriam recursos suficientes para cumprir o CAQ, se em seu cálculo fosse considerada a média nacional de remuneração, caso de São Paulo e DF, por exemplo. Provavelmente então a remuneração de professores nestes lugares já é superior à média nacional de outras carreiras com mesma formação. Porém, isso pode gerar duas distorções: a primeira é que talvez os professores destas redes não recebam remunerações equivalentes às outras carreiras naquela mesma região mais rica; e, a segunda, se eles recebem mais que a média nacional das outras carreiras e tendo todas as outras redes que atingir no mínimo essa média, a nova remuneração média nacional dos professores superaria a das outras carreiras com mesma formação. Ou seja, tal parâmetro, se considerado como mínimo, leva a uma extrapolação da meta do PNE.

Importante salientar que, para os defensores do CAQ, esse índice não serviria para definir perdas de recursos, ou seja, quem possuísse recursos acima não redistribuiria para aquelas redes que estão abaixo da média. A complementação da União seria responsável por elevar os recursos daqueles que não o atingissem, por isso, que, ao final, ao se levar todos que estão abaixo para uma remuneração média nacional, sem reduzir os que estão acima, a nova média seria superior à estipulada inicialmente.

Sendo assim, sugere-se o desenvolvimento de novos estudos por meio de simulações de CAQs regionais, tomando a média de remuneração de outras carreiras regionalmente como referência, para que se evidencie quais redes já atingiram ou não tal meta. A partir disso, estimar de quanto deveria ser a complementação da União para que todas as redes públicas atingissem. Assim se estaria cumprindo a meta 17 do PNE com maior efetividade. De certa forma, pode se dizer que essa remuneração serviria como uma espécie de ajuste de “poder de compra”.

Da fala do burocrata do governo federal Fábio Ribeiro Servo - de que, no Estado do Pará, a comparação da remuneração média dos professores do ensino básico em relação à remuneração média dos professores da rede privada resultava numa diferença de 422%, enquanto no Estado de Mato Grosso essa diferença era de 77% no capítulo 4, pode-se extrapolar que possivelmente o Pará, um dos estados que recebem complementação, receba um valor desproporcional diante de seu custo de vida. Isso pode ter um aspecto interessante de tornar, nos estados e municípios mais pobres do país, a carreira de professor extremamente atraente, porém, em contrapartida, mantém a carreira frágil sob o ponto de vista da remuneração em outras regiões “menos pobres” ou “ricas”.

⁶⁹ Especialmente na própria simulação da Campanha, mas também nas falas de Binho Marques, Cesar Callegari e Fábio Ribeiro Servo.

Para ampliar tal reflexão, pode-se detalhar o emblemático caso do estado do Ceará. Segundo a PNAD contínua 2022, a remuneração média de outras carreiras com nível superior no país é de R\$ 5.159,00, enquanto no estado é de R\$ 4.013,00 e, na capital Fortaleza, R\$ 5.197,00. Como o número de total de profissionais com formação superior no estado é informado como sendo de 795 mil pessoas e, em Fortaleza, de 387 mil, é possível calcular uma remuneração média para o interior de R\$ 2.889,90⁷⁰.

Com esses dados, tem-se que a remuneração média no interior do estado corresponde a 56% da média nacional enquanto a remuneração da capital é 101%. Ou seja, se a remuneração dos professores de todo o Estado do Ceará for equiparada à média nacional, a carreira no interior será bem mais atraente, quando comparada localmente às outras de mesma formação, que a da capital.

Tal aspecto possivelmente contribui para se explicar em alguma medida o sucesso do estado e de Sobral, referências nas audiências públicas. Uma vez que o Piso nacional do Magistério de 2022 é R\$ 3.835,44, vê-se que, no interior do estado, os professores com formação superior, mesmo que recebam apenas o piso (que é, a princípio, para formação em ensino médio), já recebem 33% a mais que os outros profissionais com mesma formação. Ressalte-se que, se viessem a receber a média nacional, receberiam localmente 78,5% acima da média das demais carreiras.

Quanto à capital Fortaleza, essa acaba sendo um caso de certa forma raro em que a remuneração média local das carreiras praticamente corresponde à nacional. Ainda segundo a Pnad contínua 2022, nas capitais, via de regra, as remunerações de outras carreiras são superiores à média nacional, tais como: Manaus (19% acima), Salvador (17% acima), Vitória (38% acima), Goiânia (9% acima), Belo Horizonte (26% acima), Cuiabá (11% acima), Belém (11% acima), Curitiba (11% acima), Rio De Janeiro (31% acima), Porto Velho (18% acima), Porto Alegre (35% acima), Florianópolis (22% acima), São Paulo (37% acima), Palmas (13% acima) e ainda o DF (19% acima).

