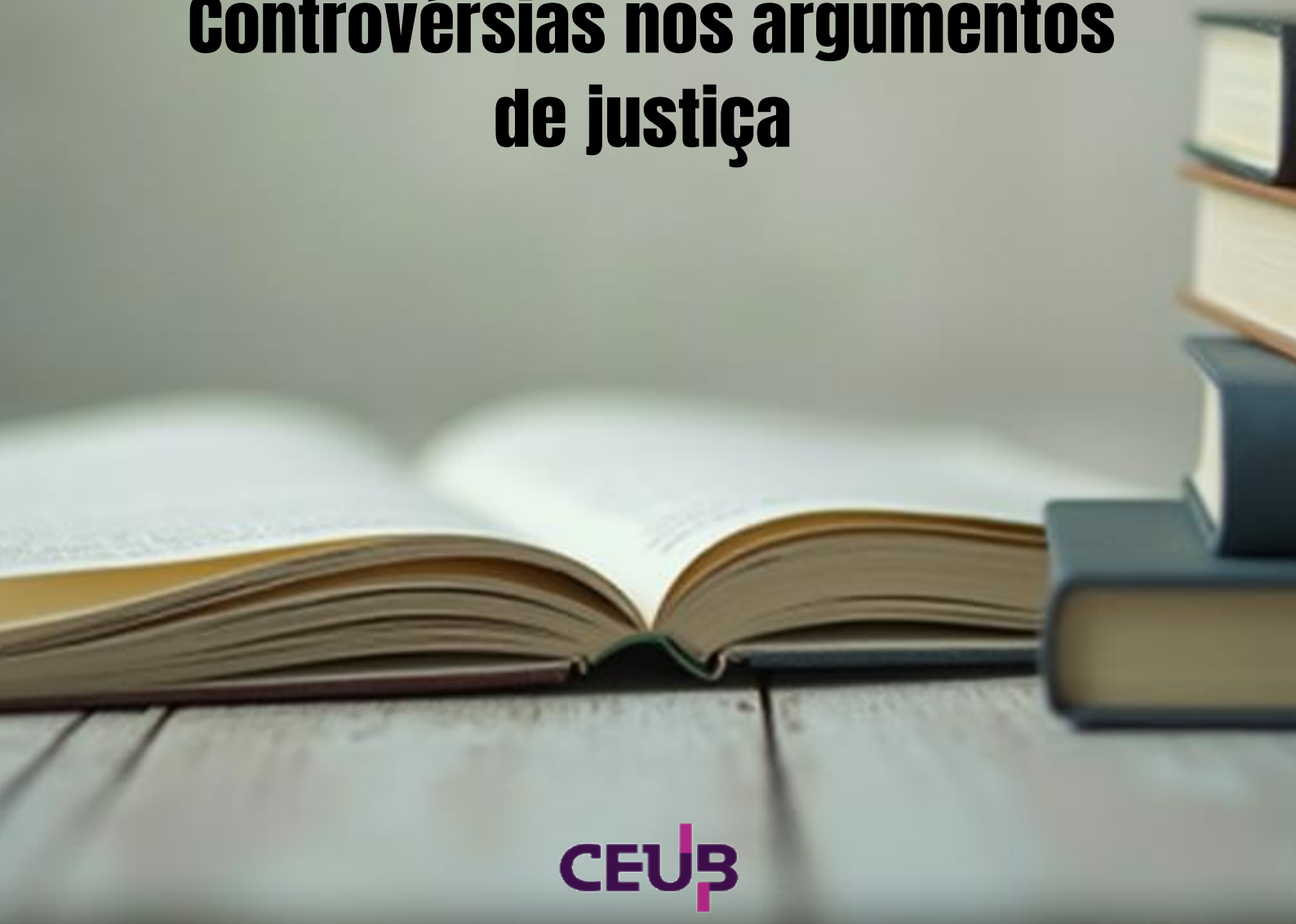
Naiara Cardoso
Gomide da Costa Alamy

FUNDEB 2020

Controvérsias nos argumentos de justiça



CEUB

Alamy,Naiara Cardoso Gomide da Costa
Controvérsias nos argumentos de justiça no FUNDEB/2020. – Brasília: 2024 / Naiara Cardoso Gomide da Costa Alamy
333 p.

ISBN: 978-85-7267-184-2

1. FUNDEB. 2. Controvérsia.
1.Título.

Para minha mãe, meninos e Ana Alice

AGRADECIMENTOS

Gratidão é um ato interno. Parte unicamente do sujeito e, por esta característica, se torna uma das ações mais sublimes que pode ser praticada. E, neste ponto, o ato extrapola sua essência, porque a prática da gratidão gera efeitos. Essa consequência, normalmente, exteriorizada pela simplicidade da palavra 'obrigada', permite a inclusão do outro na esfera particular de uma existência. Trazer ou outro para sua esfera é reconhecer a impossibilidade de uma vida sustentada no ego, é conviver, é comunicar, é relacionar. Por isso, aqui, minha gratidão é direcionada a todos que me permitiram existir, meus pais e meus irmãos, Tra, Júnior e Guim, pelo acolhimento e pertencimento. À minha família, meus quatro filhos – André, Pedro, João e Marcos – que eu e Marcos concebemos e criamos.

A meus amigos que estiveram torcendo e incentivando. Não posso deixar de agradecer imensamente, a orientação recebida do professor Frederico – durante os quatro anos do curso. Se a sorte existe, ela se manifestou quando fui designada como sua orientanda.

Ao curso de pós-graduação do CEUB, pela excelência, comprometimento com a formação do pesquisador e apoio na realização do curso – num dos períodos mais difíceis que vivenciamos, marcado pela pandemia. Aos professores Varella, Barroso, Frederico, Jefferson, Dezan, Carmona, Liziane, Héctor, Bruno Amaral, Inocêncio, Nitish e Arnaldo Godoy pelas aulas e estágio. Ao pessoal da secretaria da pós-graduação pela presteza e disponibilidade nas demandas diárias e ao atendimento da biblioteca (normas ABNT), na pessoa da Valéria que com gentileza e competência, contribuiu na adequação do trabalho.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001, que por meio da concessão da bolsa de estudos, possibilitou maior dedicação à pesquisa ao complementar a renda.

Agradeço o incentivo das amigas de uma vida (#partiucasamigas) que não me deixaram desanimar. Agradeço aos novos amigos que pude fazer no curso de pós-graduação, e que muito contribuíram na pesquisa principalmente, a Raquel, que foi a amiga (de verdade) surpresa do doutorado. Por fim, minha gratidão ao Marcos, companhia

da minha vida, que divide conquistas e as derrotas. Saber que você está ao meu lado, me dá segurança, motivação e tudo fica muito melhor.

Por isso, a todos vocês, singelamente, obrigada!

“O correr da vida embrulha tudo, a vida é assim: esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem. O que Deus quer é ver a gente aprendendo a ser capaz de ficar alegre a mais, no meio da alegria, e inda mais alegre ainda no meio da tristeza.” (José Guimarães Rosa)

.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráficos

Gráfico 1 – ÍNDICE GINI NO BRASIL 21

Gráfico 2 - EVOLUÇÃO DOS RECURSOS ESTIMADOS DO FUNDEB, 2007 A 2019..... 230

Gráfico 3 - EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DO MEC ENTRE 2000 E 2023..... 244

Gráfico 4 - COMPOSIÇÃO DOS RECURSOS DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS, EDUCAÇÃO BÁSICA E SUPERIOR ENTRE 2000 E 2024.....245

Gráfico 5 - COMPOSIÇÃO DOS RECURSOS POR MODALIDADE DE APLICAÇÃO (APLICAÇÃO DIRETA, TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E DF E TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS) ENTRE 2000 E 2024.....246

Gráfico 6 - EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DO FNDE, FUNDEB (COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO E SALÁRIO-EDUCAÇÃO) ENTRE 2002 E 2022.....248

Gráfico 7 - EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DE PROGRAMAS PRESENTES NO FNDE, 2002 E 2023.....
.....253

Gráfico 8 - EVOLUÇÃO DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO, 2007 A 2024.....279

Quadros

Quadro 1 – RESUMO DAS TEORIAS APRESENTADAS.....99

Quadro 2 – VALORES PROPOSTOS PARA A COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO.....202

Quadro 3 – RECEITAS DOS MUNICÍPIOS - APLICAÇÕES MÍNIMAS E VINCULAÇÃO AO FUNDEB.....225

Quadro 4 - RECEITAS DOS ESTADOS- APLICAÇÕES MÍNIMAS E VINCULAÇÃO FUNDEB..... 227

Quadro 5 - DEFINIÇÃO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO.....234

Quadro 6 - LINHA DO TEMPO: VINCULAÇÕES E FUNDOS..... 257

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
APA	Acesso, Permanência e Aprendizado
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno-Qualidade
CAQi	Custo Aluno-Qualidade Inicial
CBE	Congresso Brasileiro de Educação
CEUB	Centro Universitário de Brasília
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CNDE	Campanha Nacional pelo Direito à Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
DF	Distrito Federal
DRU	Desvinculação da Receita da União
EC	Emenda Constitucional
FAE	Fundação de Apoio ao Estudante
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FHC	Fernando Henrique Cardoso (Ex-Presidente do Brasil)
FINEDUCA	Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação

FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	Fundo Social de Emergência
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IOF	Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio, Seguro ou sobre Operações Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários
IPCA	Indice Preço ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza
ISS	Imposto Sobre Serviços
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MDE	Manutenção e Desenvolvimento da Educação
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDDE	Programa Dinheiro Direito na Escola
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programme for International Student Assessment
PL	Projeto de Lei
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Tranporte do Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Política Nacional do Livro Didático
PNTE	Programa Nacional de Transporte Escolar
PSPN	Piso Salarial Profissional Nacional
SimCAQ	Simulador de Custo Aluno-Qualidade
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SNE	Sistema Nacional de Educação
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TPE	Todos Pela Educação
UEx	Unidade Executora
UF	Unidade da Federação
UNB	Universidade de Brasília

UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
VAAF	Valor Anual por Aluno
VAAT	Valor Aluno Ano Total
VAAR	Valor Aluno Ano por Resultado

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 15

1.1 DA DIVISÃO DO TRABALHO 24

1.1.1 O CAPÍTULO 2 CONTROVÉRSIAS NOS SENTIDOS DE SOLIDARIEDADE NOS ARGUMENTOS DE JUSTIÇA NO FUNDEB/2020 25

1.1.2 O CAPÍTULO 3 CONTROVÉRSIAS NOS DISCURSOS DOS ATORES NA FORMULAÇÃO DO FUNDEB/2020 30

1.1.3 O CAPÍTULO 4 O FUNDEB COMO INSTRUMENTO DE SOLIDARIEDADE E OBJETO DE CONTROVÉRSIAS 32

1.2 MÉTODO DE PESQUISA 35

2. CONTROVÉRSIAS NOS SENTIDOS DE SOLIDARIEDADE NOS ARGUMENTOS DE JUSTIÇA NO FUNDEB/2020 38

2.1 FUNDEB COMO POLÍTICA PÚBLICA SOLIDÁRIA 43

2.2 O SENTIDO DE SOLIDARIEDADE NO ARGUMENTO DE JUSTIÇA FUNDAMENTADO NO IDEAL DA LIBERDADE 50

2.2.1 A FORÇA DA LIBERDADE NOS ARGUMENTOS DE JUSTIÇA: EDUCAÇÃO NOS ÂMBITOS PÚBLICO E PRIVADO 53

2.2.2 A COOPERAÇÃO COMO ARGUMENTOS EM FAVOR DA PRIORIDADE DA LIBERDADE PARA PRODUZIR SOLIDARIEDADE 57

2.2.2.1 O papel distributivo das instituições na função de produzir solidariedade 60

2.2.2.2 Limites e aproximações da cooperação como ferramenta de solidariedade . 64

2.3 O SENTIDO DE SOLIDARIEDADE NO ARGUMENTO DE JUSTIÇA EMBASADO NAS LIBERDADES INSTRUMENTAIS 67

2.3.1 O PAPEL SOLIDÁRIO DAS LIBERDADES INSTRUMENTAIS COMO FERRAMENTA DE APARELHAMENTO DAS CAPACIDADES 70

2.3.2 A DETENÇÃO DAS CAPACIDADES TRADUZIDAS EM INSTRUMENTOS DE SOLIDARIEDADE 74

2.4 O SENTIDO DE SOLIDARIEDADE NO ARGUMENTO DE JUSTIÇA EMBASADO NAS TRANSFORMAÇÕES DA QUESTÃO SOCIAL 77

2.4.1 A IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO COMO DISPOSITIVO DE SOLIDARIEDADE 81

2.4.2 O PAPEL DOS EIXOS DE PROTEÇÃO SOCIAL NA TRANSFORMAÇÃO DA SOLIDARIEDADE 86

2.5 A RELAÇÃO ENTRE OS SENTIDOS DE SOLIDARIEDADE: A NATUREZA DOS ARGUMENTOS DE JUSTIÇA 89

2.6 CONCLUSÕES PARCIAIS 98

CAPÍTULO 3. CONTROVÉRSIAS NOS DISCURSOS DOS ATORES NA FORMULAÇÃO DO FUNDEB/2020 102

3.1 CONTROVÉRSIAS DE LONGA DURAÇÃO: DESCOMPASSOS NOS DISCURSOS DOS ATORES DO LEGISLATIVO .. 105

3.1.1. A ÓTICA DO PODER LEGISLATIVO NOS DISCURSOS DOS PROPOSITORES E RELATORES NAS PROPOSTAS SOBRE O FUNDEB/2020 107

3.1.1.1 A natureza principiológica: conteúdo dos discursos na institucionalização da PEC nº15/2015 110

3.1.1.2 A natureza operacional: conteúdo dos discursos na lei de regulamentação do FUNDEB - PL nº4.372/2020 114

3.1.2 CONDUÇÃO DAS CONTROVÉRSIAS: O PAPEL DA COMISSÃO ESPECIAL NA DISCUSSÃO DOS ARGUMENTOS INSERIDOS NA PEC Nº15/2015 118

