

**- LXXIII -****O DIREITO À EDUCAÇÃO NO CONTEXTO  
FEDERATIVO BRASILEIRO SOB A PERSPECTIVA DO  
FINANCIAMENTO**

**Simone Lopes Smiderle Alves**<sup>51</sup> - UFES  
smiderlesimone@gmail.com

**Lilian Marques Freguete** - UFES  
lilian.freguete@gmail.com

**Rosenery Pimentel do Nascimento** – UFES  
rose@rosenerypim.com

**Lorrainy Ferrari** – UFES  
ferrarilorrainy@gmail.com

**INTRODUÇÃO**

Este estudo de caráter exploratório compõe a pesquisa financiada pelo CNPq<sup>52</sup>, e aborda qualitativamente o tema Financiamento da Educação Básica, com enfoque no Fundo Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), analisando a sua importância no cenário da educação pública brasileira.

O desenho federativo constituído a partir da Constituição Federal (CF) de 1988, com a inserção do município como ente autônomo e opção de um federalismo cooperativo, cria uma mudança importante na divisão de responsabilidades à oferta educacional. Esse debate ganha novos contornos na década de 1990 com a reforma administrativa do Estado e crescente processo de municipalização em 1998, o que incluiu uma nova dinâmica da divisão das responsabilidades, principalmente por parte dos municípios, estimulando um processo

---

<sup>51</sup> "Bolsista FAPES/CAPES"

<sup>52</sup> Estudo vinculado ao projeto aprovado pelo CNPQ- Processo de nº 427959/2016-0, do Grupo de pesquisa "Federalismo e Políticas Educacionais" da Universidade Federal do Espírito Santo, coordenado pela Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Gilda Cardoso de Araújo.

competitivo entre os entes, na prática um “federalismo compartimentalizado”, Abrucio (2005).

Esse processo tem total conexão com a distribuição de competências entre os entes federados e a estrutura de financiamento adotada nos últimos anos com a política de fundos, regulada pelo Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental (Fundef), Lei nº 9424/96 e mais recentemente pelo Fundeb, Lei nº11.494/07.

Embora a política de fundos tenha apresentado lacunas e contradições ao longo do processo de implementação, hoje o Fundeb se constitui em um importante mecanismo de equalização federativa, mesmo em meio às limitações dos montantes aplicados pela União. No entanto, o prazo de vigência do fundo termina em 2020, o que torna necessária a atenção às proposições e quais perspectivas estão em curso, haja vista o cenário de ampla austeridade fiscal.

Analisamos aqui a dinâmica do financiamento destacando as incertezas quanto aos movimentos que se anunciam no novo cenário político brasileiro, sendo necessária atenção às perspectivas que se apresentam para a discussão da política de fundos diante das disputas e da massiva presença do interesse privado nesse debate.

## **CONTEXTUALIZAÇÃO**

O Fundeb tem sido objeto de diversos estudos, a exemplo de Pinto (2018), Farenzena (2012) e Cury (2018) que apontam análises e resultados indicativos de que a instituição do fundo trouxe maior equalização para a oferta da educação, apesar de não amedilhar valores robustos o suficiente para uma real oferta de qualidade com adequadas estruturas, tanto materiais quanto imateriais, o que demandaria da União o exercício de seu papel supletivo disposto na CF/1988.

Reconhecida a relevância de configurar uma política de financiamento o Plano Nacional de Educação (PNE) Lei nº 13.005/14, destacou na meta 20 a necessidade de ampliar o investimento público na educação pública atingindo os percentuais necessários para a garantia do direito à educação instituindo fontes de financiamento permanente e sustentáveis para a garantia da qualidade da educação básica.

Dentre as estratégias do Plano, para responder a demanda por qualidade da educação, foram indicadas nas estratégias (20.6, 20.7, 20.8 e 20.10) a proposta do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno Qualidade (CAQ), sendo previsto o prazo de três anos para a sua definição a partir da promulgação da Lei, prazo este descumprido. As propostas do CAQi

e CAQ se pautam nas reais necessidades de insumos mínimos e indispensáveis no processo de ensino-aprendizagem, capazes de proporcionar a oferta de uma educação de qualidade para todos em todo o território nacional.