Portanto, se um CAQ nacional calculado pela média for adotado como parâmetro para o financiamento de todas as redes, haveria superdimensionamento para algumas redes, como as do interior do Ceará, e subfinanciamento das capitais listadas, pois, não possuiriam recursos suficientes para equiparar a carreira dos professores às outras e torná-la atraente.

⁷⁰ Este cálculo médio é uma aproximação que não reflete a situação de cada município do interior do estado. O cálculo mais acurado seria utilizar a remuneração em cada município, mas a PNAD contínua de 2022 não disponibiliza esses dados, apenas a PNAD de 2010.

Se considerado regionalmente como parâmetro para complementação da União, poderia definir valores mínimos, bem como redefinir o modelo de distribuição dessa complementação, que parece apresentar distorções diante das diferentes remunerações e custos de vida. Também o novo ponderador de disponibilidade de recursos e os programas federais – que, como visto, podem ser mais redistributivos- poderiam considerar CAQs regionais em sua elaboração para “contribuir” para o alcance dos valores mínimos.

Tal reflexão certamente torna ainda mais complexa a investigação sobre a hipótese de ser o novo fundo mais ou menos redistributivo.

Diante do exposto, parece fazer sentido, na tramitação da PEC, que o tamanho da complementação não tenha ficado vinculado ao CAQ, tendo em vista esse debate entre a adoção do CAQ nacional e regional. Sua inserção no texto constitucional torna-o relevante na pauta educacional e pode, no futuro, trazer novas demandas de atualização dos mecanismos do fundo.⁷¹

Além disso, percebe-se, particularmente pelo caso do Estado do Ceará, a existência de distorção fundamental na proposta do Todos em tentar, por sua vez, dimensionar a complementação da União ao fundo relacionando disponibilidade de recursos com desempenho no Ideb. Como demonstrado, no interior deste Estado é possível tornar a carreira de professores atraente e valorizada com bem menos recursos do que, por exemplo, nas capitais listadas. Atratividade da carreira e valorização dos professores sabidamente refletem significativamente nos indicadores de desempenho. Não só o Todos, mas, também outros atores- a própria União- que referenciaram o Ceará como exemplo a ser seguido não abordaram em suas análises essa necessidade de se considerar o contexto local.

O CAQ foi ainda defendido, especialmente pela Campanha e pela Undime, como balizador para os ponderadores de etapa, jornada e modalidades, porém, o texto também não contemplou tal aspecto de forma incisiva. No caso da Undime, sua defesa sem dúvida vinha do fato de que, segundo a maioria dessas simulações, à educação infantil, atribuição constitucional dos municípios, eram até então atribuídos os fatores de ponderação que correspondiam a valores bem inferiores aos custos reais da etapa. Pelo mesmo motivo, o Consed se posicionava contrário a esse balizador.

Porém, problematizando também a questão, a partir da fala de José Marcelino de Rezende Pinto, representante da Campanha, de que a alegação para fixarem inicialmente

⁷¹ O PLP 235/2019 e o Substitutivo apresentado pelo deputado Idilvan ao PLP 25/2019, ambos em tramitação no Congresso Nacional, apontam para o CAQ como referência e admitem CAQs por redes.

ponderadores baixos para a educação infantil era terem os Municípios receita própria fora da cesta do Fundeb, é importante ressaltar que tal aspecto não foi alterado pelo novo Fundeb, uma vez que não entraram novos recursos na cesta. Segundo o palestrante, apenas 10% dos Municípios detinham 90% de toda essa receita própria. Porém, tendo em vista o Estudo da Conof/CD, esses municípios são em geral as capitais, que concentram a população, apresentando, portanto, elevado número de matrículas. Ou seja, talvez esse argumento de que as receitas próprias não constam dos fundos não possa ser ignorado quando se pensa em ponderação a partir de custos reais, uma vez que os recursos de arrecadação própria das capitais continuam fora da cesta e esses atendem a um número relevante de matrículas.

Portanto, na disputa de recursos entre estados e municípios, entre educação infantil e ensino médio, é importante levar em consideração a relação entre recursos dentro e fora da cesta na definição dos fatores de ponderação e não apenas os custos reais, porque, ainda que para os municípios mais pobres a receita Fundeb corresponda à parte significativa dos recursos disponíveis, no caso das capitais, há receita própria para “complementar” o valor Fundeb até o custo real da educação infantil. Ou seja, a distorção de recursos entre estados e capitais e entre estas e interior também distorce de certa forma essa discussão de ponderadores e custos reais. Há inclusive capitais com valor por aluno superior à rede estadual. E há outras com valores próximos.

Aumentar os ponderadores é redefinir a distribuição interna, podendo ser destinados mais recursos para redes com VAAT alto. Se todos os recursos estivessem na cesta, essa ponderação a partir dos custos reais faria sentido, mas, como não é o caso, o quanto os recursos fora da cesta, tanto para Estados quanto para capitais, incrementam o valor disponível para suas etapas obrigatórias pode interferir neste raciocínio.

