

Financiamento do Direito à Educação: disputas sobre a PEC n. 15/2015

Maíra Gallotti Frantz

Universidade de São Paulo (USP), São Paulo/SP – Brasil

Katia Cristina Sommer Schmidt

Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba/PR – Brasil

Resumo

O caráter transitório do Fundeb ascendeu disputas políticas em torno de sua continuidade. O objetivo desta pesquisa consistiu em compreender uma parcela deste processo de disputas operado por diferentes grupos, organizados na arena parlamentar e decisória, por projetos, desenhos e resultados redistributivos para o financiamento da educação básica. Sua operacionalização deu-se a partir de levantamento documental. A principal fonte remete às proposições formalmente registradas por diferentes atores políticos publicizadas e realizadas em 2020 para aprovação da PEC n. 15/2015 até sua positivação pela EC n. 108/2020. A pesquisa aponta para a movimentação de grupos organizados em favor da preservação de seus interesses, ainda que estes possam não apresentar respostas para problemas verificados na realidade objetiva. Evidencia ainda que forças políticas mais progressistas que disputaram os principais pontos do Fundeb foram mais favorecidas no texto positivado, promovendo avanços possíveis.

Palavras-chave: Fundeb. Financiamento da Educação. Política Educacional. Educação Básica.

Financing the Right to Education: disputes over PEC n. 15/2015

Abstract

The transitory nature of Fundeb led to political disputes surrounding its continuity. The objective of this research was to understand a portion of this process of disputes operated by different groups, organized in the parliamentary and decision-making arena, for projects, designs and redistributive results for the financing of basic education. Its operationalization took place based on a documentary survey. The main source refers to the proposals formally registered by different political actors published and carried out in 2020 for approval of PEC n. 15/2015 until its approval by EC n. 108/2020. The research points to the movement of organized groups in favor of preserving their interests, even though they may not present answers to problems verified in objective reality. It also evidences that more progressive political forces that disputed the main points of Fundeb were more favored in the positive text, fostering possible advances.

Keywords: Fundeb. Education Funding. Educational Policy. Basic Education.

Financiación del Derecho a la Educación: disputas sobre la PEC n. 15/2015

Resumen

El carácter transitorio del Fundeb hasta 2020 elevó a la escena nacional disputas políticas acerca de su continuidad. El estudio objetivó comprender el proceso de disputa de diferentes

grupos, organizados en el ámbito parlamentario y de toma de decisiones, por proyectos, diseños y resultados redistributivos para asegurar el derecho a la educación. El análisis privilegió las disputas celebradas en 2020 para la aprobación de la PEC n. 15/2015 hasta su positivación por el CE n. 108/2020. Se realizó una investigación documental para observar a los actores presentes y analizar sus propuestas. La investigación señala el tránsito de grupos organizados a favor de la preservación de sus propios intereses, aunque puedan no presentar respuestas para la resolución de los problemas verificados en la realidad objetiva. Además, muestra que las fuerzas políticas más progresistas que disputaron los principales puntos de la Fundeb fueron más favorecidas en el texto positivado, promoviendo posibles avances.

Palabras-clave: **Fundeb. Financiación de la Educación. Política Educativa. Educación Primaria.**

Introdução

O direito à educação no Brasil, que concorre ao pleno desenvolvimento da pessoa, qualificação para o trabalho e expansão da cidadania (BRASIL, 1988, Art. 205) requer políticas de financiamento para materialização. Sua democratização alterou significativamente seus padrões de distribuição e a positivação como o primeiro dos direitos sociais destaca sua relevância para acesso aos demais direitos.

No entanto, sua efetivação é marcada por desigualdades desdobradas em múltiplas dimensões. Considerada a finalidade da educação, voltada à efetivação de um projeto de sociedade em disputa, o status de direito social em caráter compulsório reafirma seu papel (não exclusivo) na correção de desigualdades, com vistas a aproximação de grupos e indivíduos socialmente marginalizados (DUARTE, 2007). Assim, formaliza a responsabilidade do Estado em prover o direito sob a égide da gratuidade.

No que tange ao acesso, embora se tenha avançado significativamente quanto à Educação Básica (EB) nas últimas décadas, o percentual de 2,8% de sujeitos entre 4 e 17 anos fora da escola (IBGE, 2015)¹ implica pensar em quase 2,5 milhões de adolescentes e crianças cujo direito fora fraturado em sua porta de entrada.

Dentre aqueles entre 4 e 17 anos fora da escola, 69% pertencem a famílias entre os dois menores quintis de renda domiciliar per capita. Também 65% das crianças de 0 a 3 anos fora da escola pertencem a famílias mais pobres, enquanto àqueles pertencentes aos 40% mais ricos compreendem apenas 18%. Já dentre os adultos com 18 anos ou mais há 77,5 milhões de cidadãos para os quais as dimensões do acesso e da permanência na escola sequer foram garantidas. Entre 18 e 50 anos, mais da metade (54%) é oriunda dos dois menores níveis de renda, para os quais salienta-se a relevância da educação como parte de um processo de rompimento com um ciclo de pobreza.

Há, portanto, uma histórica dívida do país marcada pela exclusão de amplas camadas da população ao sistema escolar. Oliveira (2006) pontua que o maior desafio na garantia deste direito decorre do fato que sua expansão pautou-se na redução do investimento público, atrelada à ausência de um debate consistente sobre a melhoria da qualidade do ensino.

¹ Fonte: Laboratório de Dados Educacionais a partir da PNAD (arquivo Pessoas).

A esse respeito, apesar de sua enunciação como princípio constitucional presente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei 9.394/1996) a polissemia atribuída ao conceito de qualidade (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005; CARREIRA; PINTO, 2007; CURY, 2014) estabelece uma janela política para tensionamentos e disputas de diferentes interesses organizados (HACKER; PIERSON, 2010) sobre as políticas que pretendem sua materialização. Também o Plano Nacional de Educação vigente (PNE - Lei n. 13.005/2014) confere centralidade ao elencá-la como uma de suas diretrizes e estabelecer a necessidade de ampliação de recursos públicos em proporção ao PIB, de forma a assegurar a expansão com padrão de qualidade e equidade.

No entanto, o sistema de financiamento da EB não consegue superar as desigualdades na capacidade de investimento de estados e municípios (ALVES et al., 2019). Dados sobre o gasto mensal por aluno para os municípios brasileiros (FRANTZ, 2021), os quais respondem por 59% do total de matrículas na EB no âmbito público revelam que, embora o gasto médio tenha sido de R\$ 683 por aluno/mês em 2019, esta distribuição é bastante desigual. Metade dos municípios sequer atingiram esse valor chegando a, no máximo, R\$ 622 por aluno/mês, e 25% apresentou gasto aluno muito inferior, alcançando, no máximo R\$ 483.

Partindo de tais problemáticas é preciso observar as respostas que as políticas são capazes de gerar e, ainda, reconhecer o caráter eminentemente político que permeia as decisões de composição e utilização do fundo público, tanto em termos de disputa dos recursos quanto dos interesses e necessidades voltados a determinados projetos.

Assim, reafirma-se a importância da identificação dos atores, racionalidades e interesses que ensejam a disputa pelo desenho e operacionalização de políticas para o financiamento da educação e o quanto se aproximam ou não do intento de superação dos desafios postos. Nesse sentido, as políticas públicas são concebidas como resultado de disputas na arena decisória e também de processos de longo prazo que conformam diferentes arranjos em torno de políticas já existentes (HACKER; PIERSON, 2010).