3.1.3 CONTROVÉRSIA NÃO EXPLORADA: ARGUMENTOS EM DEFESA DE UM FUNDO ÚNICO 123

3.2 CONTROVÉRSIAS NO DISCURSO EM FAVOR DA PERMANÊNCIA DO FUNDO: PERENIDADE DO FUNDEB/2020 127
3.2.1 AS CONTROVÉRSIAS NOS DISCURSOS PROGRESSISTAS E CONSERVADORES DOS ATORES DO PODER LEGISLATIVO 133
3.2.1.1 Controvérsias no enfrentamento dos limites do pacto federativo 135
3.2.1.2 A dicotomia entre recursos e resultados: controvérsias sobre as formas de gestão 140
3.2.2 CONTROVÉRSIAS ENTRE O TEXTO DA PEC DO FUNDEB E O PODER EXECUTIVO: O DISCURSO GERENCIALISTA 144
3.2.2.1 Período 2017-2018: O discurso embasado na crise fiscal 145
3.2.2.2 Período 2019-2020: O discurso embasado no gerencialismo 148
3.2.3 O DISCURSO DA SOCIEDADE CIVIL: CONTROVÉRSIAS SOBRE IGUALDADE NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS 154
3.2.3.1 Campanha Nacional pelo Direito à Educação – CNDE: o discurso da educação como qualidade 157
3.2.3.2 FINEDUCA – Educação como equidade 161
3.2.3.3 Todos Pela Educação - Educação para o trabalho 165
3.2.3.4 O CAQ como instrumento de equidade educacional 170
3.3 OS DISCURSOS DA ACADEMIA E DE PESQUISADORES: CONTROVÉRSIAS ENTRE A EDUCAÇÃO E A ECONOMIA 172
3.3.1 OS DISCURSOS DOS PESQUISADORES EM EDUCAÇÃO: A QUALIDADE EDUCACIONAL 174
3.3.1.1 A qualidade na educação: controvérsias do discurso entre insumos e resultados 174
3.3.1.2 ... A valorização profissional como fundamento da educação de qualidade as controvérsias sobre a Meta 17 do PNE 179
3.3.2 OS DISCURSOS DOS PESQUISADORES DA ÁREA ECONÔMICA: A OTIMIZAÇÃO DOS RECURSOS 183
3.3.3 O DISCURSO DA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES: A EDUCAÇÃO E A ECONOMIA NA PROMOÇÃO DA EQUIDADE 186
3.4 CONTROVÉRSIAS SOBRE O VALOR DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO NO FORTALECIMENTO DO PACTO FEDERATIVO 189
3.4.1 CONTROVÉRSIAS SOBRE O VALOR DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO NA BUSCA POR RESULTADOS 191
3.4.2 CONTROVÉRSIAS SOBRE A INSERÇÃO DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA FORMAÇÃO DO FUNDEB/2020 194
3.4.3 ..... UM NOVO MODELO DE COMPLEMENTAÇÃO DIANTE DAS DISTORÇÕES DO FUNDEB/2006 196
3.5 CONTROVÉRSIAS NOS DISCURSOS DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DE ESTADOS E MUNICÍPIOS 200
3.5.1 O DISCURSO DO CONSELHO NACIONAL DOS SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO - CONSED 203
3.5.2 O DISCURSO DA UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO - UNDIME 207
3.5.3 O DISCURSO DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS - CNM 210
3.6 CONCLUSÕES PARCIAIS 215
CAPÍTULO 4. O FUNDEB COMO INSTRUMENTO DE SOLIDARIEDADE E OBJETO DE CONTROVÉRSIAS 219
4.1 BREVE DESCRIÇÃO DA ESTRUTURA DA EDUCAÇÃO E UM PONTO DE PARTIDA PARA A REFLEXÃO 221
4.1.1 VINCULAÇÕES, FUNDOS E FINANCIAMENTO EDUCACIONAL 230
4.1.2 POLÍTICA DE ESTADO E JUSTIÇA COMO IGUALDADE DE RECURSOS E OPORTUNIDADES 237
4.2 OS RECURSOS FINANCEIROS DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC), SALÁRIO-EDUCAÇÃO E FUNDEB ... 241

4.3 SEGUINDO OS DOCUMENTOS: A EVOLUÇÃO NORMATIVA DA POLÍTICA DE FUNDOS NO CAMPO EDUCACIONAL 254
4.3.1 FUNDEF: TRANSITORIEDADE E ABRANGÊNCIA (1998-2006) 262
4.3.2 FUNDEB: TRANSITORIEDADE E INSUFICIÊNCIA (2007 A 2020) 267
4.3.3 NOVO FUNDEB: PERENIDADE DENTRO DO POSSÍVEL E DESEMPENHO DAS REDES 272
4.3.4 FUNDEB-CAQ (2020) 277
4.4 CONCLUSÕES PARCIAIS: OS SENTIDOS DO CONTEXTO 283
5. CONCLUSÃO 289
REFERÊNCIAS 295

1. INTRODUÇÃO

A educação, enquanto direito, se insere no imaginário coletivo[1] como dispositivo[2] de mobilidade na vida social. A Constituição Federal, dá suporte à essa crença social ao qualificar a educação como direito que apresenta, tripla finalidade: desenvolvimento da pessoa, preparo para a cidadania e qualificação para o trabalho como forma de ser útil à comunidade[3]. Vê-se que, a legislação estabelece paradigmas[4] que passam a orientar as formas de manutenção e transformação das políticas públicas[5].

A legislação que organiza o direito à educação, após a Constituição de 1988, passou a conjugar os três ideais - formação da pessoa, para cidadania e qualificação para o trabalho. Os embates entre esses ideais são realizados num campo de disputas[6], que se caracteriza como controvérsia de longa duração[7]. Isso porque, a formação cidadã pede um sujeito reflexivo visando a emancipação da pessoa e, a qualificação para o trabalho, ao contrário, requer um sujeito flexível, que se amolde automaticamente às necessidades do mercado[8].

Além desse contexto ideológico, marcado por contradições que decorrem da evolução do capitalismo[9], é preciso considerar que a educação, para ser prestada de forma universal, depende da atuação do Estado no fornecimento da educação pública. Essa atuação estatal se agrega de complexidade, principalmente, após à inauguração da modalidade social de estado e de suas crises[10].

---

[1] SILVA, Frederico A. Barbosa da; SOUZA, Érica Barbosa Coutinho Freire de. **Cartografia das subjetividades brasileiras. Textos para discussão**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

[2] SILVA, Frederico A. Barbosa da; SOUZA, Érica Barbosa Coutinho Freire de. **Cartografia das subjetividades brasileiras. Textos para discussão**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

[3] LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa**. Neoliberalismo em ataque ao ensino público. 2 ed. São Paulo, Boitempo, 2019. A educação se torna dispositivo de criação de uma massa de indivíduos à disposição do capital, em decorrência da ideologia neoliberal que se volta para atender as demandas do mercado.

[4] KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Guerra e Paz Editores, 1998.

[5] ABREU, Luiz Eduardo; SILVA, Frederico A. Barbosa da. **Levando a sério o que nos dizem: notas sobre narrativas e avaliação nas políticas públicas**. Texto para Discussão, 2012.

[6] BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

[7] CHATEAURAYNAUD, Francis. **Pragmática das transformações e sociologia das controvérsias**: lógicas da investigação em face do tempo longo dos processos, (parte 1). [*s.d.*].

[8] LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa**. Neoliberalismo em ataque ao ensino público. 2 ed. São Paulo, Boitempo, 2019.

[9] FRASER, Nancy; JAEGGI, Rahel. **Capitalismo em debate:** uma conversa na teoria crítica. São Paulo: Boitempo, 2020.

[10] ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, p. 85-116, 1991.

Vê-se, então, que o Estado se utiliza de mecanismos, como o estabelecimento de políticas públicas, para articular as diferentes ideologias educacionais com a finalidade de universalizar a educação. No estabelecimento dessas políticas, há a participação de diversos atores que buscam, por meio de seus discursos num campo de disputas, alcançar um ponto de equilíbrio, nem sempre claro e racional, em torno de uma ou várias ideologias.

Esse campo discursivo que pode se marcar por controvérsias nos sentidos dos argumentos[11], também se marca pelas tensões do custo desta política. Isso porque na concretização das políticas públicas educacionais, necessariamente, há que se analisar a participação dos entes federativos, que deveriam trabalhar em regime de colaboração[12], principalmente, no que se refere à aplicação dos recursos empregados.

Além disso, o financiamento da educação apresenta as complexidades que decorrem do princípio da solidariedade federativa, no que se refere à divisão dos recursos[13]. Entrelaçada à forma que os recursos são divididos, estão as ideologias dos atores que se movimentam no campo político. Isso pode ser visto na exteriorização de seus argumentos de justiça na instituição da política de financiamento, por meio de seus discursos.

Por isso, nesse trabalho, o tema ficou delimitado à análise da última alteração da política de fundos de financiamento educacional, considerando que o Estado brasileiro, num contexto de ideologias colidentes, necessita de recursos para garantir a educação universal.

O instrumento que alcançou consenso e destaque no cenário nacional, para desempenhar esse papel, foi o Fundo de Manutenção de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB que, sinteticamente, organiza a redistribuição de recursos entre os entes federativos para financiar a educação. Reafirmando, a análise aqui empreendida se dá num recorte particular, que é a última alteração sofrida pelo FUNDEB em 2020.

---

[11]CHATEAURAYNAUD, Francis. **Pragmática das transformações e sociologia das controvérsias**: lógicas da investigação em face do tempo longo dos processos, (parte 1). [*s.d.*].

[12]ARAÚJO, Gilda. Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE**, [*S. l.*], v. 28, n. 2, 2012.

[13]ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

Ou seja, o trabalho se restringiu ao estudo da última alteração constitucional do FUNDEB[14], Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº15/2015, que é a política pública de fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação. Da própria definição do que é o fundo, retira-se sua finalidade de desenvolver a educação e valorizar o profissional da educação.

Apesar de se ter considerado como tema deste trabalho, a última alteração que o FUNDEB foi submetido, antes, é preciso esclarecer que mesmo diante de sua centralidade na manutenção da educação no Brasil, ela não é a única política que sustenta o sistema educacional (mesmo que não possa dizer que formalmente exista um sistema nacional de educação, diante da ausência de lei regulamentadora).

Ao lado do FUNDEB, existem outras políticas de financiamento da educação como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Dinheiro Direito na Escola (PDDE) e Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), que são executados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Há que se indicar, também, os programas de assistência voluntária, que dependem de adesão dos entes federativos.

Vê-se que o financiamento da educação é tema de considerável amplitude no Brasil, que após a Constituição Federal de 1988, apresentou maior protagonismo no cenário nacional diante das demandas por financiamento na educação. Considerando que a federação brasileira se caracteriza pela concentração de recursos na União[15], a forma que os entes se articulam e se relacionam para obter recursos para manter a educação se liga aos processos práticos de argumentação, destacando o papel das ideias e do conhecimento[16].

Com base no contexto acima, o objetivo do trabalho, apesar de localizado no campo do financiamento público da educação, restringiu-se ao estudo específico do FUNDEB e, consistiu em analisar os argumentos de justiça nos discursos da PEC nº15/2015

[14]Atualmente, o Fundeb/2020 em sede constitucional está normatizado pela ECnº108/2020 e regulamentado pela Lei nº14.133 de 25 de dezembro de 2020.