Além disso, importaria considerar as remunerações locais, que, a partir do que foi argumentado na análise anterior, também distorcem as comparações de custos reais, uma vez que estas variam entre estados e entre capital e interior.

Por fim, a redistribuição provocada pelos ponderadores poderia desestabilizar redes com carreiras já constituídas, de forma semelhante ao que foi apontado na crítica ao modelo VAAT integral, pois haveria “perdas” e “ganhos” entre redes de ensino.

Sugere-se novos estudos com base em simulações que demonstrem, em função de alteração dos ponderadores sobre os recursos da cesta, o quanto os valores disponíveis totais de cada rede se alteram e se aproximam dos custos reais de cada etapa regionalmente. Além disso, sugere-se o estudo de novas ponderações aplicadas somente às matrículas para o cálculo do

VAAT e não para o VAAF, pois, conseqüentemente, só se alterariam os valores de complementação da União a cada ente e não a distribuição de certa forma consolidada dos recursos da cesta.⁷²

Tem-se que o texto final vinculou de certa forma indiretamente as ponderações ao CAQ, ao defini-lo como referência, porém, vê-se que, a depender da lei de regulamentação e da negociação federativa, essa relação pode ser problematizada.

A Campanha e o representante do MEC do governo Temer sugeriram ainda a utilização do CAQ como ferramenta de transparência, planejamento e de redistribuição interna da rede na aplicação dos recursos, particularmente, pelo uso do SimCaq. A preocupação com transparência e com redistribuição de recursos interna às redes esteve presente na fala de alguns atores ao longo das audiências públicas com propostas diferentes para o mesmo problema.

Inicialmente, culminou com a determinação, defendida especialmente pelo Todos e pela CNM, de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exerçam ação redistributiva em relação às suas escolas, o que já era uma determinação da LDB de 1996 exclusiva para os municípios, tornando-se constitucional e sendo ampliada para todos os entes federados.⁷³

Quanto ao Simcaq, talvez possa haver, como colocado pelo professor Thiago Alves em uma das audiências, algum “medo” em sua utilização -possivelmente originário de sua associação ao CAQ e, conseqüentemente, a suas defesas mais recorrentes de parâmetro para valor mínimo nacional e para a definição dos fatores de ponderação. Porém, como ferramenta de gestão, ele pode, por exemplo, se utilizar dos dados de recursos disponíveis reais - e não os definidos por esse indicador- para simular e definir essa distribuição pela rede. Portanto, na futura definição por lei do CAQ, talvez uma possibilidade seja desvincular esse uso de gestão e prestação de contas especialmente da ideia de CAQ nacional, fortalecendo-o como uma ferramenta de gestão e controle.

Ainda assim, pode ser bastante complexo, difícil e longo o caminho de se impor a todas as redes que essa prestação de contas seja feita por meio de ferramenta específica e com

⁷² Neste sentido, na lei de regulamentação do novo Fundeb, lei 14113, de 25 de dezembro de 2020, em seu Art. 43 § 2º, já foram definidas ponderações diferenciadas para a educação infantil para o cálculo do VAAT em relação àquelas do VAAF: § 2º Para fins de distribuição da complementação-VAAT, no exercício financeiro de 2021, 2022 e 2023, as diferenças e as ponderações especificadas nas alíneas a, b, c e d do inciso I do § 1º deste artigo (que tratam da educação infantil) terão a aplicação de fator multiplicativo de 1,50 (um inteiro e cinquenta centésimos).

⁷³ Para os estados, há um aspecto não abordado, que é o fato de que as escolas ficam em municípios diferentes, o que gera a possibilidade de favorecimento, pelo governo estadual, daqueles com prefeitos politicamente alinhados, tornando a distorção na distribuição interna, que possivelmente já existe entre escolas em regiões de maior e menor nível socioeconômico, também suscetível a questões políticas.

parâmetros de insumos negociados. Além disso, ainda que tenha se transformado em determinação constitucional a redistribuição interna nas redes, anteriormente já havia obrigatoriedade legal para os municípios e aparentemente essa legislação não foi cumprida de forma ampla.

Como uma outra resposta ao mesmo problema, o texto trouxe a inovação - atendendo em parte às alegações do Todos, do Consed, do pesquisador do Insper Ricardo Barros e do Governo federal- de que houvesse incentivos a resultados e a gestão. Nas argumentações não havia explicitamente o aspecto fundamental que dialoga com a ideia de qualidade defendida por Francisco Soares e com o caso do Ceará, mas, que foi também contemplada pelo texto: a preocupação com a desigualdade de resultados.

A distribuição tanto do ICMS quanto de parte da complementação foi condicionada à melhoria de aprendizagem com redução de desigualdades, bem como a complementação incluiu indicadores de atendimento, portanto, de inclusão, que era uma preocupação conjunta da Campanha e do Todos.