Esta é uma discussão importante considerando que o caráter transitório do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), com vigência até 2020 (Lei n. 11.494/2007), ascendeu disputas em torno da continuidade da política de fundos, que se caracteriza como a principal fonte de financiamento da EB, já que movimenta uma grande parcela dos recursos financeiros gerados pela vinculação da receita de impostos para educação. A tramitação de um novo Fundeb iniciada com a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 15/2015 na Câmara dos Deputados, debatida no Senado por meio da PEC n. 26/2020 e, posteriormente, transformada na Emenda Constitucional (EC) n. 108/2020, resultou na aprovação da Lei n. 14.113/2020, a qual regulamenta o Fundeb como instrumento permanente de financiamento da EB.

Deste modo, o objetivo da pesquisa remete à compreensão de uma parcela do processo de disputa de diferentes grupos, organizados na arena parlamentar e decisória, por desenhos e resultados redistributivos da política de fundos, que assegurem, em grande medida, a dimensão material do direito à educação, operada por meio do financiamento. Tem como objetivos secundários identificar os principais grupos políticos neste processo e analisar o conjunto de disputas que pretendem a continuidade da operacionalização do direito constitucional à educação, observado como dimensão fundante da cidadania.

O financiamento da educação – operacionalização e disputas

A educação centra-se no bojo dos conflitos que permeiam a sociedade, o que permite situar o direito à educação como um bem histórico e social em disputa. Também as políticas educacionais consistem em objeto de intensa disputa. E é sobre esta base que se assenta o debate sobre o financiamento da educação pública, condição indispensável à sua materialização.

O financiamento da educação (CF/88, Art. 212) opera mediante a vinculação de um percentual mínimo de recursos resultantes da receita líquida de impostos e transferências da União (18%), estados, Distrito Federal e municípios (25%) para manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Objetiva garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino, sobretudo no que se refere ao papel da União (CF/88, Art. 211). Relaciona-se ainda a padrões “definidos como variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (LDB, Art. 4). Apesar da complexidade atrelada à precisão conceitual, a noção de qualidade opõe-se à falta de acesso, à permanência de desigualdades educacionais, à ausência de recursos necessários ao processo de ensino-aprendizagem e ao não domínio de conhecimentos que permitam uma formação comum ao cidadão (CURY, 2014).

Parte deste financiamento é operado através de políticas de fundos contábeis desde 1997, quando da aprovação do Fundef e de seu aperfeiçoamento em 2007, com o Fundeb. Tal política parte da subvinculação de impostos a fundos estaduais de natureza contábil, destinados ao financiamento da educação.

Atualmente o Fundeb responde por aproximadamente 60% do total de receitas destinadas à educação no país, chegando a representar 71% das receitas em metade dos municípios (ALVES; PINTO, 2020). No entanto, a dinâmica operada até 2020 permitiu constatar que redes de ensino que têm mais alunos em situação de pobreza, com condições mais frágeis de oferta e que apresentam menor Ideb são também aquelas que dispõem de menos recursos por aluno (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2019).

Este cenário desigual reitera a necessidade de repensar o papel da União em suas funções redistributiva e supletiva por meio de ampliação da complementação sobre o total dos fundos colocados por estados e municípios. Reafirma ainda a urgência da discussão sobre financiamento a partir de custos, tomando como referência padrões mínimos de qualidade. Neste sentido, o conceito de Custo-Aluno Qualidade (CAQ) (CARREIRA; PINTO, 2007) foi assumido na agenda política educacional no PNE.

Estas são fissuras que se colocam em tela ante um momento de rediscussão, na arena decisória, sobre os rumos do Fundeb.

O desenho constitucional da política de fundos no Fundeb (2007-2020) estava previsto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias com vigência até dezembro de 2020. Considerando sua importância para a agenda política iniciou-se, em 2015, a tramitação de uma Proposta de Emenda Constitucional, a PEC n. 15/2015, apresentada pela Deputada Raquel Muniz (PSD-MG) e assinada por 202 deputados federais.

Sua discussão, conduzida por uma Comissão Especial da Câmara dos Deputados teve como produto minutas de texto Substitutivo sob a relatoria da Deputada Professora Dorinha

(DEM-TO), que consistiram em objeto de discussão durante duas legislaturas e envolveram diferentes grupos por meio de estudos técnicos; 44 audiências públicas; e reuniões técnicas com órgãos do Poder Executivo, Conselhos de Educação, Senado Federal e gestores, entidades, pesquisadores, docentes e grupos de interesse organizados.

O último Substitutivo foi apresentado em reunião plenária na Câmara dos Deputados em 21/07/20 e colocado em votação em dois turnos. Sua aprovação foi sobre o texto integral com 499 votos favoráveis e 7 contrários no 1º turno e 492 votos favoráveis, 6 contrários e 1 abstenção no 2º turno. No Senado Federal a PEC recebeu o número 26/2020 e foi aprovada por unanimidade em 25/08/20, com apenas uma alteração, atinente à supressão do ponto sobre a destinação de recursos às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público. O produto dessa discussão gerou a promulgação da EC n. 108/2020. Ainda no mesmo ano, a Lei n. 14.113 regulamentou esse novo Fundeb.

No entanto, a tramitação da matéria visibilizou a disputa de forças políticas e a atuação de diferentes atores e grupos, com interesses e capacidades distintas de pressão, incidência política e mobilização social, os quais disputaram o desenho e os resultados da política na arena parlamentar.

Segundo Hacker e Pierson (2010) a análise do papel dos atores políticos no "combate organizado" oportuniza uma chave que permite observar, historicamente, o papel, os conflitos e a mudança de equilíbrio dos interesses organizados, as relações de poder e a definição de políticas que mediam resultados mais ou menos distributivos, conservadores ou progressistas.

Seria, portanto, essencial não apenas identificar políticas públicas que mantém, chancelam ou ampliam as desigualdades, mas também fornecer descrições dos processos políticos que conduzem à sua formulação e implementação, o que implica compreender as estruturas políticas e seus entrelaçamentos com os resultados e o exame atento das forças políticas que as subjazem. Deste modo, as mudanças dependem, inclusive, da capacidade dos grupos de interesse organizados de bloqueá-las e assim resistir, ou, de agir ante pressões contrárias e evidências de que a política não estaria atingindo seus objetivos iniciais.

A ação do governo precisa também ser analisada à luz da arena de disputas de interesses organizados em torno de políticas por distribuição ou, em contrapartida, por manutenção de políticas que preservem o *status quo*.

Aspectos Metodológicos

Ante o objetivo de pesquisa toma-se como referência a PEC n. 15/2015. Sua materialização conduziu às decisões metodológicas descritas a seguir. Em comum, a definição de fontes de dados primários, coletados em levantamento documental, para obter o conjunto de registros formais e públicos que constituem a substância 'visível' das disputas dos diferentes grupos de interesse para colaborar na produção da política. Esta opção, embora omita uma parcela das disputas operadas, mas não formalizadas por escrito, no interior do

parlamento, justifica-se pelos dados disponíveis² à análise, uma vez que os posicionamentos formais e propostas de emenda encontram-se publicamente acessíveis, por meios digitais.

Assim, a descrição dos dois passos que seguem visa a consecução dos objetivos secundários, relativos à identificação dos atores e interesses organizados visibilizados pela sua tramitação e, em seguida, à análise do conjunto de disputas destes grupos na arena parlamentar.

O primeiro passo, atinente à organização das informações publicizadas que permitam a identificação dos atores políticos e interesses organizados presentes na disputa requereu a análise dos registros disponíveis no *site* da Câmara dos Deputados de participação nas audiências públicas propostas pela Comissão Especial, considerando ser este um espaço profícuo à participação, à discussão e à apresentação de propostas de aprimoramento do desenho da política e, portanto, à disputa na arena parlamentar. Como produto foram identificados 118 atores que participaram das 44 audiências propostas, nomeados de acordo com a entidade que representavam. Em seguida, as 35 entidades foram categorizadas em: i) instituições de ensino e associações de pesquisa em educação; ii) entidades representativas, institucionais e de movimentos; iii) organizações empresariais; e iv) estrutura do governo federal.