[15]ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

[16]FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert. The argumentative turn revisited. In: FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert. **The argumentative turn revisited**. Public Police as communicative practice. Durham: Duke University Press, 2012.

identificando a mobilização destes argumentos, pelos atores em sua reconstrução. Em outras palavras, buscou-se analisar o instrumento por suas controvérsias[17].

Apesar do tema da investigação ter recorte na análise das argumentações de justiça, contidas nos discursos dos atores na construção do FUNDEB/2020, não se desprezou, ao contrário, foi considerada sua trajetória desde 1996. Essa localização histórica do fundo não pode ser desprezada, diante da característica de ampliação, que se confronta com índices de manutenção de desigualdades socioeconômicas persistentes na sociedade brasileira[18].

Inclusive, nos discursos da PEC nº15/2015, a preocupação com a equidade, muitas vezes exteriorizadas como a ausência de condições de igualdade tanto no acesso quanto nas condições de seu oferecimento, foi inúmeras vezes indicada, apontando o descompasso entre oportunidades educacionais e igualdade na educação.

A preocupação com a relação entre desigualdades e oportunidades educacionais foi levantada no Relatório de Desenvolvimento Humano de 2019 que apontou que as desigualdades condicionadas pela "loteria do nascimento" agravam-se considerando-se a forma que a educação é disponibilizada e fruída por determinada pessoa[19].

Esse apontamento ainda pode ser relacionado com a manutenção das desigualdades sociais no Brasil que se apresenta de forma persistente e naturalizada. A estabilização se torna mais grave ao se constatar que desde o ano 2000, existe a manutenção de um sistema de desigualdade institucionalizado que representa uma alta diferença entre as classes mais alta e as mais baixas[20].

---

[17]FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert. The argumentative turn revisited. In: FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert. **The argumentative turn revisited**. Public Police as communicative practice. Durham: Duke University Press, 2012.

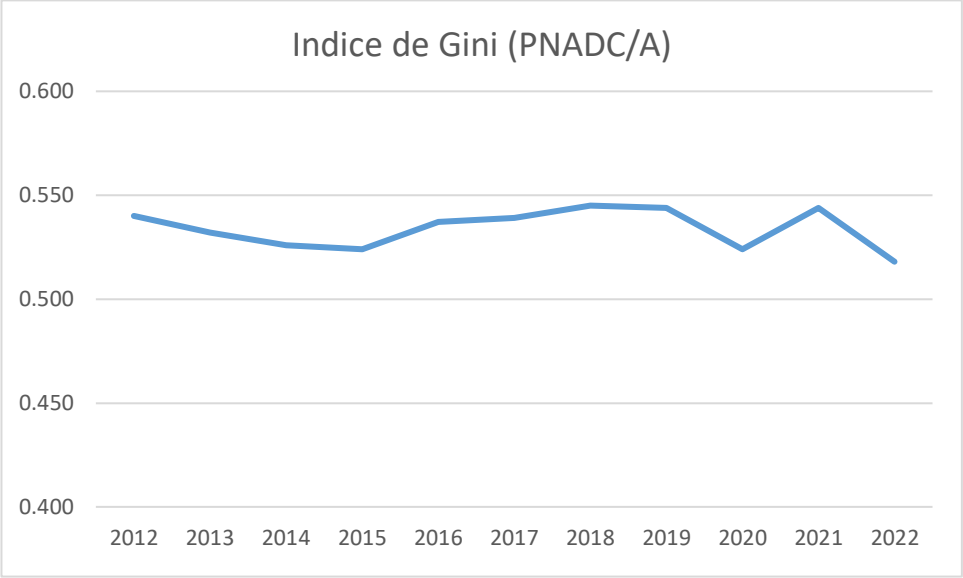
[18]PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2019**: além dos rendimentos, além das médias, além do presente: desigualdades no desenvolvimento humano no século xxi. Nova York, 2019. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf. Acesso em: 18 maio 2020.

[19]PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2019**: além dos rendimentos, além das médias, além do presente: desigualdades no desenvolvimento humano no século xxi. Nova York, 2019. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf. Acesso em: 18 maio 2020.

[20]PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2019**: além dos rendimentos, além das médias, além do presente: desigualdades no desenvolvimento humano no século xxi. Nova York, 2019. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf. Acesso em: 18 maio 2020.

O Relatório de Desenvolvimento Humano aponta que a desigualdade no Brasil considerando os 10% superiores auferiram 55-60 por cento do rendimento. O que induz à conclusão que os 90% restantes da população detiveram 45-40 por cento do restante do rendimento. O relatório ainda demonstra que "o primeiro percentil do topo global, a elite económica dos países ricos e pobres, obteve enormes ganhos entre 1980–2016"[21].

Gráfico 1 – ÍNDICE GINI NO BRASIL



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (IBGE/PNAD Contínua) - Consultado ipeadata.gov.br, em 10 de março de 2024.
Elaboração própria

A estabilidade da desigualdade pode ser contraposta ao aumento da destinação de recursos para o financiar a educação, o que problematiza a matéria, diante da finalidade do investimento público em educação que é o bem-estar social. Ou seja, a disponibilização de recursos, num primeiro momento, obedece à lógica linear do custo de direitos[22].

Para que a educação produza efeitos sociais, ou seja, para que ela concilie os ideais de capacitar para o trabalho e atuação cidadã, o fundo de financiamento embasa-se na

[21]PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2019**: além dos rendimentos, além das médias, além do presente: desigualdades no desenvolvimento humano no século xxi. Nova York, 2019. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf. Acesso em: 18 maio 2020.

[22]CASTEL, R. A escolha do Estado social. **Sociologias**, [*S. l.*], v. 2, n. 3, 2008. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/6977. Acesso em: 31 abr. 2022.

crença de que a educação depende da forma que os recursos serão distribuídos, ou seja, da quantidade a ser redistribuída e como será distribuída num quadro de desigualdades no fornecimento educacional[23].

Neste sentido, uma vez disponibilizado o recurso ao desenvolvimento à educação, o resultado de melhores condições de vida sociais e econômicas deveria ser concretizado. Esse ponto é interessante, porque abriu a primeira controvérsia que sustentou a discussão da PEC nº15/2015, que versou sobre a continuidade do FUNDEB, ou seja, sobre sua perenidade[24].

Superada a primeira controvérsia, que a rigor nem pode ser assim denominada diante do consenso quanto à continuidade do fundo, o ponto de contradição que apoia o trabalho é o descompasso entre o aumento de recursos ao fundo e os parcos resultados educacionais. Essa situação conduziu às controvérsias sobre o valor a ser complementado pela União, a constitucionalização do CAQ, dentre outras.

Esses descompassos foram agravados após a crise sanitária ocasionada pela pandemia, em que pode ser verificado que mesmo com os avanços legais proporcionados pelo fundo de financiamento, em termos de aumento progressivo na disponibilização de recursos, a desigualdade socioeconômica persiste[25].

A persistência da desigualdade, se torna um argumento que sustenta a defesa do financiamento público em prol de uma educação universal com capacitação para o trabalho como forma de inserção da pessoa na sociedade. O problema é a caracterização de uma promessa educacional não cumprida[26] que consiste na capacitação para a inserção social, num quadro discursivo consensual que defende educação como base do Estado, que capacita a pessoas para viver melhor.

O descumprimento da promessa educacional fica demonstrado na realidade desigual comprovada pelos resultados obtidos tanto pelo Índice de Desenvolvimento da

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

[24]PINTO, José Marcelino. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. **Em Aberto**, v. 28, n. 93, 2015. Disponível em: https://emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2523. Acesso em: 30 set. 2022.

[25]RELATÓRIO FINAL. Subcomissão temporária para acompanhamento da educação na pandemia. Senado Federal. Comissão de Educação, cultura e esporte. Subcomissão temporária para acompanhamento da educação na pandemia. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2023/02/14/arquivo_portal_cectcovid_7433comissaoespcomissaocectcovid20221212.pdf. Acesso em: 02 mar. 2024.

[26]DUBET, François. **O tempo das paixões tristes: as desigualdades agora se diversificam e se individualizam, e explicam as cóleras, os ressentimentos e as indignações de nossos dias**. Vestígio Editora, 2020.

Educação Básica - IDEB, quanto pelo Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – PISA (Programe for International Student Assessment) [27]. O primeiro, é mecanismo de avaliação interna do sistema brasileiro e, o segundo é instrumento de avaliação internacional. Tanto nestes sistemas quanto em novas propostas de avaliação, o Brasil tem apresentado baixos resultados [28].

Diante desta fragilidade apresentada pelo sistema educacional – entre o aumento dos investimentos em educação proporcionados pelo FUNDEB/2006 e os níveis persistentes e naturalizados de desigualdade – em 2020, a legislação sobre o FUNDEB foi alterada para influenciar e modificar a situação educacional no país, exposta pela pandemia, com a finalidade de minorar os descompassos entre disponibilização de recursos e resultados educacionais.

O rápido contágio possibilitado pelo Corona vírus impôs, como medida sanitária, a suspensão das aulas presenciais como forma de garantir o isolamento/distanciamento social para, em momento posterior, assumir a forma remota[29]. Para além das condições físicas dos estabelecimentos de ensino[30], o nível de aprendizagem dos alunos das escolas públicas brasileiras foi exposto[31].

A discussão do financiamento da educação – neste contexto de angústia – não pode ignorar as condições reais da disponibilização da educação que mostrou

---

[27]INEP. **IDEB**. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/saeb/saeb-2021-e-ideb-2021. Acesso em: 18/06/2024. O resultado do Brasil no ano de 2021 no IDEB foi de 3,8. No PISA alcançou a 65ª colocação me matemática; a 52ª colocação em leitura e a 62ª colocação em ciências.

[28]MACHADO, Clara; TORQUATO, Débora**.** Progress in Internacional Reading Literacy Study **.Seminário internacional da Educação Básica.** 2023. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/institucional/especialistas-debatem-futuro-da-avaliacao-da-educacao-basica. Acesso em: 12 dez. 2023. O Brasil apresentou pela primeira vez no PIRLS alcançando a média de 419 pontos (escolas privadas obtiveram 512 e as escolas públicas obtiveram 398), ficando à frente apenas da Jordânia, Egito e África do Sul

[29]BRASIL. **Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020**. Brasília, 2020. Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14040.htm. Acesso em: 22 out. 2022.

[30]Os dados apontam que 5,8 milhões de estudantes não tiveram acesso à internet 3 G ou 4 G durante a pandemia. ESTATÍSTICAS SOCIAIS. **PNAD Educação 2019: Mais da metade das pessoas de 25 anos ou mais não completaram o ensino médio**. 2020. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/. Acesso em: 20 jul. 2020. .

[31]Em 2021, alfabetiza Brasil da SAEB detectou que 56,4% dos brasileiros podem ser considerados como não alfabetizados. ALMEIDA, Daniela. **MEC: 56,4% dos alunos do 2º ano não estão alfabetizados**. 2023. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2023-05/mec-diz-564-dos-alunos-do-2o-ano-nao-estao-alfabetizados#:~:text=Os%20resultados%20da%20pesquisa%20Alfabetiza,da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20B%C3%A1sica%20(Saeb). Acesso em: 09 jan. 2024.

características cruéis entre os diferentes níveis econômicos dos alunos[32] coibindo a concretização dos demais direitos sociais.

Um ponto que merece ser indicado é que, apesar das condições angustiantes e de insegurança que permeou o ano de 2020 – ano que a PEC foi aprovada – a discussão para ouvir a sociedade civil especializada sobre o assunto, se iniciou no dia 07 de março de 2017[33]. Esse período possibilitou, até a aprovação, a realização de um debate longo com a realização de mais de 40 audiências, com a participação de inúmeros atores com experiência na área educacional[34].

Considerando esta contextualização, mais uma vez, se reafirma que a pesquisa desenvolvida ficou restrita à última alteração sofrida pelo FUNDEB em 2020, tendo por **objetivo geral** analisar os argumentos de justiça utilizados nos discursos da PEC nº15/2015, identificando os sentidos mobilizados pelos atores em sua reconstrução.

O objetivo geral teve como referência as condições que moldaram o instrumento pelas ações do passado, bem como as possibilidades de reconstrução de uma ferramenta para o futuro[35]. Ou seja, não se desprezou a trajetória nem as consequências produzidas pelo FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério em 1996) e FUNDEB (2006), que moldaram as condições de reconstrução do mecanismo para o futuro, hoje o FUNDEB/2020.