Esses incentivos trazem então a ampliação do atendimento e a redução das desigualdades de aprendizado internas das redes, associadas à redistribuição interna de recursos, para o centro das discussões. Ainda que haja justos questionamentos sobre o quanto os indicadores de resultados traduzem ou não qualidade em educação e quais as práticas serão estimuladas, os novos índices que deverão ser desenvolvidos e apurados em todas as redes podem revelar experiências interessantes e, possivelmente, estimular uma melhor redistribuição de recursos dentro da rede para que os resultados –em geral de escolas de nível socioeconômico baixo- apresentem melhoria.

Sendo assim, Simcaq, com o olhar sobre a distribuição dos insumos, e esse incentivo à redução de desigualdades, podem, por vias diferentes, ser complementares na busca do mesmo objetivo de melhoria de qualidade com equidade.

Por fim, para esse segundo recorte, parece que as hipóteses se comprovaram de que o texto final do Fundeb foi conciliador e mais indutor de qualidade em relação ao Fundeb de 2007 a 2020, na medida em que ampliou o percentual da complementação da União; impôs obrigação redistributiva dentro das redes; incluiu o CAQ para o texto constitucional; e definiu incentivos a gestão e a resultados de aprendizagem com redução de desigualdades. Pretende-se, como perspectiva futura, a investigação sobre os desdobramentos da formulação à implementação do novo Fundeb.

ANEXO A - Audiências públicas ocorridas entre as apresentações da PEC 15/15 e da primeira minuta de substitutivo

Data e numeração para referência	Palestrantes
07/03/17 1	JOSÉ MARCELINO DE REZENDE PINTO - Professor da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo — USP de Ribeirão Preto. LUIZ ARAÚJO - Professor da Faculdade de Educação da UnB.
14/03/2017 2	MARCOS SILVA OZORIO - Diretor de Valorização dos Profissionais de Educação, da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino — SASE, do Ministério da Educação. IDILVAN ALENCAR - Secretário de Educação do Ceará e Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação — CONSED. ALESSIO COSTA LIMA - Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação — UNDIME.
28/03/2017 3	JORGE CARVALHO - Secretário de Estado da Educação de Sergipe e representante do Conselho Nacional de Secretários de Educação — CONSED. GILMAR SOARES FERREIRA - Secretário de Assuntos Educacionais da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação — CNTE. IOLANDA BARBOSA DA SILVA - Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação — UNDIME, da Paraíba. LÍVIA MARIA FRAGA VIEIRA - Representante do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil — MIEIB.
04/04/2017 4	DANIEL ARIAS VAZQUEZ - Economista e professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de São Paulo — UNIFESP. BRUNO CESAR CAMPOS - Economista e pesquisador de políticas e finanças públicas. JOSÉ FRANCISCO SOARES - Professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais — UFMG.
18/04/2017 5	DANIEL CARA - Coordenador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. NELSON CARDOSO AMARAL - Professor da Faculdade de Educação da UFG. HERTON ELLERY ARAÚJO - Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA. CAMILLO BASSI - Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA.
27/04/2017 6	ANA ANGÉLICA GONÇALVES PAIVA - Professora, Especialista e Mestre em Educação. SUELÍ NOBRE - Ex-Secretária Municipal de Educação de Montes Claros, Minas Gerais. JÔNATAS GONÇALVES RÊGO - Secretário Municipal de Educação de Mirabela, Minas Gerais.
11/05/2017 7	REYNALDO FERNANDES - Economista e professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, de Ribeirão Preto e ex-presidente do INEP. ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA - Presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação — ANPED.
01/06/2017 8	MARIA INÊS FINI - Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira — INEP. MARIA LÚCIA FRANCA PONTES VIEIRA - Gerente de Pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE. JOSÉ IRINEU RANGEL RIGOTTI - Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais — UFMG.
13/06/2017 9	BARJAS NEGRI - Prefeito de Piracicaba. JORGE ABRAHÃO DE CASTRO - Pesquisador nas áreas de economia, finanças públicas, temas sociais e financiamento público. JOSÉ ROBERTO RODRIGUES AFONSO - Professor do Instituto de Direito Público — IDP.
20/06/2017 10	LISETE REGINA GOMES ARELARO - Presidente da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação — FINEDUCA.