Os registros das audiências públicas evidenciaram uma organização a partir de três momentos: durante a 55ª legislatura (2017), na 55ª legislatura pós apresentação da 1ª minuta do Substitutivo (2018) e na 56ª legislatura (2019). Assim, com o intuito de inferir o potencial de incidência e pressão sobre a política, esses grupos foram organizados por fases da tramitação da matéria, o que permitiu identificar aqueles que participaram nos três, em dois ou apenas um momento de discussão. Seu produto está explicitado no Quadro 1 da seção de resultados.

Ante a identificação dos grupos, a viabilidade do segundo passo, relativo à sistematização de dados sobre o conjunto de propostas e disputas na arena parlamentar, impôs a necessidade de novo recorte. Definiu-se então pela priorização da análise dos grupos que participaram dos três momentos de discussão da PEC durante as audiências públicas. Tal critério delimitou o escopo de análise de 35 para 7 grupos, sendo realizado, em seguida, um levantamento documental sobre as proposições mais recentes apresentadas formalmente por cada um. Este procedimento pautou-se na seleção de documentos institucionais³ publicizados por meios digitais.

A análise de todas as propostas, fossem elas sugestões de emendas aditivas, substitutivas ou supressivas diretamente sobre o texto da PEC 15/15, ou ainda de posicionamentos públicos, permitiu selecionar pautas específicas de discussão, categorizadas em face de sua relevância e acentuada disputa. Estas pautas foram a base das categorias construídas para organização de um quadro geral. Neste ponto foi possível agregar grupos que compartilhavam posicionamentos e grupos que firmaram convênios de

² Cabe destacar o insucesso das tentativas, por meios digitais e contato telefônico, das pesquisadoras para acesso às notas taquigráficas que oportunizariam a publicização do conteúdo, na íntegra, das sessões referentes à tramitação da matéria na Câmara dos Deputados, não disponíveis publicamente, restringindo as análises às propostas de emendas, que estão disponíveis por meios digitais.

³ Foram analisados 39 documentos (cartas, pareceres, posicionamentos públicos, manifestações de apoio, notas técnicas, contribuições à minuta do parecer e textos de proposta de redação para a PEC).

cooperação técnica sobre a pauta e, também, excluir um dos grupos, que manifestou seu apoio ao texto integral do Substitutivo levado à votação, porém, não publicizou, oficialmente, propostas sobre a matéria. Esse foi o caso do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed).

Foi então realizado novo levantamento documental, no âmbito da Câmara dos Deputados, para identificar as propostas de emenda ao texto Substitutivo apresentadas formal e textualmente pelos deputados⁴.

Por fim, adensou-se ao quadro geral a proposta apresentada pelo governo federal poucos dias antes da votação, o teor da PEC n. 15/2015 (aprovada na Câmara dos Deputados em 21/07/2020), a EC n. 108 (promulgada em 26/08/2020) e o texto da Lei n. 14.113/2020 para efeitos comparativos, tanto sobre sobre quais forças teriam sido mais favorecidas, quanto sobre permanências ou rupturas quando da regulamentação do novo Fundeb. Seu produto está expresso no Quadro 2.

Cabe destacar que, embora as escolhas metodológicas da pesquisa requeiram que os posicionamentos por grupo sejam apresentados a partir da autoria de quem o formaliza, a pesquisa não ignora que a sua produção é também expressão das disputas por distintos e, por vezes contraditórios, significados que consubstanciam a construção de consensos possíveis a partir da interlocução, da análise de estudos técnicos, do diálogo em audiências públicas e outras instâncias de participação e da articulação com outros atores sociais, incluindo os parlamentares.

Resultados

Esta seção inicia com a identificação dos grupos de interesses organizados que disputaram o desenho da política do Fundeb. Com base no levantamento documental vê-se que além dos parlamentares, 35 atores políticos participaram das audiências públicas propostas pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, com vistas à discussão da PEC n. 15/2015.

Observando o Quadro 1 é possível afirmar que entidades representativas, associações de pesquisa em educação e universidades públicas tiveram uma participação significativa nas discussões na arena parlamentar.

Uma mirada mais próxima evidencia quais grupos estiveram presentes nos três momentos, sendo eles: Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Todos pela Educação, Frente Nacional de Prefeitos (FNP), Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e Confederação Nacional de Municípios (CNM).

Esta participação mais recorrente infere maior potencial de pressão destes grupos, somados às bases de apoio técnico e parlamentar, para alteração da política e seus resultados. É preciso considerar ainda a natureza de cada representação, a fim de antecipar possíveis pressões que exerceram maior ou menor tensionamento por redistribuição, permanência ou mudança.

⁴ Foram analisadas as 5 propostas de emenda constantes no site da Câmara.

Neste ponto, a análise dos grupos permite levantar hipóteses sobre sua racionalidade, aportadas em diferentes interesses. Destaca-se que alguns destes grupos congregam representantes do executivo, pertencentes às dependências administrativas municipal e federal. Portanto, infere-se que certos conflitos podem estar relacionados à disputa pelo fundo público em face do regime de colaboração proclamado constitucionalmente, porém não regulamentado.

Observando a origem de grupos empresariais como o Todos pela Educação, pode-se supor que atores ligados ao setor econômico privado tendem a buscar a manutenção da conservação e da concentração, com maior capacidade de pressão para estabilidade das regras vigentes na política anterior, uma vez que, na arena parlamentar os partidos respondem ao equilíbrio de poder dos interesses organizados a fim de manter relações necessárias para as campanhas eleitorais. Supõe-se ainda a predominância de um viés pautado no princípio da meritocracia e de orientação privatista.

Por outro lado, entidades representativas dos trabalhadores em educação, entidades que exercem atividades de pesquisa no campo educacional e entidades parceiras podem tensionar a arena decisória por efeitos redistributivos mais significativos, com perspectivas mais progressistas.

Por fim, antecipa-se a possível relação dos pontos defendidos com o intento de conformação da nova política mediante os altos custos da sua mudança, uma vez que seus atores já aprenderam a operar a política existente (HACKER; PIERSON, 2010).

Quadro 1 – Identificação dos Atores Políticos Presentes nas Audiências Públicas para Análise da PEC 15/2015 e Textos Substitutivos (2017 A 2019)

ATORES POLÍTICOS		55ª LEGISLATURA		56ª LEGISLATURA (2019)
		Anterior a 1ª Minuta do Substitutivo (2017)	Posterior a 1ª Minuta do Substitutivo (2018)	
Instituições de ensino e associações de pesquisa em educação	Presentes nas três fases de análise e sugestões	- Universidades públicas - Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca)	- Universidades públicas - Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca)	- Universidades públicas - Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca)
	Presentes em duas das fases de análise e sugestões	- Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped) - Simulador de Custo-Aluno Qualidade - SimCAQ (UFPR/UFMG/MEC) - Instituto Insper	Não há	- Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped) - Simulador de Custo-Aluno Qualidade - SimCAQ (UFPR/UFMG/MEC) - Instituto Insper
	Presentes em uma das fases de análise e sugestões	- Instituto de Direito Público (IDP)	Não há	Não há
Entidades representativas, institucionais e de movimentos	Presentes nas três fases de análise e sugestões	- Campanha Nacional pelo Direito à Educação - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) - Frente Nacional de Prefeitos (FNP) - Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) - Confederação Nacional de Municípios (CNM)	- Campanha Nacional pelo Direito à Educação - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) - Frente Nacional de Prefeitos (FNP) - Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) - Confederação Nacional de Municípios (CNM)	- Campanha Nacional pelo Direito à Educação - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) - Frente Nacional de Prefeitos (FNP) - Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) - Confederação Nacional de Municípios (CNM)