A organização do trabalho, que decorre do desdobramento do objetivo geral tem como **objetivos específicos**, os seguintes:

i) Identificar os argumentos de justiça como dispositivo cognitivo que agrega sentido à política;

[32]RELATÓRIO FINAL. Subcomissão temporária para acompanhamento da educação na pandemia. Senado Federal. Comissão de Educação, cultura e esporte. Subcomissão temporária para acompanhamento da educação na pandemia. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2023/02/14/arquivo_portal_cectcovid_7433comissaoespcomissaocectcovid20221212.pdf. Acesso em: 02 mar. 2024.

[33]Conforme site oficial da Câmara dos Deputados constando as transmissões das audiências sobre as propostas em andamento na Casa. Disponível em: https://www.camara.leg.br/transmissoes.

[34]No anexo único do trabalho, apresentou-se quadro contendo as audiências realizadas e os atores participantes.

[35]ROBERTSON, Susan L. **Guardians of the Future: International Organisations, Anticipatory Governance and Education, Global Society**. 2022. 36:2, 188-205. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/13600826.2021.2021151?needAccess=true. Acesso em: 19 jan. 2024.

ii) Analisar, na camada discursiva, as controvérsias nos discursos dos atores como processo de longa duração; e

iii) Seguir as transformações dos documentos jurídicos e seus acompanhantes, numa camada normativa.

A síntese dos objetivos, acima apresentada, decorreu da formulação do problema que se originou do embate entre a linha ascendente de disponibilização de recursos para financiar a educação básica pública, e a linha estável de desigualdade, que persiste na sociedade brasileira, sendo assim formulado: **Por que os níveis de desigualdade social não se alteram, se os argumentos de justiça nos discursos que criaram o FUNDEB/2020 sustentam – considerando as experiências do FUNDEF e o FUNDEB/2006 - que o financiamento da educação (política pública solidária) se orienta para a solidariedade (universalidade/qualidade)?**

Para apresentar um desenvolvimento ao problema, ele foi articulado ao objetivo, tendo-se como premissa que a análise do FUNDEB, como paradigma solidário da política pública educacional, pode ser realizada a partir de camadas ou dimensões, que foram nominadas como cognitiva, normativa e discursiva.

Essas camadas foram empregadas para sustentar a **hipótese** de que apesar do FUNDEB ser reconhecido como paradigma de política pública solidária e dos discursos dos atores se caracterizarem como controvérsias de longa duração, as transformações do FUNDEB tendem a se orientar para modelos anteriormente conhecidos[36], escalonando a concretização da solidariedade. Ou seja, a política de fundos da educação na promoção da inclusão social é realizada de forma mitigada mantendo a desigualdade social estável.

O desenvolvimento e análise da hipótese - articulados aos objetivos específicos - acima apresentados, foram estruturados, respectivamente, nos capítulos 2, 3 e 4 da seguinte maneira:

i) Entende-se por camada ou dimensão cognitiva a existência de ideais de justiça nas argumentações dos atores em seus discursos que sustentam as políticas públicas na concretização de direitos;

ii) A camada ou dimensão discursiva demonstra como os argumentos de justiça são utilizados, nas justificativas de combate às desigualdades, nos

[36]PERISSINOTTO, Renato; STUMM, Michelli Gonçalves. A virada ideacional: quando e como ideias importam. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 121-148, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsocp/a/vDH5jfjYvGVF7yzmwFQWJGv/?format=pdf. Acesso em: 20 fev. 2024.

discursos que institucionalizam o FUNDEB numa situação de manutenção ou alteração de *status quo* de direitos educacionais e sociais; e

iii) A camada ou dimensão normativa persegue a compreensão e a transformação do fundo de manutenção da educação básica como instrumento e método da política educacional na concretização de direitos.

Abaixo uma breve explicação sobre como cada capítulo foi construído assim como a indicação das premissas adotadas, para atender ao objetivo proposto, que é analisar os argumentos de justiça utilizados nos discursos da PEC nº15/2015, identificando os sentidos dos argumentos de justiça mobilizados pelos atores em sua reconstrução.

1.1 Da divisão do trabalho

Para atender ao proposto no problema, no objetivo geral e específicos, e na hipótese apresentada, o desenvolvimento da pesquisa foi dividido em três capítulos na seguinte forma:

Capítulo 2	Camada cognitiva	Argumentos de justiça

Capítulo 3	Camada discursiva	Controvérsias nos discursos

Capítulo 4	Camada normativa	FUNDEB/2020

As diferentes camadas ou dimensões[37] acima sintetizadas, serviram para apresentar as diversas camadas, não exauridas, do mesmo objeto, no caso, o FUNDEB que mobiliza inúmeros dispositivos[38]. Não se esgotou todas as formas que o instrumento pode

[37]PERISSINOTTO, Renato; STUMM, Michelli Gonçalves. A virada ideacional: quando e como ideias importam. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 121-148, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsocp/a/vDH5jfjYvGVF7yzmwFQWJGv/?format=pdf. Acesso em: 20 fev. 2024. Exemplificam com base em Walsh, When do ideas matter, 2000, que as ideias podem ser veiculas em distintas dimensões.

[38]SILVA, Frederico A. Barbosa da. SOUZA, Érica Barbosa Coutinho Freire de. **Cartografia das subjetividades brasileiras. Textos para discussão**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2019. p.09. Citando, AGAMBEN. G. O que é o contemporâneo? e outros ensaios. Chapecó: Argos, 2010. p.29.

ser analisado e estudado[39] [40] [41], ao contrário, ressalta-se que aqui a análise ficou delimitada na relação entre discurso e argumentos na reconstrução do FUNDEB/2020, contidos nas audiências realizadas perante a Comissão Especial da Câmara dos Deputados para emitir o parecer da PEC nº15/2015.

Ou seja, o trabalho buscou focar no papel das ideias contido nos discursos dos atores, que se constituem de argumentos como "o processo interativo de formação de ideias, deliberação e legitimação"[42], amparando-se no proposto pelo institucionalismo discursivo[43].

Na sequência, apresenta-se como o tema foi trabalhado em cada um dos capítulos por meio das premissas adotadas, e principais conceitos. Indicou-se, também, como a pesquisa foi realizada, ou seja, os métodos e procedimentos empregados na construção de cada capítulo.

1.1.1 O CAPÍTULO 2 CONTROVÉRSIAS NOS SENTIDOS DE SOLIDARIEDADE NOS ARGUMENTOS DE JUSTIÇA NO FUNDEB/2020

No Capítulo 2, denominado - Controvérsias entre os sentidos dos argumentos de justiça no FUNDEB/2020 - se discorreu sobre os argumentos de justiça como dispositivos de formação discursiva que integram a reconstrução do FUNDEB/2020, porque são base das ideias.

Ou seja, partiu-se de constatação que a inserção de novas regras no FUNDEB foi feita a partir dos discursos proferidos na PEC nº15/2015. Esses discursos veicularam argumentos que, historicamente localizados, consideraram a trajetória do instrumento,

---

[39]MARTINS, Paulo de Sena. **Novo fundeb permanente**: comentários à Lei nº14.113/2020. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

[40]CARA, Daniel; NASCIMENTO, Iracema Santos do. A construção do primeiro Fundeb (2005-2007) e do Fundeb Permanente (2015-2020): análise comparada sobre processos legislativos. **Education Policy Analysis Archives**, [S. l.], v. 29, n. 168, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.14507/epaa.29.6781. Acesso em: 02 abr. 2024.

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

[42] PERISSINOTTO, Renato; STUMM, Michelli Gonçalves. A virada ideacional: quando e como ideias importam. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 121-148, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsocp/a/vDH5jfjYvGVF7yzmwFQWJGv/?format=pdf. Acesso em: 20 fev. 2024.

[43]FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert. The argumentative turn revisited. In: FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert. **The argumentative turn revisited**. Public Police as communicative practice. Durham: Duke University Press, 2012.

desde sua origem. Ou seja, os discursos levaram em conta o início da política de fundos - desde 1996 – que à época denominava-se FUNDEF.

As reflexões apresentadas, então, tiveram o objetivo específico identificar os argumentos de justiça como dispositivos de formação discursiva na reconstrução do FUNDEB/2020. Ou seja, buscou-se apresentar os sentidos que os dispositivos de justiça podem adquirir a depender da visão de justiça que esteja sendo privilegiada. Isso porque a forma que um argumento de justiça é utilizado pode variar, até mesmo em função do tempo.

Existe um sistema de sentidos aplicados aos argumentos[44], em que se atribui a eles um conteúdo que justifique sua mobilização nos discursos dos atores[45]. Esses conteúdos, vistos em suas formas absolutas, são inconciliáveis e as controvérsias surgem da medida de suas relativizações.

Nesta última alteração da política de fundos, PEC nº15/2015, buscou-se acompanhar nos discursos, o papel das ideias para explicar a modificação nas ações políticas[46]. Essas modificações se ligam à natureza dos argumentos de justiça porque as políticas públicas decorrem das necessidades da sociedade, influenciando tanto o direito quanto as políticas públicas. As políticas públicas, neste sentido, podem ser vistas como ligação entre os direitos sociais e o direito[47].

Enquanto mecanismo de ligação ou ferramenta que busca concretizar os direitos sociais, os valores que sustentam os argumentos de justiça se situam numa análise de políticas públicas que dá sentido às políticas públicas. A análise dos argumentos se contrapõe ao modelo puramente racional entendido como projeto técnico e isento de valores[48], permitindo a visualização de sentidos na utilização dos argumentos, não como condição de verdade ou falsidade, mas para contribuir na explicação de seu sucesso ou insucesso[49].

---

[44]AUSTIN, J. L. **Quando dizer é fazer**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1998.

[45]SILVA, Frederico A. Barbosa da; SOUZA, Érica Barbosa Coutinho Freire de. **Cartografia das subjetividades brasileiras. Textos para discussão**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

[46]SCHMIDT, Vivien A. Taking idea and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth "new institucionalism". **European Political Science Review** (2010); 2:1, 1-25.

[47]BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Matheus Silveira de. A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. **Sequência**, Florianópolis, v. 43, 2022. Disponível em: https://www.scielo.br/j/seq/a/VZ9b5j6chf7tPL3RB3qXsxh/. Acesso em: 02 jan. 2024.

[48]FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert. The argumentative turn revisited. In: FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert. **The argumentative turn revisited**. Public Police as communicative practice. Durham: Duke University Press, 2012.

[49]AUSTIN. J.L. **Quando dizer é fazer**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1998.

Os sentidos dos argumentos de justiça não se isentam de ideologias que, apesar de divergentes, podem se convergir quando o objetivo no campo político é a busca de consenso na institucionalização de determinada política. Por isso, a relevância dos sentidos dos argumentos de justiça que podem se assentar em vieses liberais e sociais, para ordenar a vida social.

Na organização da exposição destes sentidos, a reflexão do capítulo foi dividida em três partes. A primeira abordou a liberdade, na sequência, a igualdade e, por último, a solidariedade. Considerando que o conteúdo destes valores converge e diverge, a depender da forma que são articulados[50], parte-se da premissa de que sua aplicação não se dá de forma absoluta, admitindo-se a relativização de seus sentidos[51].

Entendendo que os valores não são absolutos e dependem de sopesamentos[52] para serem aplicados, justifica-se a relevância da análise dos argumentos de justiça. Como o termo pertence à Filosofia, abaixo, são apresentados seus limites, indicando o sentido que se adotou, tanto para "argumentação", quanto para "justiça", de forma a organizar o raciocínio exposto na pesquisa.

"Argumentação", neste contexto, é forma substantiva do verbo argumentar que pode apresentar dois significados distintos a partir de seu sentido na frase que pode se classificar como verbo intransitivo ou como verbo transitivo indireto[53].

O Capítulo 2 trabalha com o primeiro sentido, apresentando as ideias que atribuem significado que buscam explicar a liberdade, a igualdade e a solidariedade como veículo de concretização de ideal de justiça. Neste primeiro sentido, que se denominou de material, se considera "o que é" o argumento, qual é o sentido ou significado que adquire determinada palavra, exteriorizando seu valor que carrega uma sustentação ou justificação do que é justo

[50]VALDERANA, Paula. Planning for freedom. Hayekian and Polanyian polices en Latin America. **International Journal of Political Economy**, vol.41, nº 4, Wintwe 2012-13, pp. 88-105, 2013. A autora indica que Polanyi considera a liberdade como conceito dependente da responsabilidade, ou seja, só é politicamente livre aquele que age através da responsabilidade.

[51]RODOTÁ, Stefano. **Solidarietá. Un'utopia necessaria**. 6 ed. Bari: Gius. Laterza & Figli, 2021.

[52]ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

[53]CEGALLA, Domingos Paschoal. Novíssima Gramática da Língua Portuguesa. São Paulo: Nacional, 1994.