	REBECA OTERO - Coordenadora de Educação da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura — UNESCO.
29/06/2017	CESAR RUSSI CALLEGARI - Representante do Conselho Nacional de Educação — CNE.
11	HELENO ARAÚJO FILHO - Coordenador do Fórum Nacional de Educação — FNE e Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação — CNTE. MANOEL HUMBERTO GONZAGA LIMA - Vice-Presidente da União dos Conselhos Municipais de Educação — UNCME.
08/08/2017	ELIAS DINIZ - Vice-Presidente da Frente Nacional de Prefeitos — FNP. FRANÇOIS EUGENE JEAN DE BREMAEKER - Gestor do Observatório de Informações Municipais.
12	
22/08/2017	SYLVIA CRISTINA TOLEDO GOUVEIA - Coordenadora-Geral do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação — FNDE.
13	NAERCIO MENEZES FILHO - Economista e Professor do Insper
05/09/2017	JOÃO BATISTA DOS MARES GUIA - Professor, sociólogo e consultor educacional. BRUNA BRELAZ - Diretora de Relações Internacionais da União Nacional dos Estudantes — UNE. ÁLVARO MOREIRA DOMINGUES JUNIOR - Vice-Presidente do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação.
12/09/2017	PRISCILA CRUZ - Presidente Executiva do Movimento Todos Pela Educação. LUCIANO OLIVA PATRÍCIO - Assessor da Secretaria Executiva do Ministério da Educação — MEC.
15	MARIZA ABREU - Consultora de Educação da Confederação Nacional de Municípios — CMN. DENISE CARREIRA - Coordenadora Adjunta da Ação Educativa Assessoria, Pesquisa e Informação.
19/09/2017	ARNÓBIO MARQUES DE ALMEIDA JÚNIOR - Professor. ANDRÉ PINHEIRO DE CARVALHO - Economista e Diretor da Cívitas Assessoria e Consultoria.
16	
26/09/2017	MARTA TERESA DA SILVA ARRETCHE - Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. CAIO CALLEGARI - Representante do Movimento Todos Pela Educação.
10/10/2017	GREGORY ELACQUA - Economista Principal da Divisão de Educação do Banco Interamericano de Desenvolvimento — BID. GABRIELA SCHNEIDER - Professora da Universidade Federal do Paraná — UFPR. WELLINGTON JESUS - Representante da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação — FINEDUCA.
18	
17/10/2017	NALU FARENZENA - Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul — UFRGS. CLÁUDIO RIYUDI TANNO - Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados.
19	
24/10/2017	UBIRATAN AGUIAR - Ministro Emérito do Tribunal de Contas da União e Relator da lei que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério — FUNDEF. IARA BERNARDI - Vereadora da Câmara Municipal de Sorocaba e Relatora da PEC que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação — FUNDEB. RICARDO DOS SANTOS HENRIQUES - Economista do Instituto Unibanco.
20	
31/10/2017	ÉLIDA GRAZIANE - Procuradora do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. JOSÉ REIS NOGUEIRA DE BARROS - Presidente da Associação dos Municípios da Área Mineira da Sudene — AMAMS.
21	
07/11/2017	GILDA CARDOSO ARAUJO - Professora do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo — UFES. DANIEL BREGMAN - Economista do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social — BNDES.
22	
21/11/2017	MARIA TEREZA PASCHOAL - Secretária Municipal de Educação de Londrina, Estado do Paraná. URSULA 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
23	

Fonte: notas taquigráficas das audiências da Câmara dos Deputados para discussão da PEC/15/15, legislatura 2015-2018 (<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/notas-taquigraficas>.) Elaboração própria.

ANEXO B - Audiências públicas ocorridas entre as apresentações da primeira e da segunda minutas de substitutivo

Data numeração para referência	Palestrantes
14/05/2018 24	RUBENS BARBOSA DE CAMARGO - Presidente da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação — FINEDUCA. DANIEL CARA - Coordenador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. STEFANY KOVALSKI - Diretora da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas — UBES.
08/05/2018 25	CAIO CALLEGARI - Representante do Movimento Todos pela Educação. NELSON CARDOSO AMARAL - Professor da Universidade Federal de Goiás — UFG. FABRÍCIO RODRIGUES MAGALHÃES - Mestre em Economia pela UNICAMP. NELTON CARLOS CONTE - Professor da Universidade de Passo Fundo — UPF, no Rio Grande do Sul.
15/05/2018 26	ELIAS DINIZ - Prefeito do Município de Pará de Minas, no Estado de Minas Gerais, e representante da Frente Nacional de Prefeitos — FNP. HELENO MANOEL GOMES ARAÚJO FILHO - Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação — CNTE.
22/05/2018 27	HAROLDO CORRÊA ROCHA - Vice-Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação — CONSED. MÁRCIO BASTOS MEDEIROS - Representante do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento — CONSEPLAN.
29/05/2018 28	ALESSIO COSTA LIMA - Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação — UNDIME. MARIZA ABREU - Representante da Confederação Nacional de Municípios — CNM. FREDERICO DA COSTA AMANCIO - Representante do Conselho Nacional de Secretários de Educação — CONSED.
12/06/2018 29	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. CAMILLO BASSI - Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA.