	Presentes em duas das fases de análise e sugestões	- Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib) - União Nacional dos Estudantes (UNE) - União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme) - Conselho Nacional de Educação (CNE)	- União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes)	- Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib) - União Nacional dos Estudantes (UNE) - União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme) - Conselho Nacional de Educação (CNE) - União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes)
	Presentes em uma das fases de análise e sugestões	- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) - Fórum Nacional de Educação (FNE) - Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais e Distrital de Educação (FNCEE) - Associação dos Municípios da Área Mineira da Sudene (Amams) - Observatório de Informações Municipais	- Conselho Nacional dos Secretários Estaduais do Planejamento (Conseplan)	- Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação - Fórum de Governadores - Associação Brasileira de Municípios (ABN) - Comitê Nacional dos Secretários de Fazenda, Finança, Receita ou Tributação dos Estados e Distrito Federal (Consefaz)
Organizações empresariais	Presentes nas três fases de análise e sugestões	- Todos pela Educação	- Todos pela Educação	- Todos pela Educação
	Presentes em duas das fases de análise e sugestões	Não há.	Não há.	Não há.
	Presentes em uma das fases de análise e sugestões	- Ação Educativa - Civitas Assessoria e Consultoria - Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) - Unibanco	Não há.	Não há.
Estrutura do governo federal	Presentes nas três fases de análise e sugestões	Não há.	Não há.	Não há.
	Presentes em duas das fases de análise e sugestões	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)/Ministério da Economia (ME) - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)/Ministério da Educação (MEC) - Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase)/Ministério da Educação (MEC) - Tribunal de Contas - Consultoria Legislativa – Câmara dos Deputados Federais	Não há	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)/Ministério da Economia (ME) - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)/Ministério da Educação (MEC) - Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase)/Ministério da Educação (MEC) - Tribunal de Contas - Consultoria Legislativa – Câmara dos Deputados Federais
	Presentes em uma das fases de análise e sugestões	- Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)/Ministério da Educação (MEC) - Secretaria Executiva/Ministério da Educação (MEC) - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)/Ministério da Economia (ME) - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	- Ministério da Fazenda (MF) - Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP)	- Tribunal de Contas da União (TCU) - Ministério da Economia (ME) - Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)

Fonte: Elaborado pelas autoras com base em consulta em documentos digitais relativos à tramitação da PEC 15/2015 na Câmara dos Deputados, 2020.

Tais antecipações podem ser refutadas ou confirmadas a partir do teor das propostas formalmente operadas na arena decisória (Quadro 2).

Para a análise das informações ali sistematizadas são basilares os dados apresentados na introdução, que evidenciam um cenário desigual visando a universalização do direito à educação. É ainda observado o aporte teórico-empírico da pesquisa, que permite compreender os limites da lógica de financiamento via fundos operada no Fundeb. A este exemplo, a análise que denota associação entre valor aluno/ano e situação de pobreza, entre valor aluno/ano e condições de oferta e entre valor aluno/ano Ideb (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2019), embora não expresse relação de causalidade, sugere relação entre tais variáveis.

O passo subsequente foi observar as pautas defendidas pelos grupos que participaram dos três momentos de discussão da PEC n. 15/2015. Importante salientar que, embora os grupos com defesas comuns formalizadas por assinaturas em manifestos coletivos tenham sido agrupados no quadro, a análise a partir do levantamento documental permitiu observar sua condição de autonomia como entidade e sua articulação para fortalecimento da possibilidade de incidência política.

Como expresso no Quadro 2, os pontos de defesa e disputa foram categorizados conforme seus temas fulcrais e selecionados a partir da relevância para resultados redistributivos que assegurem a expansão do direito à educação em suas dimensões do acesso, da permanência e da qualidade. Expressam ainda pautas bastante tensionadas na arena decisória. O primeiro remete à redistribuição do fundo público para o financiamento que possibilite a correção das desigualdades educacionais. Subdivide-se em disputas em torno do percentual de complementação da União, critérios de distribuição dos recursos e utilização das receitas provenientes da cota federal da contribuição social do salário-educação para o financiamento da complementação da União. O segundo diz respeito à destinação do fundo público, se exclusiva para as escolas públicas ou também ao setor privado. Já o terceiro ponto alude ao princípio constitucional de valorização profissional abrangendo, no teor da política, a remuneração e, ainda, a adequação da inclusão do pagamento de inativos no cômputo do fundo. Por fim, o quarto ponto remete aos instrumentos de avaliação da política e os dissensos sobre sua articulação com resultados aferidos em processos de avaliação em larga escala.

Quadro 2 – Propostas/Posicionamentos por Grupo de Interesse – PEC N. 15/2015 – FUNDEB

PROPOSIÇÕES/ POSICIONAMENTOS POR GRUPO DE INTERESSE		Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)	Frete Nacional de Prefeitos (FNP)	Todos pela Educação; Cooperação técnica com Confederação Nacional de Municípios (CNM)	Propostas de Emendas ao texto Substitutivo da PEC n. 15/2015	Proposta do governo federal e Ofício dos Ministérios da Educação (MEC) e da Economia (ME)	TEOR DA PEC n. 15/2015	TEXTO FINAL PROMULGADO NA EC n. 108/2020 26/08/2020
Fundo público para a Educação Básica – redistribuição e correção das desigualdades educacionais	% de complementação da União aos fundos estaduais	40%	40%	Mínimo de 15% Os estudos subsidiaram a Proposta de Emenda 2/2019 da Deputada Tabata Amaral (PDT-SP) e Deputado Felipe Rigoni (PSB-ES)	15% - n. 1/2019 - Deputada Tabata Amaral (PDT-SP) e Deputado Felipe Rigoni (PSB – ES): Dos 15%, condicionar 10% ao desempenho dos estudantes em processos e resultados educacionais. - n. 2/2019 - Deputada Tabata Amaral (PDT-SP) e Deputado Felipe Rigoni (PSB – ES): A melhoria dos resultados educacionais relacionar-se-ia ao teto máximo de investimento por aluno de R\$4,3 mil/ano (R\$358/mês). Base em estudo do Todos pela Educação. Este valor poderia ser atingido somando Fundeb e demais recursos vinculados à MDE. 40% - n. 5/2019 - 15 deputadas e deputados do PT*.	15% Governo Federal: sendo que outros 5% dos recursos vinculados à educação seriam destinados a programa de transferência direta de renda, não previsto como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE Ministério da Educação (MEC)	Mínimo de 23%	Mínimo de 23% (Art. 212-A, inciso V)
	Critério de distribuição dos recursos	Modelo híbrido, pressupondo continuidade do modelo atual do Fundeb, somado a novos mecanismos de complementação que produzam efeitos corretivos das desigualdades do modelo vigente. Custo Aluno- Qualidade Inicial (CAQi) como instrumento de referência do Fundeb a fim de diminuir as inequidades na educação pública brasileira.	Modelo híbrido Custo Aluno- Qualidade Inicial (CAQi) como instrumento de referência do Fundeb a fim de diminuir as inequidades na educação pública brasileira.	Modelo “valor anual total por aluno” (VAAT) integral com ônus maior aos estados e municípios do que a União e previsão de perda de 5% dos recursos percebidos por municípios atualmente contemplados pela complementação da União. 2,5% relativos à condicionalidades de melhoria da gestão e evolução de indicadores de atendimento e aprendizagem. Exclusão da referência ao Custo-Aluno Qualidade (CAQ) sob risco de judicialização por eventual descumprimento do dispositivo.	- n. 5/2019 - 15 deputadas e deputados do PT*: Proposta de adoção do Custo-Aluno Qualidade (CAQ) como referência para o financiamento da Educação Básica.	10% de valor anual por aluno (VAAF) vigente no Fundeb anterior. Mínimo de 2,5% de valor anual total por aluno (VAAT) a partir do quarto ano de implementação do fundo. 2,5% relativos à condicionalidades de melhoria da gestão e evolução de indicadores de atendimento e aprendizagem a partir do quarto ano. Utilização de 5% dos recursos para programa de transferência direta de renda para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Exclusão da referência do Custo-Aluno Qualidade (CAQ)	Modelo híbrido. Previsão de complementação dos recursos pela União nas seguintes condições: - 10% no âmbito de cada estado sempre que o valor anual por aluno (VAAF) não alcançar o mínimo definido nacionalmente; - mínimo de 10,5% em cada rede pública de ensino sempre que o valor anual total por aluno (VAAT) não alcançar este mínimo nacional (sendo que 50% deste montante está subvinculado à Educação Infantil e 15% deverá ser direcionado às despesas de capital ; - 2,5% nas redes públicas que, alcancem evolução de indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades. Assume o conceito de Custo-Aluno Qualidade (CAQ) como referência para o financiamento da educação, a ser pactuado em regime de	Modelo híbrido. Previsão de complementação dos recursos pela União nas seguintes condições (Art 212-A, V, a, b, c): - 10% no âmbito de cada estado sempre que o valor anual por aluno (VAAF) não alcançar o mínimo definido nacionalmente; - mínimo de 10,5% em cada rede pública de ensino sempre que o valor anual total por aluno (VAAT) não alcançar este mínimo nacional (sendo que 50% deste montante está subvinculado à Educação Infantil Art 212-A, III, §3º e 15% deverá ser direcionado às despesas de capital (Art 212-A, XI); - 2,5% nas redes públicas que, alcancem evolução de indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades (Art 212-A, V) Assume o conceito o Custo Aluno Qualidade (CAQ) como referência