O segundo sentido, foi trabalhado no capítulo 3 - adiante especificado - apresentando significação centrada nas apresentações de ideias em objeção a outras ideias, ou seja, se detém seu sentido num campo de disputa de controvérsias[54].

A expressão, argumentações de justiça, ainda depende da indicação e limitação do termo justiça. A busca pelo conceito de justiça é uma das que pode ser representada pela busca da essência humana. Por isso, parte-se da premissa que o termo pertence à Filosofia, que não apresenta sentido e conceituação unívoca para o termo[55].

Na pesquisa, o sentido de justiça ficou delimitado pelo uso que o Direito faz dela[56], considerando que o fundo de financiamento consiste em política pública formalmente construída pelo Poder Legislativo, com participação do Poder Executivo e da sociedade civil.

A determinação do conceito de justiça varia no tempo e no espaço dependendo altamente das aceitações e inclinações que a evolução social permite. Essa caracterização da justiça parece ser um ponto de consenso entre os filósofos, sem desconsiderar que sua amplitude que admite variações, dificulta precisar conceitualmente um único sentido[57].

Por isso, não se trabalhou e nem se teve como pretensão conceituar justiça. Aqui, a ideia foi a utilização de alguns conteúdos desenvolvidos por teorias de justiça que alcançaram consagração, inclusive sendo aplicadas ao Direito que, por sua vez, veicula as políticas públicas.

A ideia de justiça está permeada na própria sociedade e pode ser encontrada até mesmo nas primeiras organizações humanas, assim como pode ser encontrada em sociedades consideradas não organizadas[58].

Considerando as influências da civilização clássica no ocidente e a relevância da tríade de direitos após as revoluções dos povos de Virgínia e da Revolução Francesa, exteriorizados pela liberdade, igualdade e solidariedade, optou-se pela adoção do sentido

---

[54]SCHMIDT, Vivien A. Taking idea and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth "new institucionalism". **European Political Science Review** (2010); 2:1, 1-25.

[55]KAUFMANN, A.; HASSEMER, W. Introdução à filosofia do direito e à teoria do direito contemporânea. 2 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2009.
REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. Saraiva, 2001.

[56]KAUFMANN, A.; HASSEMER, W. Introdução à filosofia do direito e à teoria do direito contemporânea. 2 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2009.

[57]KAUFMANN, A.; HASSEMER, W. Introdução à filosofia do direito e à teoria do direito contemporânea. 2 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2009.

[58]GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

de justiça no desenvolvimento do raciocínio pela identificação de visões de teorias de justiça embasadas na liberdade como prioridade para justiça, na igualdade que privilegia a liberdade em seu aspecto instrumental e na solidariedade como base das modificações sociais[59].

Percebe-se que nos discursos dos distintos atores podem ser visualizadas crenças que coincidem com o conteúdo das teorias de justiça que se distinguem entre si, conforme a premissa adotada pela teoria. Por isso, reafirma-se que as teorias de justiça, que foram abordadas, decorrem da tríade clássica de direitos – liberdade, igualdade e solidariedade - que acabam por contemplá-los em maior ou menor grau a partir da premissa que assumem.

A liberdade como base das teorias de justiça encontra terreno fértil nos discursos dos atores pela sedução de seu sentido. É direito considerado de primeira geração e dela decorreriam os demais direitos, exteriorizados na figura do contrato social[60].

A igualdade também tem grande prestígio nas teorias de justiça e tem como uma de suas principais características o fortalecimento do Estado, em seu viés social, ao possibilitar a massificação dos direitos e sua garantia pelo corpo social[61].

A solidariedade pode ser visualizada como base das políticas públicas[62]. O art.3º, I da Constituição Federal permite essa interpretação ao indicar o princípio como objetivo ao ser alcançado pelo Estado brasileiro, que depende da forma que os bens públicos são disponibilizados às pessoas.

A disponibilização dos bens, dos direitos a todos, liga-se ao conteúdo jurídico da solidariedade que comporta densidades distintas. Isso pode ser percebido quando são analisadas as argumentações que sustentam, que embasam a institucionalização de direitos.

O sentido adotado para os termos “argumento” e “justiça”, ou seja, a formulação de política pública (FUNDEB) inserida num contexto controverso que decorre do agir dos

[59]SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas.** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
[60]NUSSBAUM, Martha C. **Fronteiras da justiça**: deficiência, nacionalidade, pertencimento a espécie. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013. A autora indica as limitações dos contratos de justiça na ótica clássica (Hobbes, Locke e Rosseau). Orientação que é adotada neste trabalho.
[61]FRASER, Nancy; JAEGGI, Rahel. **Capitalismo em debate**: uma conversa na teoria crítica. São Paulo: Boitempo, 2020. O diálogo entre as autoras leva ao entendimento de que na concretização de direitos são conjugadas inúmeras esferas de valores (Habermas) que não são naturais, mas sim artefatos do capitalismo.
[62]RODOTÁ, Stefano. **Solidarietá. Un’utopia necessaria**. 6 ed. Bari: Gius. Laterza & Figli, 2021.

atores que se expressam por meio de valores ora embasados na liberdade, ora na igualdade, ora na solidariedade, ficou limitado ao proposto pela virada argumentativa e aos usos da prioridade da liberdade[63], da liberdade instrumental[64] e da solidariedade como metamorfoses da questão social[65].

O conteúdo dos argumentos de justiça são objeto nos discursos dos atores. O uso do conteúdo de um argumento se sujeita ao sentido que os atores dão à ideia de justiça quando exteriorizam seus discursos, influenciando a política pública com seus ideais. Neste sentido, ainda se pode cogitar do conteúdo dessas ideias consideradas sob contextos de políticas de vieses liberais ou conservadores[66].

1.1.2 O CAPÍTULO 3 CONTROVÉRSIAS NOS DISCURSOS DOS ATORES NA FORMULAÇÃO DO FUNDEB/2020

O capítulo 3 considerou o termo argumentação como objeto (segundo sentido), ou seja, como identificação de controvérsias[67] em relação a outras ideias. Esse sentido foi aplicado na análise dos discursos proferidos pelos atores, na orientação proposta pelos estudos desenvolvidos por Fischer e Gottweis[68], denominado virada argumentativa. A orientação defende que os processos de políticas públicas são interações que recebem a influência de seus atores porque intermediadas pelas práticas comunicativas por eles praticadas.

Ou seja, o capítulo que tem o objetivo específico analisar as controvérsias nos discursos dos atores, pelo prisma da dimensão discursiva. Essa visão, demonstra a utilização de como os argumentos de justiça são utilizados nas justificativas de combate às desigualdades nos discursos que institucionalizam o FUNDEB, num campo de disputas,

[63]RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
[64]SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2010. SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Editora Companhia das Letras, 2011.
[65]CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 12 edição. Petrópolis: Vozes, 2015.
[66]SILVA, Frederico Augusto Barbosa da. **Do nível de rua à alta burocracia: a contribuição dos cargos no governo para a análise de políticas públicas**. Não publicado.
[67]CHATEAURAYNAUD, Francis. **Pragmática das transformações e sociologia das controvérsias**: lógicas da investigação em face do tempo longo dos processos, (parte 1). [*s.d.*].
[68]FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert. The argumentative turn revisited. In: FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert. **The argumentative turn revisited**. Public Police as communicative practice. Durham: Duke University Press, 2012.

que geram situações de manutenção ou alteração de *status quo* de direitos educacionais e sociais.

Aqui se faz necessária a explicação de que se parte do entendimento que as narrativas são desenvolvidas a partir dos discursos dos atores. Ou seja, os atores impregnam na defesa das ideias contidas em seus discursos, maneiras discursivas que expressam uma ideia de justiça que perpassa e se exterioriza em seus argumentos[69].

Considerando que a forma que os bens são disponibilizados resulta da disputa entre as diferentes necessidades, e que a história brasileira se marca por desigualações, a análise deste trabalho nasceu da contradição apresentada pela destinação de recursos para o financiamento educacional diante dos números das desigualdades socioeconômicas, que ainda apresentam a característica da persistência.

O material utilizado para a confecção deste capítulo foram as audiências públicas contidas no site oficial da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Os documentos consistem em transmissões das audiências contendo a participação de distintos atores que integram tanto o Poder Público como a sociedade civil.

A partir da análise de políticas públicas empreendida por Fisher e Gottweis da política pública como prática comunicativa[70] a apropriação dos sentidos dos argumentos de justiça pelos atores em suas narrativas produz consequências na formulação da política de financiamento educacional que podem se adequar ao previsto na lei ou serem imprevistas.

E, ainda pode ser verificado que, na formulação do FUNDEB, os atores se apropriaram dos sentidos dos argumentos de justiça para justificar em suas narrativas suas preferências ideológicas que podem ser denominadas de crenças, aproveitando das consequências que os modelos anteriores da política de fundos trouxeram socialmente. Como os modelo anteriores, surgiram em 1996 e 2006, optou-se por analisar as audiências que culminaram com o novo FUNDEB, ou seja, FUNDEB 2020.

---

[69]ROCHA-COUTINHO, Maria Lúcia. A narrativa oral, a análise de discurso e os estudos de gênero. **Estudos de Psicologia (Natal)**, v. 11, p. 65-69, 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/j/epsic/a/6q33SjCn4gWmPGMLtj3zTrH/abstract/?lang=pt#. Acesso em: 16 fev. 2024.

[70]FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert. The argumentative turn revisited. In: FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert. **The argumentative turn revisited**. Public Police as communicative practice. Durham: Duke University Press, 2012.

Por isso, a análise ficou delimitada temporalmente nas audiências realizadas em 2017, 2018 e 2019 que culminaram com a aprovação da PEC nº15/2015, transformada na EC nº108 de 27 de agosto de 2020FUNDEB. Apesar de se ter consultado, algumas audiências sobre a lei regulamentadora da EC nº108/2020 - lei nº 14.113 de 20 de dezembro de 2020 - estas não se constituíram em objeto específico da pesquisa.

As audiências que, efetivamente, constituem o objeto de trabalho são as constantes do anexo único, ocorreram na 55ª legislatura e 56ª legislatura. As audiências realizadas na 55ª legislatura se dividiram em dois momentos: no primeiro, as reuniões incidiram sobre a proposta da PEC 15 apresentada pela deputada Raquel Muniz; no segundo, as reuniões debateram sobre a primeira minuta do substitutivo. Foram realizadas, 24 audiências sobre a proposta original da PEC, e 6 audiências sobre a primeira minuta do substitutivo. Na 55ª legislatura foram realizadas 30 audiências, no total.

As audiências realizadas na 56ª legislatura, se deram em consonância com plano de trabalho apresentado pela Comissão Especial para subsidiar a confecção de texto substitutivo para a PEC nº15/2015, com a realização de 17 audiências públicas e 3 seminários regionais, sendo que estes últimos não foram analisados na pesquisa apresentada.

À oitiva das transmissões, foi complementada com a leitura das transcrições das reuniões analisadas. A análise desse material possibilitou a construção do capítulo 4, que descreve o FUNDEB como instrumento e objeto de controvérsias aproveitando-se do sentido dos argumentos de justiça trabalhados no capítulo 2.

1.1.3 O CAPÍTULO 4 O FUNDEB COMO INSTRUMENTO DE SOLIDARIEDADE E OBJETO DE CONTROVÉRSIAS

O objetivo do capítulo foi seguir os documentos normativos e seus acompanhantes, numa camada normativa que buscou compreensão e a transformação do FUNDEB como instrumento e método da política educacional na concretização de direitos.

O capítulo, seguiu a transformação da legislação buscando elementos que pudessem aclarar como a destinação específica de quantias de recursos para custear a educação teve potencial para organizar o debate e conflitos argumentativos entre atores, mobilizando diferentes concepções de educação e, também, sobre como os instrumentos de política poderiam se ligar a elas.

A educação é considerada como um dos bens públicos mais preciosos porque tem capacidade para potencializar os demais direitos[71]. Por se caracterizar como bem, sua divisão entre os membros do corpo social depende de regras que determinam seu uso pelas pessoas[72].

Neste contexto, as políticas públicas educacionais consistem nos mecanismos hábeis voltados a possibilitar o uso do direito educação[73]. Na educação inúmeras políticas públicas são produzidas para que sua fruição seja garantida a todos[74], o que gera um custo.

Por isso, além do reconhecimento da educação, como direito que pertence a todos, outro ponto central na discussão das políticas públicas é o custo na sua manutenção. Ou seja, a educação como direito depende de recursos para ser disponibilizada.

O instrumento do FUNDEB, então, além de ser construído para impactar na ordem social carrega o simbolismo de ser instrumento de solidariedade voltado à construção coletiva. Como seu desenho foi-se ampliando no tempo para atingir a igualdade e a equidade, suas consequências são relevantes para a sociedade.