Fonte: Notas taquigráficas das audiências da Câmara dos Deputados para discussão da PEC/15/15, legislatura 2015-2018 (<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/notas-taquigraficas>.) Elaboração própria.

ANEXO C - Audiências públicas ocorridas entre as apresentações da segunda e da terceira minutas de substitutivo

Data e numeração para referência	Palestrantes
14/05/2019 30	DEPUTADA PROFESSORA DORINHA SEABRA REZENDE- Relatora Da PEC 15/15. CLÁUDIO RIYUDI TANNO— Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados - Conof.
21/05/2019 31	ANDRÉ ALENCAR - Economista e Coordenador da Assessoria Parlamentar da Confederação Nacional dos Municípios - CNM HELENO MANOEL GOMES ARAÚJO FILHO - Presidente da Confederação dos Trabalhadores em Educação JORGE ABRAHÃO DE CASTRO - Economista MARIANNA DIAS - Presidenta da União Nacional dos Estudantes - UNE
28/05/2019 32	CARLOS ABICALIL, Professor Mestre em Educação e ex-Deputado Federal; Ricardo Paes de Barros, pesquisador do Instituto de Ensino e Pesquisa — INSPER; Jaqueline Pasuch, Presidente do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil — MIEIB.
30/05/2019 33	IZOLDA CELA - Vice-Governadora do Estado do Ceará; SYLVIA CRISTINA TOLEDO GOUVEIA - Coordenadora-Geral de Operacionalização do FUNDEB e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário Educação do FNDE ; JOÃO MARCELO BORGES - Diretor de Estratégia Política do Todos pela Educação (Req 4/19 e Req 6/19); IZOLDA CELA - Vice-Governadora do Estado do Ceará (Req 6/2019); BINHO MARQUES - Ex-Secretário do MEC
04/06/2019 34	RUBENS CERQUEIRA FREITAS - Superintendente de Participações Governamentais da Agência Nacional do 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 e Representante do Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED ALESSIO COSTA LIMA - Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação-UNDIME FREDERICO DA COSTA AMANCIO - Representante do Conselho Nacional de Secretários de Educação — CONSED.
06/06/2019 35	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
11/06/2019 36	MARIA HELENA CASTRO GUIMARÃES - Conselheira da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação/CNE ÁLVARO MOREIRA DOMINGUES JÚNIOR - Representante do Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação MANOEL HUMBERTO GONZAGA LIMA - Presidente da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação - Uncme
13/06/2019 37	VANESSA LOPES DE LIMA - Secretária de Controle Externo da Educação do Tribunal de Contas da União - NAÉRCIO MENEZES FILHO - Coordenador do Centro de Políticas Públicas (CPP) do Instituto de Ensino e Pesquisa - INSPER CEZAR MIOLA - Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul; Representante da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON e Representante do Instituto Rui Barbosa - IRB
18/06/2019	JOSÉ MARCELINO DE REZENDE PINTO - Professor e Representante da Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação - FINEDUCA

38	THIAGO ALVES - Professor da Universidade de Goiás e Pesquisador responsável pelo Simulador de Custo-Aluno Qualidade - SIMCAQ MARIA DO SOCORRO NERI MEDEIROS DE SOUZA - Prefeita de Rio Branco/AC e Representante da Frente Nacional de Prefeitos - FNP AUMARA FEU e ERNESTO CARNEIRO PRECIADO - Representantes do Ministério da Economia
25/06/2019 39	FÁTIMA BEZERRA - Governadora do Estado do Rio Grande do Norte e Representante do Fórum de Governadores
25/06/2019 40	ABRAHAM WEINTRAUB - Ministro da Educação; ANTÔNIO PAULO VOGEL - Secretário Executivo do Ministério da Educação; SYLVIA TOLEDO - Diretora da Secretaria Executiva do Ministério da Educação.

Fonte: Notas taquigráficas das audiências da Câmara dos Deputados para discussão da PEC/15/15, legislatura 2019-2022

(https://www.camara.leg.br/agenda?termo=&dataInicial_proxy=27%2F04%2F2019&dataInicial=27%2F04%2F2019&dataFinal_proxy=27%2F12%2F2019&dataFinal=27%2F12%2F2019&idOrgaos=538357.) Elaboração própria.

ANEXO D - Audiências públicas ocorridas da terceira minuta de substitutivo ao texto final

Data e numeração para referência	Palestrantes
01/10/2019 30	DANIEL CARA, Coordenador-Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação BRUNO HOLANDA, Professor da Universidade Federal de Goiás - UFG THIAGO ALVES, Professor da Universidade de Goiás e Pesquisador responsável pelo Simulador de Custo-Aluno Qualidade - SIMCAQ
22/10/2019 31	FREDERICO AMANCIO - Secretário de Educação do Estado de Pernambuco e Vice-Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação - Consed LUIZ MIGUEL MARTINS GARCIA - Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação- UNDIME PRISCILA FONSECA DA CRUZ - Presidente do Todos Pela Educação

Fonte: Notas taquigráficas das audiências da Câmara dos Deputados para discussão da PEC/15/15, legislatura 2019-2022

(https://www.camara.leg.br/agenda?termo=&dataInicial_proxy=27%2F04%2F2019&dataInicial=27%2F04%2F2019&dataFinal_proxy=27%2F12%2F2019&dataFinal=27%2F12%2F2019&idOrgaos=538357) Elaboração própria.