Financiamento do Direito à Educação

							colaboração a partir de lei complementar.	do padrão mínimo de qualidade, pactuado em regime de colaboração na forma de lei complementar (Art. 211 § 7º).
	<i>Utilização do salário-educação para financiamento da complementação da União</i>	Posicionamento contrário à sua incorporação para efeitos de complementação da União.	Posicionamento contrário à sua incorporação para efeitos de complementação da União.	Favorável, embora sugira ressalvas de proteção aos programas suplementares. Diverge do CNM, que é contrário a sua utilização.	Ausência de propostas de emenda sobre o tema.	Posicionamento não identificado no âmbito da discussão da PEC 15/15.	Veda a utilização dos recursos provenientes do Salário Educação para complementação do Fundeb.	Veda a utilização dos recursos provenientes do Salário Educação para complementação do Fundeb (Art-A 212, XIII).
Destinação do fundo público		Exclusivamente para as escolas públicas de Educação Básica com vistas à expansão de vagas em atenção às dimensões de acesso, permanência e qualidade do direito à educação para todos os seus titulares.	Posicionamento não identificado no âmbito da discussão da PEC 15/15.	Posicionamento não identificado no âmbito da discussão da PEC 15/15.	- n. 3/2019 - Deputados Tiago Mitraud (NOVO-MG) e Marcelo Calero (CIDADANIA-RJ): Proposta de alteração que permita converter recursos públicos para financiar o ensino em instituições privadas com ou sem fins lucrativos para expansão de conveniamento (política de vouchers).	Cômputo das matrículas em creche e pré-escola em instituições privadas para efeito de distribuição dos recursos públicos para a esfera privada.	Admite, em caso de falta de vagas na rede pública de ensino, a destinação de recursos (VAAT) para instituições privadas sem fins lucrativos.	Não contempla a possibilidade de admissão em caso de falta de vagas na rede pública, orientado pela supressão deste ponto na PEC n. 26/2020 emenda proposta pelo relator, Senador Flávio Arns (Podemos/PR). No entanto, admite, para efeito da distribuição dos recursos, o cômputo de vagas em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas em: creche (até 3 anos); na educação do campo oferecida em instituições reconhecidas como centros familiares de formação por alternância; na pré-escola até sua universalização; na educação especial ofertada em instituições de atuação exclusiva; e para educação profissional técnica de nível médio articulada ou relativas ao itinerário de formação técnica e profissional.
Valorização profissional	<i>Remuneração</i>	Mínimo de 70% do fundo destinado à remuneração dos trabalhadores em educação a fim de estabelecer remuneração condigna. CNTE – sugestão de mínimo de 80%		Proporção não inferior a 70% do fundo destinado ao pagamento dos profissionais da Educação Básica em efetivo exercício, incluídos os profissionais em regime de contratação temporária.	- n. 5/2019 - 15 deputadas e deputados do PT*: Proposta de proporção não inferior a 75% dos recursos do fundo para remuneração de trabalhadores em educação ou a 60% dos recursos totais vinculados à MDE.	Governo Federal: Proporção não superior a 70% do fundo para pagamento de remuneração dos profissionais da Educação Básica.	Proporção não inferior a 70% do fundo destinado ao pagamento dos profissionais da Educação Básica em efetivo exercício, excluídos os recursos condicionados à evolução de indicadores (2,5%) e o percentual (15%) para as despesas de capital.	Proporção não inferior a 70% do fundo destinado ao pagamento dos profissionais da Educação Básica em efetivo exercício, excluídos os recursos condicionados à evolução de indicadores (2,5%) e o percentual (15%) para as despesas de capital (Art 212-A, XI).
	<i>Incluir inativos no fundo</i>	Contrário	Posicionamento não identificado no âmbito da discussão da PEC 15/15.	Contrário, porém admite tempo limite de 2 anos para execução da regra.	- n. 5/2019 - 15 deputadas e deputados do PT*: Proposta de vedação.	Favorável	Restringe o uso do fundo para pagamento de profissionais em efetivo exercício.	Restringe o uso do fundo para pagamento de profissionais em efetivo exercício (Art 212 §7º)
Avaliação da política		Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e fortalecimento de instâncias de controle interno e externo dos poderes públicos e controle social.	Posicionamento não identificado no âmbito da discussão da PEC 15/15.	Resultados de avaliações em larga escala e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).	- n. 1/2019 - Deputada Tabata Amaral (PDT-SP) e Deputado Felipe Rioni (PSB – ES): Proposta condiciona o percentual de 10% da complementação da União às redes públicas de ensino que apresentarem evolução em processos e resultados educacionais (desempenho dos estudantes), sob o pressuposto de estímulo a boas práticas e melhoria do ensino.	Governo, MEC e ME: Resultados de avaliações em larga escala e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Art 212-A, X, c), transparência, monitoramento, fiscalização, controle interno e externo e controle social dos fundos, assegurada a criação, autonomia, manutenção e consolidação de conselhos de acompanhamento e controle social, admitida sua integração com conselhos de educação.	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Art 212-A, X, c), transparência, monitoramento, fiscalização, controle interno e externo e controle social dos fundos assegurada a criação, autonomia, manutenção e consolidação de conselhos de acompanhamento e controle social, admitida sua integração com conselhos de educação (Art. 212-A, inciso X, alínea d).

Nota: *Compõem a bancada do PT nesta proposta de emenda as Deputadas Margarida Salomão (PT-MG), Maria do Rosário (PT-RS), Natalia Bonavides (PT-RN), Professora Rosa Neide (PT-MT) e Rejane Dias (PT-PI) e os deputados Waldenor Pereira (PT-BA), Ailton

Faleiro (PT-PA), Alencar Santana Braga (PT-SP), José Guimarães (PT-CE), José Ricardo (PT-AM), Patrus Ananias (PT-MG), Pedro Uczai (PT-SC), Reginaldo Lopes (PT-MG), Rogério Correia (PT-MG) e Zeca Dirceu (PT-PR).