A divulgação do relatório final GT CAQ, instituído pela portaria nº 459/2015, reforça que mais 60% do recurso do Fundeb hoje é utilizado para o pagamento de docentes e profissionais da educação, justificando a tese de que o Fundeb não é suficiente para prover os recursos necessários para a implementação do CAQ e que portanto a União deveria exercer a função supletiva para viabilizar a ação. Vê-se que apesar dos avanços prescritos pelo PNE/2014, existem desafios a serem superados.

### **O NOVO FUNDEB: UMA AGENDA EM DISPUTA**

No âmbito do legislativo, duas propostas têm sido debatidas para que o Fundeb se transforme em uma política permanente, sendo a Proposta de Emenda Constitucional da Câmara Federal PEC 15/2015, de autoria da Deputada Raquel Muniz – PSC/MG e a PEC 24/17 do Senado Federal, que teve como signatária a Senadora Lídice da Mata – PSB/BA, que tramitou concomitante com a proposta da câmara, sendo arquivada em 21/12/18 ao final da legislatura da senadora e encaminhada para o parecer na Comissão de justiça e cidadania. Embora a proposta tenha sido arquivada, indicava elementos importantes para a discussão do financiamento e que deveriam ter sido melhor aprofundados.

A PEC 15/2015 é a que tem alcançado maior relevância, sendo debatida por membros da sociedade civil, agentes governamentais, representantes da academia e outros. Tanto é que, por força da mudança de legislatura, a PEC 15/2015 precisou ser arquivada em 31/01/2019, porém foi pedido o desarquivamento no dia 04/02/2019. Interessante observar a preponderância que o tema tem para agentes de fundações e organizações privadas, como é o caso do Movimento Todos Pela Educação (TPE), o qual tem participado ativamente das discussões da PEC 15/2015 e propondo o então denominado “Fundeb Equidade”, uma ação dentro do programa do TPE intitulado “Educação Já<sup>53</sup>”. Essas proposições do Fundo estão fundamentadas em três eixos de mudança: redistribuição intraestadual mais equitativa, considerando recursos totais dos entes e vulnerabilidade dos estudantes; complementação da União diretamente para os entes federativos e não mais para os fundos estaduais e aumento responsável dos recursos provenientes da complementação.

---

53 Proposta do TPE 2019-2022 disponível em: < <https://www.todospelaeducacao.org.br/> >.

O caráter estratégico dessa proposição não faz parte de uma ação isolada, mas compõe uma agenda sistemática de ações para a formulação e definição de um projeto educativo, orientado por tendências gerencialistas e instituído por meio de práticas de *advocacy*, articulados às ações da rede de cooperação da América Latina e do Caribe (REDUCA) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Faz-se necessário o aprofundamento na discussão sobre financiamento da educação para que o tema não conforme a agenda de interesses privados, mas que o debate avance para a real redução das desigualdades e promoção do equilíbrio fiscal da federação. O interesse do TPE na definição de um novo Fundeb, merece atenção e análise, assim como todo o conjunto de ações que integram o compromisso do TPE até 2022, que tem se constituído como um *Think Tanks* educacional, congregando interesses políticos e empresariais, com forte influência na formulação das políticas educacionais, ancoradas em regras de governança pautadas na gestão corporativa.

As ações precisam ser direcionadas para o provimento dos insumos necessários à garantia da qualidade educacional e para a definição do CAQi/CAQ ainda não regulamentados, ou seja, para que o “Fundeb equidade” se efetive convém uma lógica de financiamento para além da educação para os “mais pobres” (Ciavatta e Ramos, 2012) e da retórica simplista que desloca a questão fiscal e financeira às boas práticas de gestão, como solução para o financiamento da educação.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, L. F. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, jun. 2005.

CIAVATTA, M.; RAMOS, M. A “era das diretrizes”: a disputa pelo projeto de educação dos mais pobres. **Revista Brasileira de Educação** v. 17 n. 49 jan.-abr. 2012.

CURY, C.R.J. Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao Fundeb. **Educação e Realidade**. v. 43, n.4, p. 1217–1252. Porto Alegre, 2018 Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2175-62362018000401217&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362018000401217&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em 11 fev. 2019.

FARENZENA, N. A assistência financeira da União às políticas educacionais locais. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 105-117, jan./jun. 2012. Disponível em:

<<http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/173>>. Acesso em: 13 fev 2019.

PINTO, J. M. R.. **O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social.** Educ. Soc., Campinas, v. 39, n°. 145, p.846-869, out.-dez., 2018. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/es/v39n145/1678-4626-es-es0101-73302018203235.pdf>> . Acesso em: 15 jan. 2019.