Referências Bibliográficas

Bibliografia Citada

- ABREU, Mariza. Desafios do financiamento da educação básica no Brasil. In: Educação em pauta: uma agenda para o país. Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI), 2018.
- ABRUCIO, Luiz Fernando; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: Maria Fátima Infante Araújo; Lígia Beira. (Org.). **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**. 1ed. Edições FUNDAP: São Paulo, 2007, v. 1, p. 13-31.
- AMARAL, Nelson Cardoso. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil**. Brasília: Liber, 2012.
- ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. **Limites e Possibilidades da Redução das Desigualdades Territoriais por Meio do Financiamento da Educação Básica**. 2013. Tese (Doutorado em Educação) –Universidade de São Paulo, São Paulo.
- ARAÚJO, Gilda Cardoso. **Constituição, Federação e Propostas para o Novo Plano Nacional de Educação: Análise das Propostas de Organização Nacional da Educação Brasileira a Partir do Regime de Colaboração**. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul.-set. 2010. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>.
- ARRETCHE, Marta T. S.. **Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo**. RBCS, V. 14. no 40, junho, 1999.
- ALAVARSE, Ocimar Munhoz; BAUER, Adriana; OLIVEIRA, **Romualdo Portela de**. **Avaliações em larga escala: uma sistematização do debate**. Educ. Pesqui., São Paulo, v. 41, n. especial, p. 1367-1382, dez., 2015.
- 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, Cristina Helena Almeida de. **A política pública para a educação superior no Brasil (1995-2008) = ruptura e/ou continuidade?**. 2011. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP
- _____. Cristina Helena Almeida de. Financiamento da educação básica: estrutura atual e desafios futuros. In: ROCHA, Maria Zélia Borba; PIMENTEL, Nara Pimentel (Org.). **Organização da educação brasileira: marcos contemporâneos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. p. 99-134.
- CRUZ, Rosana Evangelista da. **Os recursos federais para o financiamento da educação básica**. Fineduca – Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v.2, n.7, 2012.

DUARTE, Marisa R. T.; SANTOS, M. Rosimary Soares. **Sistema Nacional de Educação e Relações Intergovernamentais no Brasil**. Educ. Soc., Campinas, v. 35, nº. 129, p. 1115-1136, out.-dez., 2014.

MACEDO, Alex dos Santos, *et al.* Cad. EBAPE.BR, v. 14, Edição Especial, Rio de Janeiro, Jul. 2016, p.593-618.

MAIA, Maurício Holanda. Firmando os alicerces da igualdade de oportunidades Educacionais: o programa alfabetização na idade certa do Ceará. In: Implementação **de políticas e atuação de gestores públicos – experiências recentes das políticas das desigualdades**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2020.

MARTINS, Paulo de Sena. **O Financiamento da Educação Básica por Meio de Fundos Contábeis: Estratégia Política para a Equidade, a Autonomia e o Regime de Colaboração entre os Entes Federados**. 2011. Tese (doutorado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, Brasília, DF.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAÚJO, Gilda Cardoso. **Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação**. Revista Brasileira de Educação, No 28, Jan /Fev /Mar /Abr, 2005.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo**, Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007.

SOARES, José Francisco; XAVIER, Flávia Pereira. **Pressupostos Educacionais e Estatísticos do Ideb**, Educ. Soc., Campinas, v. 34, n. 124, p. 903-923, jul.-set. 2013.

VAZQUEZ, Daniel Arias. **Fundos Multigovernamentais e seus Efeitos Redistributivos no Financiamento da Educação: um balanço final do Fundef e uma avaliação da implantação do Fundeb**. XVI Prêmio Tesouro Nacional – 2011: Menção Honrosa. Disponível em: <encurtador.com.br/mLNTY>. Acesso em: ago. 2019.

VIDAL, Eloísa Maia; VIEIRA, Sofia Lerche. Política de financiamento da educação no Brasil: uma (re)construção histórica. In: **O Fundeb em perspectiva**. Em Aberto, Brasília, v. 28, n. 93, p. 1-180, 2015.