Isso pode ser visto pela própria evolução do instrumento de financiamento em que se fundamentou na ideia de diminuir as desigualdades educacionais. O termo utilizado para representar esta ideia era: redistribuição. Como vocábulo, sua força foi direcionada para ressignificar o financiamento da educação que, a partir de 1996, com a propositura da Emenda Constitucional nº 14/1996, criou FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.[75] O instituto modificou as condições de acesso e oferta da educação fundamental e pode se consolidar a sua percepção como dispositivo de solidariedade no corpo social brasileiro. No que se

[71]NUSSBAUM, Martha C. **Educação e justiça social**. Ramada: Edições Pedago LDA, 2014.

[72]FERRAJOLI, Luigi. **Por uma teoria dos direitos e bens fundamentais**. Porto Alegre: Ed. Livraria do Advogado, 2011.

[73]AITH, Fernando; BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. **Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado democrático de direito e de promoção e proteção dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva. Cap, v. 10, p. 217-246, 2006.

[74] DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, p. 113-118, 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/j/spp/a/RNxzrfZJ5H5HTnBVJFNH3vx/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 15 jan. 2024.

[75]PINTO, José Marcelino de Rezende. A divisão de responsabilidades pelo ensino no Brasil e o impacto das mudanças recentes na legislação. **Paidéia (Ribeirão Preto)**, p. 11-27, 1996. Disponível em: https://www.scielo.br/j/paideia/a/GSTN44nygpPzwZWK7QMd9Jn/. Acesso em: 10 out, 2022.

refere à esfera temporal, em 1996, o instrumento nasce para vigorar durante dez anos, limitada a sua abrangência ao ensino fundamental.

Em 2006, o instituto se transformou em FUNDEB - o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - carregando as experiências adquiridas desde sua instituição, para trazer mais igualdade na distribuição da educação no Brasil.[76]

O FUNDEB de 2006, sofreu alteração na abrangência, alargando-se para a educação básica, mas deixando de fora a educação infantil, mantendo a vigência por mais dez anos. Em sua última alteração, o FUNDEB de 2020 tornou-se permanente e alargou sua abrangência, ao incluir a educação infantil.

O desenho formulado pela lei carrega as disputas ocorridas nas discussões para pacificar o problema, ou seja, a norma estabiliza o debate, mas não encerra as controvérsias.

O capítulo, então, buscou apresentar além de seu desenho, e de seu funcionamento enquanto mecanismo redistributivo, as controvérsias que caracteriza o instrumento desde sua criação. Isso, considerando o campo discursivo que mobiliza diferentes concepções e objetivos, que acabam por impactar a sociedade. Ou seja, o FUNDEB produz consequências enquanto instrumento de política pública que se submete às controvérsias, que se originam nos argumentos de justiças, como também, no uso desses mesmos argumentos pelos atores.

O instrumento carrega tensionamentos que decorrem dos discursos que o criaram, conforme sua trajetória foi sendo desenrolada. O capítulo buscou trabalhar com as ideias que modificaram o FUNDEB - que se embasaram na promoção da igualdade com qualidade nas oportunidades educacionais - mesmo diante de sua característica essencial que é a redistribuição de recursos.

[76]PINTO, José Marcelino de Rezende. A divisão de responsabilidades pelo ensino no Brasil e o impacto das mudanças recentes na legislação. **Paidéia (Ribeirão Preto)**, p. 11-27, 1996. Disponível em: https://www.scielo.br/j/paideia/a/GSTN44nygpPzwZWK7QMd9Jn/. Acesso em: 10 out, 2022.

1.2 Método de pesquisa

O trabalho seguiu orientação analítica[77], a partir da consideração do FUNDEB como paradigma dominante[78] de política pública de financiamento educacional. Das considerações introdutórias de cada capítulo pode-se perceber que o FUNDEB foi considerado como instrumento da política educacional, diante da centralidade que ele adquiriu nos campos político e social. Ou seja, como paradigma dominante, a tônica utilizada nos discursos foi de sua imprescindibilidade para concretizar a educação.

Por isso, o objeto de pesquisa é representado pelo FUNDEB que nos capítulos do trabalho, foi submetido à análise como instrumento de controvérsia no campo político, especificamente, por meio dos discursos dos atores.

A forma procedimental geral aplicada ao trabalho foi a pesquisa exploratória em que se aplicou a técnica da análise de conteúdo[79]. Ou seja, primeiro foi realizada a colheita e seleção do material que, posteriormente foi analisado.

O material selecionado compõe-se de obras teóricas sobre o objeto (livros e artigos); dados produzidos pelos canais oficiais e da sociedade civil organizada; legislação; jurisprudências e os discursos dos atores sobre a política de fundos. Na coleta dos dados, inclusive, foram colhidos discursos que não integraram o trabalho, mas que serviram para contextualizar os discursos que embasaram a criação do FUNDEB/2020, como por exemplo os discursos dos atores que culminaram com a lei nº 14.133 de 25 de dezembro de 2020, que disciplinou a EC nº108/2020 (PEC nº15/2015).

No capítulo 2, em que se trabalhou os argumentos de justiça, o levantamento do material por meio da pesquisa exploratória teve como objetivo embasar os sentidos dos argumentos, representados pela liberdade, igualdade e solidariedade, numa dimensão cognitiva[80] em que articula ideias, valores, ideologias e princípios que passam a ser conteúdo dos discursos dos atores. A análise do conteúdo das obras selecionadas serviu

[77]SILVA, Frederico A. Barbosa da. SOUZA, Érica Barbosa Coutinho Freire de. **Cartografia das subjetividades brasileiras. Textos para discussão**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2019.
[78]KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 5 ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1998.
[79]GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Teresa Fonseca. (Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática. 4 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.
[80]SILVA, Frederico A. Barbosa da. SOUZA, Érica Barbosa Coutinho Freire de. **Cartografia das subjetividades brasileiras. Textos para discussão**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

para determinar, ou melhor, estabelecer sentidos[81] aos argumentos. Isso porque as ideias dos atores devem ser levadas a sério[82].

No capítulo 3, a análise ficou restrita aos discursos proferidos pelos atores nas audiências que sustentaram o FUNDEB/2020 como política hegemônica que antes de ter se tornado regra jurídica, se ancorou em ideias gerais e simbólicas num campo de disputas. Os discursos foram analisados sob a concepção das teorias que se encaixam no movimento denominado virada argumentativa[83].

Apesar de se ter considerado as premissas da teoria (virada argumentativa) aplicáveis na totalidade do trabalho, nesta parte do trabalho ficou mais clara, por causa do objeto - os discursos - em que se buscou ultrapassar a análise de políticas públicas entendidas apenas sob a influência do modelo racional[84].

No capítulo 4, partiu-se da análise da legislação, desde a criação do primeiro modelo da política de fundos até o modelo introduzido pela PEC nº15/2015, regulamentado pela Lei nº14.133/2020. A descrição do instrumento foi realizada para dar sentido à sua análise como ferramenta de promoção de solidariedade. A construção histórica do instrumento está localizada numa outra dimensão em que os documentos normativos e seus acompanhantes foram seguidos até as controvérsias. Também, de forma secundária foram apresentados dados educacionais, conjugando-os com a trajetória seguida pelo FUNDEB.

Ou seja, seguiu-se a transformação da legislação buscando elementos que pudessem aclarar, como a destinação específica de quantias de recursos para custear a educação, teve potencial para organizar o debate e conflitos argumentativos, entre atores, mobilizando diferentes concepções de educação e sobre como os instrumentos de política a elas poderiam se ligar.

---

[81]ABREU, Luiz Eduardo; DA SILVA, Frederico A. Barbosa. **Levando a sério o que nos dizem: notas sobre narrativas e avaliação nas políticas públicas**. Texto para Discussão, 2012.

[82]SCHMIDT, Vivien A. Taking idea and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth "new institucionalism". **European Political Science Review** (2010); 2:1, 1-25. PERISSINOTTO, Renato; STUMM, Michelli Gonçalves. A virada ideacional: quando e como ideias importam. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 121-148, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsocp/a/vDH5jfjYvGVF7yzmwFQWJGv/?format=pdf. Acesso em: 20 fev. 2024.

[83]FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert. The argumentative turn revisited. In: FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert. **The argumentative turn revisited**. Public Police as communicative practice. Durham: Duke University Press, 2012.

[84]SCHMIDT, Vivien A. Taking idea and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth "new institucionalism". **European Political Science Review** (2010); 2:1, 1-25.

A pesquisa que partiu da última alteração do FUNDEB, se justifica por demonstrar como os atores mobilizam os argumentos de justiça em seus discursos, ou seja, o que é dito tem relevância. Isso porque, considera-se que o conteúdo da política de fundos de financiamento educacional parte da solidariedade entre os entes federativos, que depende das crenças e motivações dos atores na formatação da política.

O caminho utilizado na construção do trabalho, ou seja, o método, consistiu na própria inovação do trabalho que buscou uma mudança de olhar na evolução do FUNDEB, enquanto política pública solidária a partir da articulação dos argumentos de justiça nos discursos dos atores. Ou seja, buscou-se um outro prisma, por meio de outro ponto de análise, aproveitando-se do institucionalismo discurso, para analisar os discursos dos atores na PEC nº 15/2015, considerando que mesmo diante do aumento de recursos para o FUNDEB a desigualdade se mantém persistente.

A ideia da pesquisa é que a análise agregue ao estudo da política de fundos a perspectiva de como os atores defenderam seus argumentos na defesa do financiamento e não apenas o que foi decidido e implementado legalmente. Ou seja, modificou-se o campo de análise para além do texto legal positivado, para encontrar nos discursos dos atores a articulação dos ideais de justiça na construção da política de financiamento educacional.

2. CONTROVÉRSIAS NOS SENTIDOS DE SOLIDARIEDADE NOS ARGUMENTOS DE JUSTIÇA NO FUNDEB/2020[85]

Até a política pública se transformar num instrumento jurídico, um caminho é percorrido. Essa rota contém os argumentos, veiculados por meio dos discursos, que disputam qual sentido de justiça prevalecerá.

A confecção deste capítulo serviu para identificar os argumentos de justiça como dispositivo cognitivo que agrega sentido à política, ou seja, como o entendimento do que é justo pode influenciar na manutenção da desigualdade. Mais especificamente, na resposta ao problema de pesquisa que investiga por que os níveis de desigualdade social não se alteram, se os argumentos de justiça que sustentam o fornecimento de educação (universalidade/qualidade), se orientam para a solidariedade (inclusão social). O capítulo buscou apresentar as características dos argumentos para os relacionar com os discursos dos atores, na construção do instrumento (FUNDEB).

Por isso, entender o alcance dos argumentos e suas principais características contribuem na construção da hipótese levantada, qual seja, de que apesar do FUNDEB ser reconhecido como paradigma de política pública solidária e dos discursos dos atores se caracterizarem como controvérsias de longa duração, as transformações do FUNDEB tendem a se orientar para modelos anteriormente conhecidos[86], escalonando a

[85] SILVA, Frederico Augusto Barbosa da. Os sentidos do sem sentido: lembranças do "redesenho" In: CALABRE, Lia; REBELLO, Deborah. **Políticas culturais conjunturas e territorialidades**. Rio de Janeiro: Casa Rui Barbosa; São Paulo: Itaú cultural, 2017. p. 65: "No limite, estamos sempre falando de dentro da linguagem. Sobre o que está além dela, há o silêncio. Partimos daqui simplesmente para afirmar que ela pode ser usada de muitas maneiras e que, embora só se possa dizer algo de dentro dela, contar histórias, narrar, analisar, avaliar, mediar, fazer política etc. envolvem usá-la de modos muito diversos. Não reduziremos a análise das políticas públicas à adesão a campos ideológicos específicos agenciados por ideias gerais como discurso, narrativa, cultura, estado, sociedade civil, redes, autonomia etc. Ao contrário, levaremos a sério o fato de que associar a política a um ator, a princípios específicos, ideologias, ideias e normas de ação tem consequências. Entretanto, se na avaliação de programas de ação concretos podemos encontrar um conjunto de léxicos associados em quadros de significação complexos, a própria linguagem deve ser analisada e reduzida a assertivas descritivas. Essas não são o fim último do processo, mas permitem o uso controlado da linguagem para descrever do que trata empiricamente o conjunto de ações em avaliação e planejamento."

[86] PERISSINOTTO, Renato; STUMM, Michelli Gonçalves. A virada ideacional: quando e como ideias importam. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 121-148, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsocp/a/vDH5jfjYvGVF7yzmwFQWJGv/?format=pdf. Acesso em: 20 fev. 2024.

concretização da solidariedade. Ou seja, a política de fundos da educação na promoção da inclusão social é realizada de forma mitigada mantendo a desigualdade social estável.