Fonte: Elaborado pelas autoras com base em consulta em documentos digitais relativos à tramitação da PEC n. 15/2015 na Câmara dos Deputados; e notas, ofícios e demais formas de posicionamento público digital dos grupos organizados e do governo federal.

O primeiro ponto, atinente à redistribuição do fundo público com vistas à correção de desigualdades educacionais, dialoga com as distintas capacidades de financiamento de cada ente federado e os desafios relacionados à expansão do direito à educação em condições de qualidade (ALVES; PINTO, 2020). Seu efeito redistributivo principal está alocado no debate sobre a ampliação da complementação da União.

Neste ponto, cinco grupos ligados a associações de pesquisa e entidades representativas, institucionais e de movimentos (Campanha, Fineduca, CNTE, Undime e FNP) defenderam que o percentual de complementação passasse para 40%. Dentre estes, verifica-se a autoria de estudos técnicos sobre a viabilidade orçamentária da proposta, apresentados pela Fineduca (2020a). Defendendo este mesmo patamar de complementação, um conjunto de 15 deputadas/os do Partido dos Trabalhadores (PT) apresentou uma proposta de emenda ao Substitutivo. Cabe destacar que Emendas anteriores, tais como EC n. 17/2017 e a EC n. 65/2019 já sinalizavam, no âmbito do Senado, percentuais de 50% e 40% de complementação da União, respectivamente.

Os grupos Todos pela Educação e a CNM apresentaram a proposta de passar do percentual de 10% para 15%, aportados em estudo do grupo Todos pela Educação (2019). Sua defesa pautava-se no pressuposto de que a melhoria dos resultados educacionais no âmbito público encontraria um teto até o investimento máximo de R\$ 4.300/aluno/ano. Esta análise estabeleceria um valor máximo de R\$ 358 reais por aluno/mês, valor inferior às mensalidades em escolas privadas de médio porte, por exemplo. A premissa de que mais recursos não interferem na qualidade do ensino público, aportada na concepção restrita de qualidade como resultado de avaliação em larga escala e na controversa correlação apenas entre Ideb e gasto aluno, subsidiou também a proposta de emenda ao Substitutivo apresentada pelos Deputados Tabata Amaral (PDT-SP) e Felipe Rigoni (PSB-ES), os quais apresentaram uma emenda anterior, destacando a manutenção dos atuais 10% de complementação da União somados a novos 5%, estes condicionados ao desempenho dos estudantes.

O MEC também fez a defesa do percentual de 15%. Já a proposta apresentada pelo governo federal, que se mostrou alheio às discussões em grande parte do processo, foi entregue dias antes da votação e propunha manter o percentual em 10% de complementação da União e direcionar outros 5% dos recursos constitucionalmente vinculados à educação para programa de transferência direta de renda, o que se caracteriza como ilegal, uma vez que não se adequa às despesas fixadas legalmente como MDE (LDB). O texto final promulgado pela EC n. 108/2020 fixou a complementação mínima em 23%, o qual foi mantido na Lei n. 14.113/2020, sendo prevista sua implementação gradativa ao longo dos 6 primeiros anos de vigência.

Ainda que patamares mais elevados de complementação se mostrassem potencialmente mais redistributivos, há que considerar que a ampliação aprovada representa um avanço histórico, embora não suficiente, na direção de uma política que permita produzir efeitos, a longo prazo, sobre os padrões históricos de desigualdades educacionais.

Quanto aos critérios para distribuição dos recursos, embora o Todos pela Educação e o Governo Federal tenham defendido a existência de apenas um modelo (valor anual total por aluno/VAAT ou valor anual por aluno/VAAF, respectivamente), e o primeiro grupo ainda tenha postulado maior ônus aos estados e municípios do que à União, o texto aprovado afina-se à defesa dos 5 grupos políticos com posicionamentos mais progressistas (Campanha, Fineduca, CNTE, Undime e FNP) e deputados do PT que apresentaram proposta de emenda defendendo a ampliação significativa da participação da União por meio de complementação e implementação de um modelo híbrido de distribuição (VAAT+VAFF), com vistas à produção de efeitos corretivos.

Em síntese, o texto aprovado apresenta uma série de alterações na política de fundos, dentre elas destacam-se a ampliação da complementação realizada pela União aos fundos estaduais e distrital, que era de 10% e deve chegar a, no mínimo, 23% do total de recursos do fundo até o ano de 2026 e a distribuição destes recursos a partir de novos critérios, sendo: 10% para complementação do VAAF, no âmbito dos estados e do Distrito Federal que não alcançarem o valor mínimo definido nacionalmente; 10,5% para complementação do VAAT, destinado às redes públicas de ensino municipais, estaduais e distrital que mesmo após receber a complementação do VAAF não atingirem o valor mínimo por aluno definido nacionalmente; e 2,5% para a complementação do VAAR às redes públicas de ensino que apresentarem melhorias nos indicadores de atendimento e aprendizagem. E mais, a distribuição dos valores da complementação do VAAT também recebe outras duas subvinculações, de modo que 15% dos recursos devem ser aplicados em despesas de capital e 50% exclusivamente na Educação Infantil.

Assim, o texto final da EC n. 108/2020 positiva regras para complementação da União a partir de modelo que mantém a regra institucional vigente no Fundeb anterior de 10% no modelo VAAF e adiciona 10,5% de VAAT. Com base nos estudos realizados por pesquisadores, no contexto da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2019) é possível antecipar que esta associação de modelos permite ampliar a abrangência de complementação para mais entes federados ao mesmo tempo em que mantém a regra anterior, protegendo municípios que poderiam perder receitas ante a suspensão da complementação, caso se mantivesse o modelo VAAT integralmente, tal como defendia o Todos pela Educação.

Outro consenso entre os 5 grupos (Campanha, Fineduca, CNTE, Undime e FNP) remete à incorporação do CAQ como referência ao financiamento, embora sujeito à regulamentação em lei complementar. Embora tal definição proponha pensar o financiamento a partir dos custos e insumos necessários, questão consensual nas áreas da administração e da economia, e responda à determinação constitucional de padrão mínimo de qualidade e a sua formalização via PNE, o grupo Todos pela Educação defendeu a proposta de exclusão do conceito de CAQ, argumentando sobre os efeitos de possível exigibilidade e risco de judicialização frente a seu descumprimento. Todavia, num cenário em que há a utilização de recurso público, se está sujeito aos princípios constitucionais de administração pública, sendo preciso considerar a importância de mecanismos que possibilitem maior controle interno, externo e social e que, em grande medida, objetivem pautas passíveis de exigibilidade pelos titulares do direito. Vislumbra-se ainda o aprimoramento da fiscalização, da avaliação e do controle das despesas públicas com as atividades de MDE. Por esta razão, o argumento deste

grupo parece ainda mais controverso. Este posicionamento alinha-se à sugestão de supressão realizada pelo governo federal.

Outro ponto de alinhamento entre a posição do governo e o grupo Todos pela Educação remeteu à proposta de condicionalidades para distribuição de 2,5% dos recursos voltados à melhoria da gestão e evolução dos indicadores de atendimento e aprendizagem. Este ponto foi incorporado no texto aprovado na Câmara e nas normas seguintes. No entanto, é preciso ponderar que se os dados da realidade demonstram que escolas com menor desempenho e com estudantes com níveis mais baixos de renda já recebem menos recursos (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2019), pensar a aplicabilidade deste desenho da política implica pensar sobre o possível aprofundamento das desigualdades, ofertando menos justamente a quem a ação do Estado se mostra mais necessária para garantia de oportunidades educacionais.