Legislação Citada

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados** [recurso eletrônico]: aprovado pela Resolução n. 17 de 1989 e alterado até a Resolução n. 27, de 2018. – 19. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018. – (Série legislação; n. 281 e-book). Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18847/regimento_interno_19ed.pdf?sequence=80&isAllowed=y. Acesso em: 2 dez. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 ago. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

BRASIL. **Lei Nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm. Acesso em: 4 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**, que 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/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm. Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. **Decreto 6.253, de 13 de novembro de 2007**, que dispõe sobre 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/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm. Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 4 dez. 2022.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**, que acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 4 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.005/14 de 25 de junho de 2014**, que aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 4 dez. 2022.

BRASIL. **Resolução nº 1, de 11 de dezembro de 2019**, que aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-1-de-11-de-dezembro-de-2019-232942143>. Acesso em: 4 dez. 2022.

Bibliografia Consultada

ABRUCIO, Luiz Fernando. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA E SANTANA (Orgs.) Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

ARAUJO, Luiz. Federalismo, desigualdade territorial e o Fundeb. Federalismo, desigualdade territorial e o Fundeb. 1ed. Campinas: Cedes, 2013, v. 1, p. 660-677.

ARAUJO, Luiz. Impacto Financeiro da Implantação do Caqi no Brasil. Educ. Soc., Campinas, v.40, 2019.

ARAUJO, Luiz. O Federalismo Brasileiro e a aprovação da Emenda Constitucional N° 53 de 2006. Fineduca – Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v.1, n.5, 2011. Disponível em <http://seer.ufrgs.br/fineduca>.

ARAUJO, Luiz. O federalismo, os fundos na educação e a diminuição das desigualdades. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 6, n. 10, p. 49-63, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>.

ARAUJO, Luiz. O “Novo” Fundeb: o CAQi na encruzilhada. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 13, n. 26, p. 415-424, mai./ago. 2019. Disponível em: <<http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde>>

BRASIL. Tesouro Nacional. Portal das Transferências Constitucionais. Disponível em: <<http://encurtador.com.br/cgkR0>>.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de; CASTRO, Jorge Abrahão de. Necessidades e possibilidades para o financiamento da educação brasileira no plano nacional de educação. Educ. Soc., Campinas, v. 34, n. 124, p. 829-849, jul.-set. 2013. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

FARIA, Lia Ciomar Macedo de; SOUZA, Donaldo Bello de. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.12, n.45, p. 925-944, out./dez. 2004.

GARRIDO, Elena Pacita Lois. Repartição de competências, responsabilidades e recursos no federalismo cooperativo brasileiro: uma abordagem a partir dos problemas enfrentados pelos entes federados locais. In: Revista Jurídica CNM. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Revista%20Jur%c3%addica%20IV%20\(2016\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Revista%20Jur%c3%addica%20IV%20(2016).pdf). Acesso em: ago. 2019. Brasília: 2016.

GONZAGA, Elizete Tavares de. Atores, Interesses e Desafios na Formulação do Fundeb. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) –Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

MARTINS Paulo de Sena. A União e a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, DF, v. 83, n. 203-205, p. 7-22, jan./dez. 2002.

MONLEVADE, João. Construção da Complexidade do Financiamento da Educação Pública no Brasil. *Revista Fineduca*, Porto Alegre, v.2, n.4, 2012.

NEGRI, Barjas. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Brasília, DF: Inep, 1997.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Education at a Glance 2017: OECD Indicators*. Paris, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en>>. Acesso em: ago. 2019.

OLIVEIRA, Mariano Laio de; RODRIGUES, Elenita Gonçalves; SOUZA, Marcelo Lopes de. Efeito supletivo do FUNDEB via complementação da União: análise das receitas dos valores anuais por aluno (VAA) efetivos (2007 a 2014). Brasília: IPEA. *Textos para Discussão*, 40. Disponível em: <encurtador.com.br/vDER9>. Acesso em: ago. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *Indicadores financeiros educacionais*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indicadoresfinanceiros-educacionais>>. Acesso em: ago. 2019.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 39, n. 145, p. 846-869, out-dez, 2018.

PINTO, José Marcelino de Rezende. In: *O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade*. Em Aberto, Brasília, v. 28, n. 93, p. 101-117, jan./jun. 2015.

SAMPAIO, Victor Hugo Barreto de Sena. *Financiamento dos Sistemas Estaduais de Educação e as Desigualdades Educacionais e Financeiras no Ensino Médio (2006 a 2015)*. Dissertação (Mestrado em Educação) –Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

SILVA, Isabelle Fiorelli. *A efetividade da 'política de fundos' no financiamento da educação no Brasil 2007-2011*. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Paraná, 2014.

TANNO, Claudio Riyudi. *Universalização, Qualidade e Equidade na Alocação de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – Propostas de Aprimoramento para a Implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ)*. Brasília: Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Estudo Técnico nº 24/2017. Disponível em: <encurtador.com.br/ACKMP>. Acesso em: ago. 2019.

VAZQUEZ, Daniel Arias. *Desigualdades interestaduais no Financiamento da educação: o caso do Fundef*. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES E. (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.