Por isso, neste primeiro capítulo, trabalhou-se com o objetivo específico de identificar os argumentos de justiça como camada ou dispositivo cognitivo que agrega sentido à política, considerando que seus conteúdos podem manifestar natureza controversa. Foram apresentadas as fundamentações do que se entendeu por argumentos de justiça com a finalidade de estabelecer um parâmetro que permita construir o raciocínio entre 'o que' se caracteriza como argumento de justiça e 'como' o argumento de justiça pode ser utilizado[87].

Ou seja, a análise realizada neste capítulo teve a finalidade de indicar o que se identificou como as principais características dos argumentos de justiça, que decorrem da liberdade, igualdade e solidariedade, e suas conexões com a educação. Isso para contribuir na resposta do problema de pesquisa, qual seja, identificar quais argumentos de justiça integram a construção da política de fundos educacional. Retomando a pergunta que sustenta o trabalho, porque os níveis de desigualdade social não se alteram, se os argumentos de justiça que sustentam o financiamento da educação (política pública solidária), se orientam para a inclusão social (universalidade/qualidade).

Os argumentos de justiça mobilizam princípios, podendo ser empregados nos discursos de formas diferentes, comportando níveis de aplicação por sua abertura semântica e plasticidade valorativa [88]. Isso decorre da existência de ideais de justiça nas argumentações dos atores em seus discursos que sustentam as políticas públicas na concretização de direitos.

O ideal de justiça se manifesta pela escolha de valores que determinada sociedade elege para se organizar. Nas sociedades ocidentais, a Constituição é a norma superior do sistema jurídico e tem a função de harmonizar os sentidos das normas e regras valorativas[89]. Como as políticas públicas são previstas legalmente, elas guardam consonância com a Constituição e veiculam sentidos por meio dos argumentos[90].

[87]KAUFMANN, A.; HASSEMER, W. Introdução à filosofia do direito e à teoria do direito contemporânea. 2 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2009.
[88]FERRAZ JR, Tércio Sampaio. Do discurso sobre a justiça. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 74, p. 153-166, 1995.
[89]FERRAZ JR, Tércio Sampaio. Do discurso sobre a justiça. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 74, p. 153-166, 1995.
[90]FERRAZ JR, Tércio Sampaio. Do discurso sobre a justiça. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 74, p. 153-166, 1995.

Os sentidos produzidos pelos argumentos de justiça[91] não são únicos e variam a depender das crenças de quem os profere num determinado campo, que pode variar até mesmo em função do tempo, o que demonstra que as argumentações de justiça podem se fixar em conteúdos distintos, ou seja, admitem controvérsias [92].

Durante seu ciclo, as políticas públicas, recebem os argumentos de justiça que simbolizam valores, que representam os ideais escolhidos para desenvolver a sociedade, por meio de determinada política. Mas, é preciso considerar que isso se dá num quadro complexo, onde as políticas podem ser fragmentadas por influências diversas[93].

Os argumentos de justiça dão sustentação para a criação e para o desenvolvimento das políticas, mesmo que tais argumentos sejam controversos entre si. A contradição decorre, além da própria natureza controvertida dos argumentos, da forma que os argumentos são articulados.

Por isso, os ideais de justiça, contidos nas argumentações, podem ser percebidos como generalizações simbólicas[94] de ideias de justiça que, uma vez que passam a integrar as políticas públicas, por meio da legislação, são percebidas e reproduzidas como legítimas na sociedade.

Ressalte-se que apesar de ter-se buscado construir um texto com a sólida bibliografia sobre o tema, optou-se como referencial norteadores das reflexões as obras de John Rawls, para balizar as considerações sobre a liberdade, as de Amartya Sen nas aproximações da liberdade com equidade e, Robert Castel na identificação da solidariedade, principalmente, por meio da figura do indivíduo negativo, que decorre do alcance da liberdade na perspectiva neoliberal.

A ideia foi privilegiar, a partir do referencial acima, o diálogo com inúmeros outros trabalhos, considerados indispensáveis, contidos nas referências e citações utilizadas no corpo do trabalho.

---

[91]FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert. The argumentative turn revisited. In: FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert. **The argumentative turn revisited**. Public Police as communicative practice. Durham: Duke University Press, 2012.

[92]FERRAZ JR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo de Direito: técnica, decisão e dominação**. 10 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

[93]Wu, XUN; M. RAMESH; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília: Enap, 2014.

[94]BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

As reflexões apresentadas serviram de suporte para o desenvolvimento dos capítulos subsequentes do trabalho. Como afirmado na Introdução, reforça-se aqui mais uma vez que os discurso proferidos pelos atores apresentam conteúdo de justiça e embasam a criação das políticas públicas, que apresentam argumentos de solidariedade que comportam graus, ou densidades diversas, produzindo sentidos diversos.

Apesar da característica geral desta parte da investigação, ela se fez necessária para contextualizar os argumentos de justiça utilizados no embasamento na política de financiamento educacional, que nasceu para veicular e contribuir na disponibilização das oportunidades educacionais, seja para garantir as necessidades iguais ou a equidade, ou mesmo construir modelos que veiculem ambas.

Os argumentos de justiça veiculam a produção do que é justo para tomar conta do imaginário social[95]. Eles admitem interpretações diferentes, comportando níveis de aplicação porque estão inseridos nas relações sociais. Ou seja, um mesmo argumento, um ideal de justiça, pode suportar diferentes sentidos.

Como as políticas públicas são inseridas por documentos jurídicos no ordenamento jurídico, qualquer política guardará consonância com a Constituição, e veiculará sentidos por meio dos argumentos de justiça utilizados, que pode apresentar descompassos considerados sistematicamente, ou seja, em relação uns aos outros.

A escolha dos argumentos se insere numa estrutura institucionalizada que garante a confecção de leis, denominada processo legislativo, que implementam as políticas públicas, demonstrando a estreita ligação entre os campos do direito e das políticas públicas[96]. Alia-se a esta forma, o conjunto de crenças dos atores envolvidos na produção das leis[97].

Considerando que a política de fundos de financiamento educacional se caracteriza como solidária, este capítulo, apresentou os argumentos de justiça como dispositivo cognitivo que agrega sentido à política, considerando que seus conteúdos podem manifestar natureza controversa. Em outras palavras, quis identificar os argumentos de

[95]RORTY, Richard. **Contingência, ironia e solidariedade**. São Paulo: Martins, 2007.

[96]BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Matheus Silveira de. A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. **Sequência**, Florianópolis, v. 43, 2022. Disponível em: https://www.scielo.br/j/seq/a/VZ9b5j6chf7tPL3RB3qXsxh/. Acesso em: 02 jan. 2024.

[97]WEBER, Max. A ética protestante e o espírito do capitalismo. Trad. Irene Szmrecsányi; Tamás Szmrecsányi. São Paulo: Pioneira, 1996. BOURDIEU, Pierre. A economia das trocas simbólicas. São Paulo: Perspectiva, 1974.

justiça utilizados na criação da PEC nº15/2015, que podem restringir ou ampliar a solidariedade pela articulação dos argumentos de justiça nos discursos dos atores.

A formulação da política de financiamento educacional, entendida aqui como controvérsia de longa duração[98], apresenta em sua historicidade disputa entre os sentidos de solidariedade, diante do conteúdo dos argumentos utilizados para sua inserção no ordenamento jurídico.

Isso porque o Estado Social quando reconhece às pessoas a detenção de direitos, depende de uma estrutura que seja voltada à sua justa realização. Ou seja, depende da implementação de mecanismos, políticas públicas, que no desenvolvimento de seu ciclo[99], buscam justiça, mas que não se isentam das influências das crenças dos atores no conteúdo das argumentações sobre a justiça.

As políticas públicas, exteriorizam os valores contidos nas argumentações dos atores sobre a justiça. Nas argumentações, diante de seus conteúdos carregam o tensionamento da tríade clássica dos direitos, liberdade, igualdade e solidariedade que buscam se reequilibrar pelos sentidos atribuídos às argumentações sobre justiça[100]. Nesse reequilíbrio, a solidariedade se manifesta em maior ou menor densidade, privilegiando ora a liberdade ora a igualdade. Aqui, a solidariedade é entendida como valor, princípio constitucionalizado, que permite estabelecer as medidas de liberdade e igualdade.

Em sua formulação as políticas públicas recebem os argumentos de justiça que simbolizam valores, que representam os ideais escolhidos para desenvolver a sociedade, por meio de determinada política. Daí a relevância dos argumentos de justiça, tanto na formulação quanto na implementação, na fundamentação das políticas públicas.

Os argumentos de justiça dão sustentação para a criação e para o desenvolvimento das políticas, mesmo que tais argumentos sejam contraditórios entre si. A contradição decorre, além da própria natureza controvertida dos argumentos, da forma que os argumentos são articulados.

---

[98]CHATEAURAYNAUD, Francis. **Pragmática das transformações e sociologia das controvérsias**: lógicas da investigação em face do tempo longo dos processos, (parte 1). [*s.d.*].

[99]Neste capítulo se dará relevo à análise pré-decisória, que são os argumentos utilizados para embasar a tomada de decisão a partir da especificação das alternativas, conforme Kingdon. John. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas: coletânea, v. 1. Brasília: ENAP, p. 219- 224, 2006.

[100]SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

Em suas articulações os atores podem optar por diferentes sentidos, que na prática podem ou não coincidir com o pretendido, ou seja, podem gerar consequências imprevistas ou impremeditadas[101]. Mesmo se considerando, uma estrutura advinda das regras de comunicação[102], suas consequências não são se revestem de certeza diante da complexidade social[103].

O capítulo foi dividido em seis partes em que, primeiro, se caracterizou o FUNDEB como política pública solidária (2.1). No segundo tópico, discutiu-se sobre o sentido de solidariedade a partir da força do ideal da liberdade nos argumentos de justiça (2.2). No tópico seguinte, apresentou-se o sentido de solidariedade no argumento de justiça embasado nas liberdades instrumentais (2.3). Na sequência, o sentido de solidariedade no argumento de justiça embasado nas transformações da questão social (2.4). Os tópicos anteriores tiveram a finalidade de apontar sentidos para serem relacionados entre si buscando demonstrar a relação entre os sentidos de solidariedade (2.5). Por último, apresentou-se as considerações parciais do capítulo (2.6).

Na sequência, reafirma-se, como já apresentado na Introdução, que a opção pela análise dos argumentos de justiça decorre de sua localização numa camada cognitiva que agrega sentido à política. Ou seja, como o FUNDEB é ferramenta de solidariedade, inclusive, tendo sido identificado como fundo solidário[104], buscou-se os sentidos que os argumentos podem adquirir diante desta característica.

2.1 FUNDEB como política pública solidária

Antes da discussão sobre os argumentos de justiça embasados na liberdade, igualdade e na própria solidariedade, para situar de onde se partiu, optou-se em caracterizar o FUNDEB como política pública solidária, por ser essa umas das premissas do trabalho.

---

[101] SEN, Amartya. **Desenvolvimento com liberdade**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2010.

[102] HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. Estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola. 2002.

[103] SCHMIDT, Vivien A. Taking idea and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth "new institucionalism". **European Political Science Review** (2010); 2:1, 1-25.

[104] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (123 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46570. Acesso em: 02 dez. 2022.

A introdução da política de financiamento educacional, entendida aqui como processo de longa controvérsia[105], apresenta em sua historicidade aspectos nem sempre racionalizados que podem ampliar ou restringir os sentidos de solidariedade, ou seja, os argumentos utilizados para sua inserção no ordenamento jurídico, podem ser observados pelos que dizem os atores.

Uma das faces da solidariedade se manifesta na redistribuição dos recursos pelo FUNDEB, que foi se redesenhando no tempo. Houve, até se chegar na PEC nº15/2015, um caminho percorrido pelo fundo[106] que enfrentou diferentes argumentações e justificativas, para sustentar qual o modelo mais justo a ser adotado.

O que está sendo dito é que as alterações promovidas pela PEC nº15/2015, ocorreram num contexto de transformação e não de criação, porque o fundo já existia antes. A PEC, buscou sua adequação e correção diante de suas distorções que. para serem efetuadas foram utilizados diferentes argumentos na institucionalização de um novo modelo.

Essas diferenças nos argumentos de justiça são possíveis porque seus sentidos podem se originar a partir da perspectiva da liberdade, da igualdade e da solidariedade, que estão em permanente relação de complementaridade e de tensão, que se exteriorizam num campo de disputas[107], contextualizado numa sociedade que já produziu vasto conhecimento sobre esses direitos[108].