Quanto ao último tópico deste ponto, o texto aprovado na Câmara e posteriormente no Senado veda a utilização das receitas advindas da parcela federal da contribuição social do salário-educação para efeitos de complementação da União. Essa medida, defendida com ressalvas apenas pelo grupo Todos pela Educação, se implementada, colocaria em risco, segundo estudo publicizado em Nota Técnica (FINEDUCA, 2020b), programas suplementares financiados majoritariamente com estes recursos.

Passando ao segundo tópico de discussão, relativo à destinação do fundo público, os grupos que se posicionaram sobre a matéria (Campanha, Fineduca, CNTE e Undime) defenderam a utilização exclusiva dos recursos públicos para a educação pública. Como no campo da política, a ausência de posicionamento também pode ser concebida como resposta política, parece interessante destacar a não localização de posicionamento público dos grupos FNP, Todos pela Educação e CNM.

Em direção oposta, os Deputados Tiago Mitraud (NOVO-MG) e Marcelo Calero (CIDADANIA-RJ) propuseram uma emenda que permitiria converter parte dos recursos públicos para financiar o ensino em instituições privadas com ou sem fins lucrativos. Em direção aproximada, o governo federal propôs computar matrículas da rede privada para efeitos de distribuição de recursos sob o intento da cobertura de educação infantil em oposição aos esforços para expansão da rede própria.

O texto aprovado na Câmara, embora acolhesse possibilidades de conveniamento que distribuem recursos públicos para escolas privadas, limitava-as àquelas sem fins lucrativos e mediante ausência de vagas nas redes públicas de ensino. Interessante destacar que este ponto é suprimido no texto da EC n. 108/2020, como expressão de emenda feita pelo relator da PEC n. 26/2020, senador Flávio Arns (Podemos-PR). No entanto, embora haja a efetiva supressão da condicionalidade de falta de vagas nas redes públicas, determinação essencial à destinação de recursos públicos para a educação pública e o planejamento da expansão da oferta em escolas públicas, esta matéria ainda é retomada no texto de regulamentação. Assim, a Lei n. 14.113/2020 positiva, em seu Art. 7, § 3, um óbice à destinação de recursos públicos exclusivamente para a educação pública, admitindo a distribuição dos recursos do fundo às instituições privadas sem fins lucrativos conveniadas com o poder público no que se refere às matrículas em: a) creche (até 3 anos); b) na educação do campo ofertada em instituições reconhecidas como centros familiares de formação por alternância; c) na pré escola até sua universalização (4 e 5 anos); e d) na educação especial em instituições

exclusivas; (Inciso I). Prevê também o cômputo de matrículas em instituições públicas de ensino, autarquias e fundações públicas da administração indireta e demais instituições de educação profissional técnica de nível médio dos serviços sociais autônomos que integram o sistema federal de ensino, conveniadas ou em parceria com a administração estadual direta que ofertam educação profissional técnica de nível médio articulada ou relativas ao itinerário de formação profissional e técnica (Inciso II).

O terceiro ponto remete ao princípio constitucional de valorização profissional. Seus dois tópicos foram consensuais. Variaram, no entanto, nos percentuais defendidos como gasto mínimo do fundo destinado ao pagamento de profissionais do magistério, ficando o percentual estabelecido no texto aprovado na Câmara em, no mínimo, 70%, que também permaneceu nas normas seguintes. Quanto à inclusão de pagamento dos profissionais inativos com recursos do fundo, a divergência entre estes grupos deu-se com o Todos pela Educação que, embora tenha se manifestado contrariamente, previu a admissão de um período de dois anos para implementação da regra. Fato discrepante nestes dois tópicos foi a proposta do governo federal que pretendia estabelecer o percentual de 70% não como mínimo, mas com teto de gastos com remuneração dos profissionais do magistério e, ainda, utilizar recursos do fundo para pagamentos de inativos. Ambas as medidas imputaram a redução de remunerações já desvalorizadas. A EC n. 108/2020 e a Lei que regulamenta o Fundeb estabeleceram o percentual de 70% do fundo como mínimo destinado ao pagamento de profissionais ativos da EB.

Por fim, o ponto relativo à avaliação da política retomou os padrões de alinhamento entre os grupos anteriormente verificados, sendo o Todos pela Educação, o governo federal, o MEC, o Ministério da Economia e os Deputados Tabata Amaral (PDT-SP) e Deputado Felipe Rigoni (PSB-ES) mais afeitos à ideia de atrelar a avaliação da política à resultados de avaliações em larga escala e ao Ideb. De outro lado, os demais grupos, alinhados ao texto aprovado na Câmara defenderam um processo vinculado ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb) e ao fortalecimento de instâncias de controle, sendo esta a referência adotada nos textos que se seguiram.

Cumpramos reafirmar que o texto da PEC n. 15/2015 aprovado na Câmara dos Deputados teve apenas uma alteração por meio de emenda do Senador Flávio Arns (PODEMOS-PR), relator da PEC no Senado Federal, que excluiu o inciso 4º do artigo 212-A da CF, referente à parcela dos recursos da complementação da União ao Fundeb, destinada às instituições privadas, por entender que tal texto já constava no Art. 213 e deveria ser objeto de maior especificação na lei de regulamentação. Assim, a PEC n. 26/2020 foi aprovada por unanimidade no Senado Federal, transformando-se na EC n. 108/2020.

Por fim, há que destacar que, embora os objetos de investigação desta pesquisa tenham sido os movimentos formalmente registrados e as disputas políticas de diferentes grupos organizados na arena parlamentar e decisória em torno da PEC n. 15/2015 até sua promulgação (EC n. 108/2020), a comparação com o texto positivado na Lei, que regulamenta o Fundeb constitucional e permanente, permite identificar permanências em relação aos pontos debatidos e, ainda, a capacidade da política gerar respostas para os desafios da realidade.

Esta é uma constatação importante sobre o potencial de mobilização e incidência dos grupos organizados, de deputados, senadores, consultores parlamentares, de movimentos sociais e demais atores políticos, uma vez que o projeto de lei apresentado (PL n. 4372/2020),

expressão do consenso possível, ao adentrar à Câmara dos Deputados em 10/12/20, sob a relatoria do Deputado Felipe Rigoni (PSB-ES) é submetido a um conjunto de proposições, destaques e emendas, especialmente oriundas da base governista, que o tensionam a um outro projeto, de caráter essencialmente privatista e conservador. Tais forças políticas buscavam conformá-lo à luz dos interesses do setor empresarial, destinando recursos públicos ao setor privado. Se aprovados, os mecanismos ampliariam significativamente as possibilidades de repasse de recursos para o “Sistema S”, instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas. Havia ainda a proposta de utilizar o Fundeb para pagamento dos profissionais que atuam nestas instituições, incluindo terceirizados e profissionais de áreas técnicas como psicólogos e assistentes sociais.

Esta agenda descaracterizava o projeto assumido na EC n. 108/2020 para recuperar e ampliar os pontos perdidos no seu processo de tramitação. Além disso, estudos técnicos (FINEDUCA, 2020c) demonstraram que tal definição geraria uma perda correspondente a 80% do novo aporte de recursos realizado pela União. Na prática, seriam R\$ 15,9 bilhões a menos para as escolas públicas de EB. No entanto, sob a égide do investimento público para expansão do direito à educação pública com qualidade, movimentos sociais, diferentes atores e mais de 90 grupos de interesse organizados se posicionaram publicamente. Esta incidência política na disputa pela aprovação do texto no Senado teve importante contribuição para que todas as propostas adensadas ao PL fossem rejeitadas pelos senadores e o texto voltasse à Câmara dos Deputados na sua forma original, o que foi colocado em votação e aprovado pelos Deputados Federais em 17/12/20. Em seguida o texto seguiu para aprovação, gerando a Lei n. 14.113/2020.

Dentre os ganhos significativos para a educação pública, que respondem à desafios da realidade, pode-se destacar a positivação de uma ampliação, ainda que gradual (2021 a 2026) da participação da União, a constitucionalização do CAQ como princípio do financiamento da EB, a definição de mecanismos de complementação que possibilitem atenuar parte das desigualdades na capacidade de financiamento entre os entes subnacionais, a incorporação do Sinaeb, a determinação de recursos públicos prioritariamente para a educação pública e a ampliação de percentual do Fundo destinado à remuneração, que visa a valorização profissional. No entanto, a transposição de alguns destes pontos para a realidade carece ainda de outras ações importantes.

Considerações Finais

Considerando o cenário exposto para a garantia do direito à educação tinha-se como expectativa compreender o processo de disputa de diferentes grupos de interesse, observando tendências por resultados mais redistributivos e progressistas na política de fundos para o financiamento da educação pública, reconhecido o papel fundamental das políticas para alteração das desigualdades e para a materialização da educação como dimensão fundante da cidadania.

O quadro teórico-empírico levantado intencionou dimensionar alguns dos desafios da realidade, a fim de antecipar esforços distributivos basilares para a análise das disputas operadas pelos grupos, em articulação com parlamentares e sociedade civil. Teve como propósito ainda analisar certos limites da política de fundos que, embora tenha consistido em importante instrumento para o início de um processo de equalização, por outro lado não

conseguiu superar as desigualdades internas aos estados e entre as diferentes redes públicas de ensino, favorecendo a concentração de recursos para alguns e, por vezes, dando menos a quem mais precisa.

Em termos de resultados esta pesquisa expressou esforços iniciais para identificação e compreensão de como grupos organizados se mobilizaram em torno de interesses específicos e produziram pressão para influir na disputa parlamentar e decisória do desenho de políticas e em seus resultados, por meio da análise dos registros de participação nas 44 audiências públicas propostas pela Comissão Especial que atuou na PEC n. 15/2020.

As primeiras análises indicaram a diminuição dos grupos que participaram das três fases de tramitação do projeto na Câmara dos Deputados, sendo que, de um total de 35, apenas 9 expressaram posicionamentos formais em todas as fases. Também se destaca a participação de grupos ligados aos interesses dos entes municipais, corroborando com a premissa de imprescindibilidade da política de fundos para os municípios. Esse é um ponto interessante, considerada a já mencionada responsabilidade majoritária dos municípios sobre a EB e, ainda o desafio da equalização fiscal, sobretudo no nível municipal, ente subnacional com menor receita disponível, percentualmente, em relação ao PIB.

Observando a maior parte dos tópicos analisados na segunda etapa da pesquisa, sobretudo àqueles relativos à distribuição do fundo para correção das desigualdades, é possível afirmar que as disputas operadas evidenciam, de um lado, as defesas de grupos de interesse ligados à entidades representativas, de pesquisa e parceiros destas entidades (Fineduca, CNTE, Undime, Campanha e FNP) e representantes do parlamento que tensionaram a arena parlamentar por políticas capazes de produzir efeitos mais redistributivos com maior potencial de interferência sobre o direito à educação. De outro lado, alinhados aos interesses do governo federal e de alguns parlamentares, o grupo Todos pela Educação disputou a arena decisória por graus mais conservadores de redistribuição, fortemente associados a critérios meritocráticos, privatistas e de concentração.

Conclui-se daí que grupos de interesses organizados podem mover-se em favor da preservação de seus próprios interesses, ainda que estes não apresentem respostas para a resolução de problemas da realidade objetiva. Este movimento permite concluir ainda que, se por um lado o texto final não é expressão direta das necessidades identificadas por meio de estudos e pesquisas na área da educação, as quais culminariam na resolução de grande parte dos obstáculos para o asseguramento do direito à educação pública com qualidade para todos os seus titulares, por outro lado evidencia que as forças políticas mais progressistas que disputaram os principais pontos do Fundeb foram mais favorecidas no texto positivado, promovendo avanços possíveis. Tomando a referência do conceito de combate organizado postulado por Hacker e Pierson (2010) poderia se afirmar que os grupos organizados se constituem como atores importantes desse processo, os quais estruturam-se no interior da arena decisória a propósito de cada interesse particular. Os resultados, mais ou menos distributivos, conformam assim a própria constituição de projetos de sociedade em disputa.

Em termos de limites, há que destacar que o objetivo de observar uma parcela das disputas sob a ótica das propostas formalmente registradas e publicizadas por grupos de interesses não ignora o papel essencial dos demais atores na produção da política, bem como suas múltiplas influências nos espaços decisórios e de disputas por seu desenho e significados. Considera-se, no entanto, que o estudo fornece um esforço inicial de análise do objeto.

Por fim, este trabalho enseja a possibilidade de pesquisas que se debrucem sobre o processo de disputa que tangenciou a aprovação da Lei n. 14.113/2020 que regulamenta o Fundeb, a fim de melhor compreender o processo de constitucionalização da política de fundos da educação em caráter amplo e aprofundado.

Referências

ALVES, Thiago; PINTO, José Marcelino de Rezende. As múltiplas realidades educacionais dos municípios no contexto do Fundeb. **Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, n. 23, 2020.

ALVES, Thiago; SILVEIRA, Adriana Dragone; SCHNEIDER, Gabriela; DEL FABRO, Marcos Didonet. Financiamento da escola pública de educação básica: a proposta do Simulador de Custo-Aluno Qualidade. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 40, 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília DF, 1988.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996.

BRASIL. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundeb. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Redação Final à Proposta de EC n. 15 de 2015 - 56ª Legislatura. Apresentada em 21 de julho de 2020. Brasília, 2020a.

BRASIL. EC n. 108, de 26 de Agosto de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020b.

BRASIL. Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundeb e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020c.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição n. 26 de 2020**. Brasília, 2020d.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. O sistema híbrido e o direito à educação: acesso e qualidade. São Paulo, 2019.

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

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino de Rezende. **Educação pública de qualidade**: quanto custa esse direito? São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A qualidade da educação brasileira como direito. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 129, out. 2014.

DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007.

FINEDUCA. Por um Fundeb mais justo e com maior compromisso da União! São Paulo, 2020a.

FINEDUCA. Por que o salário-educação não pode ser fonte da complementação da União ao Fundeb. São Paulo, 2020b.

FINEDUCA. PL da Câmara sobre o Fundeb: retirando recursos de Estados, DF e Municípios e rasgando a Constituição. São Paulo, 2020c.

FRANTZ, Máira Gallotti. Quanto custa o direito à educação pública em condições de qualidade? **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 29, n. 169, dez. 2021.

HACKER, Jacob Stewart; PIERSON, Paul. Winner-Take-all Politics: Public Policy, Political Organization, and the Precipitous Rise of Top Incomes in the United States. **Politics & Society**, v. 38, n. 2, 2010.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. **Estado e política educacional no Brasil**: desafios do século XXI. São Paulo: USP, 2006.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; ARAÚJO, Gilda Cardoso. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Brasília, n. 28, 2005.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Análise da relação entre investimento por aluno e qualidade do ensino**. 2019.

Máira Gallotti Frantz é Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de São Paulo (USP), Faculdade de Educação (FEUSP), área de concentração Estado, sociedade e educação. Mestre em Educação pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), Setor de Educação, linha de pesquisa em Políticas Educacionais. Graduada em Pedagogia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8587-8709>

E-mail: mairagallotti@gmail.com

Katia Cristina Sommer Schmidt é Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPR, Setor de Educação, linha de pesquisa em Políticas Educacionais. Mestre em Educação pela UFPR, Setor de Educação, linha de pesquisa em Políticas Educacionais. Graduada em Pedagogia pela Univille.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-5815-8546>

E-mail: katiacschmidt@hotmail.com

Recebido em 19 de abril de 2022

Aprovado em 31 de maio de 2023