Desta forma, duas ressalvas precisam ser feitas: primeiro, como já afirmado anteriormente, adota-se como premissa que a solidariedade, como medida de liberdade e de igualdade, é característica indissociável da política de fundo de financiamento educacional[109] e, em segundo lugar, as considerações sobre a solidariedade foram

[105] CHATEAURAYNAUD, Francis. **Pragmática das transformações e sociologia das controvérsias**: lógicas da investigação em face do tempo longo dos processos, (parte 1). [*s.d.*].

[106] A política de fundos nasce em 1996 com EC nº14/1996 (FUNDEF); transforma-se com as alterações da ECnº53/2006 (Fundeb) e, por último, sofre novas modificações com a ECnº15/2015 (Fundeb).

[107] PRESTES, Emília; VÉRAS, Roberto. Educação, qualificação, trabalho e políticas públicas: campos em disputas. **Revista Lusófona de Educação**, v. 14, n. 14, 2009. Disponível em: https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/1105. Acesso em: 21 fev. 2024.

[108] SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010; SARMENTO, Daniel. Direitos fundamentais e relações privadas. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

[109] MARTINS, Paulo de Sena. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011.

realizadas para analisar os sentidos dos argumentos nos discursos[110] dos atores na PEC nº15/2015, em que se privilegiou a análise das controvérsias pelo instrumento.

A solidariedade assumiu relevo, neste trabalho, diante da natureza do FUNDEB, que desde seu primeiro desenho (FUNDEF) já apresentava vocação de instrumento de redistribuição de recursos para financiar a educação. Essa característica solidária decorre de ser o FUNDEB instrumento de políticas públicas, que se manifesta como instrumentos de concretização de direitos sociais[111].

Isso porque o Estado quando reconhece às pessoas a detenção de direitos, depende de uma estrutura que seja voltada à sua justa realização. Ou seja, depende da implementação de mecanismos, políticas públicas, que no desenvolvimento de seu ciclo, buscam justiça, mas não se isentam das influências das crenças dos atores no conteúdo das argumentações sobre a justiça[112]. Essas crenças internas ou externas podem albergar teorias que sejam voltadas a ideais liberais ou sociais[113].

As políticas públicas, pelo ângulo das discussões, exteriorizam os valores contidos nas argumentações dos atores sobre a justiça. Nas argumentações, foi possível identificar o tensionamento dos direitos de liberdade, igualdade e solidariedade que buscam se reequilibrar no conteúdo das argumentações sobre justiça[114]. Nesse reequilíbrio, a solidariedade se manifesta em maior ou menor densidade, privilegiando ora a liberdade ora a igualdade[115].

Considerando que a política de fundos de financiamento educacional se caracteriza como solidária, o tópico caracterizou o FUNDEB como fundo solidário, relacionando-o com argumentos de justiça, que podem restringir ou ampliar a solidariedade a depender da articulação da liberdade e da igualdade numa dada construção teórica.

---

110 SCHMIDT, Vivien A. Taking idea and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth "new institucionalism". **European Political Science Review** (2010); 2:1, 1-25.

111 SILVA, Frederico Augusto Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no brasil: participação social, conselhos e parcerias. **Questões sociais e políticas sociais no Brasil Contemporâneo**, IPEA, Brasília, 2005, p.373-407.

112 BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Matheus Silveira de. A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. **Sequência**, Florianópolis, v. 43, 2022. Disponível em: https://www.scielo.br/j/seq/a/VZ9b5j6chf7tPL3RB3qXsxh/. Acesso em: 02 jan. 2024.

113 CASTEL, R. A escolha do Estado social. **Sociologias**, [*S. l.*], v. 2, n. 3, 2008. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/6977. Acesso em: 31 abr. 2022.

114 SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas.** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

115 VALDERANA, Paula. Planning for freedom. Hayekian and Polanyian polices en Latin America. **International Journal of Political Economy**, vol.41, nº 4, Wintwe 2012-13, pp. 88-105, 2013.

A partir destas considerações, o tópico foi dividido em duas partes. Na primeira estabeleceu-se a extensão do conteúdo da solidariedade como argumento de justiça (2.1.1). Na segunda indicou-se os níveis de solidariedade como conteúdo dos argumentos de justiça (2.1.2).

2.1.1 A SOLIDARIEDADE COMO ARGUMENTO DE JUSTIÇA

A solidariedade como argumento de justiça tem características de regra de conduta que modifica de sentido a depender do campo onde se manifesta[116]. Como princípio, ela se amolda na sociedade para atender regras morais, sociais e jurídicas[117].

No âmbito da moral, ela se manifesta de acordo com as preferências de cada um. Como as normas morais dependem da aderência individual de cada um, nessas preferências e inclinações, a solidariedade se submete à autonomia do indivíduo, que possui liberdade total em adotar e exercitar, ou não, atitudes solidárias. Isso decorre do viés incoercível da moral[118]. Nesse âmbito, não há possibilidade em coagir alguém a ser solidário.

Nas regras no campo da moral ainda há que se considerar a adesão às denominadas regras imorais e amorais, sendo as primeiras aquelas que se contrapõe a moral e as segundas aquelas que não reconhecem a moral[119]. Por isso, aqui se considera que a solidariedade num nível interno, perde em densidade porque depende da adesão individual, ou seja, qualquer adesão depende do indivíduo por se estar em âmbito de prioridade da autonomia da vontade.

Em âmbito social, a solidariedade decorre da coincidência na adoção de condutas morais por um grupo de pessoas conduz à convivência social mais igualitária. Nesse ponto,

---

[116] SILVA, Frederico Augusto Barbosa da. Os sentidos do sem sentido: lembranças do "redesenho" In: CALABRE, Lia; REBELLO, Deborah. **Políticas culturais conjunturas e territorialidades**. Rio de Janeiro: Casa Rui Barbosa; São Paulo: Itaú cultural, 2017.

[117] REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. São Paulo: Saraiva, 2012.

[118] REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. São Paulo: Saraiva, 2012.

[119] REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. São Paulo: Saraiva, 2012.

a conduta moral pode coincidir com as regras sociais, sejam elas de viés religioso, filosófico, econômico, entre outros[120].

Como as pessoas estão inseridas em sociedade, as regras de convivência adquirem significado, relevância para conciliar as distintas formas que a moral interna se manifesta. Uma vez exteriorizada tais crenças ou valores, surgem maneiras de agir coletivo – aqui denominadas normas sociais – que os grupos de pessoas e até mesmo a maioria da coletividade pode aderir.

Neste nível, a solidariedade adquire mais densidade porque o grupo coage em prol de ações consideradas solidárias, por meio de pressões sociais que consistem na exteriorização por determinados indivíduos da adesão a certas regras morais.

Percebe-se, no campo social que a forma de manifestação da solidariedade apresenta mais densidade por carregar em sua natureza a força do reconhecimento social, que pode advir até dos fenômenos de massa[121].

Como os grupos sociais reagem aos estímulos do meio e internalizam comportamento, é possível perceber que as pessoas se comportam de forma semelhante[122] – em decorrência da observação consciente ou não de modos de agir. Essas ações repetidas e aceitas pelo grupo formam um conjunto de regras que geram expectativas de cumprimento que podem ser frustradas, em caso de descumprimento, sem que haja sanção do Estado.

Vê-se, então, que as normas de solidariedade podem ser reconhecidas por grupos e que podem ou não aderir internamente em âmbito moral. O reconhecimento por determinado grupo de uma regra moral ou um conjunto delas, dá à solidariedade outro sentido que é o de norma social. Ou seja, perde-se em autonomia e abre-se espaço para a coerção (mesmo que aqui seja social). Essa característica da solidariedade tem conexão com as teorias do contrato social que, em maior ou menor medida, tratam da perda liberdade absoluta em troca da segurança social[123].

---

[120] HARARI, Yuval Noah. 21 Lições para o Século XXI. Elsinore, 2023.

[121] ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. Tradução Mauro W. Barbosa. São Paulo, Perspectiva, 2005. BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

[122] SAVI NETO, Pedro. Educação e dever de memória: as possibilidades de emancipação na sociedade de mercado. **Revista da FAEEBA: Educação e Contemporaneidade**, v. 28, n. 54, p. 111-124, 2019.

[123] NUSSBAUM, Martha. **Fronteiras de Justiça**. Deficiência, Nacionalidade, Pertencimento à espécie. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013.

Por isso, a solidariedade pode ser identificada, num âmbito distinto do campo da autonomia, por estar ligada à atuação dos indivíduos inserido como membro na sociedade. É interessante observar que, enquanto norma social a solidariedade pode privilegiar apenas os membros do grupo, qualificando-se como solidariedade negativa[124].

Essa situação, que pode ser transportada para o campo jurídico quando, por exemplo, se protege os direitos de vulneráveis, toma outro viés ao se considerar que a promoção de direitos de grupos historicamente marginalizados, tem o objetivo de promover a inclusão social.

A solidariedade da forma que é percebida e produzida na sociedade – moral, social e jurídica – permite interpenetrações de uma esfera na outra, caracterizando suas fronteiras pela porosidade, o que permite sua identificação em níveis que comportam formas distintas de argumentos.

2.1.2 NÍVEIS DE SOLIDARIEDADE COMO CONTEÚDO DOS ARGUMENTOS DE JUSTIÇA

Caracteriza-se a solidariedade como conteúdo de argumento de justiça que pode comportar níveis distintos de atuação[125], isso porque sua natureza não é exclusiva do campo do Direito[126]. Como ela se manifesta no campo moral e social, além do jurídico, os níveis correspondem, sendo, respectivamente, nível interno, intermediário e externo.

Destes níveis de solidariedade decorre a amplitude que seu sentido pode adquirir, enquanto argumento de justiça. Isto porque, a depender do nível em que se situa, seu conteúdo pode variar sendo aplicado de formas distintas. porque as características de obrigatoriedade em cada um dos níveis – moral, social, jurídico – é distinta.

As camadas de sentido de solidariedade que decorrem do campo da ética[127], espelha três níveis de manifestação, que podem ser identificados como nível interno, intermediário e externo. Podendo ser visualizadas na seguinte forma[128]:

---

[124] DURKEIM, Emile. **Da divisão do trabalho social**. São Paulo: EDIPRO, 2016.

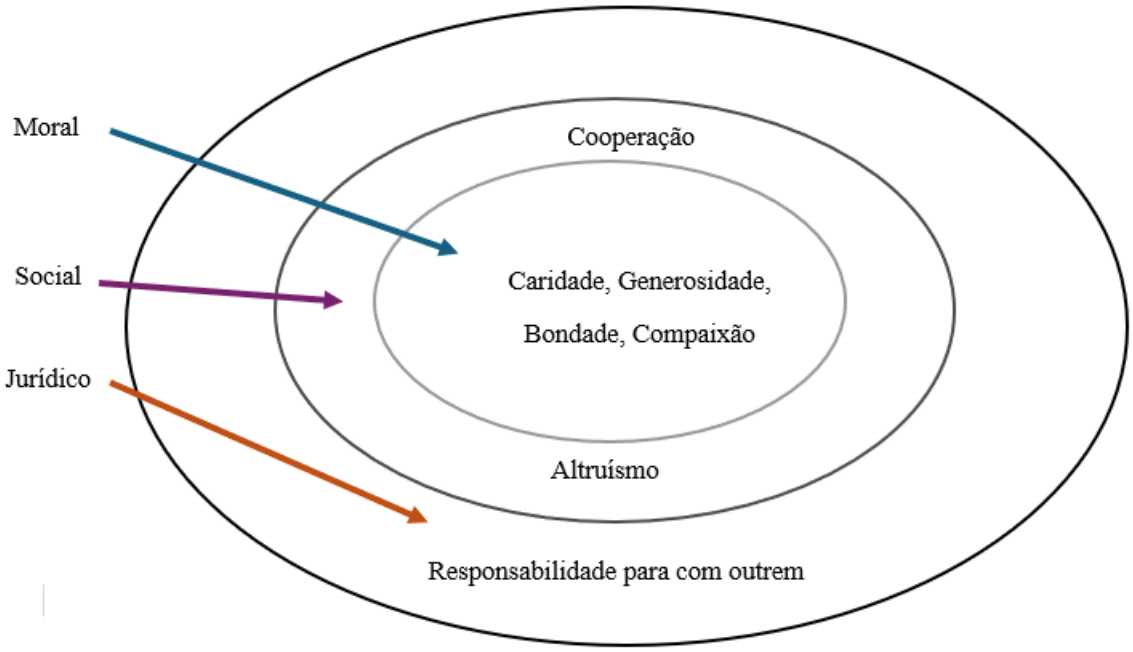
[125] DEMOLINER, Karine Silva. O princípio da solidariedade no contexto de um Estado socioambiental de direito. Tese (Doutorado em Direito) - PUC/RS. Porto Alegre. 2011.

[126] CASTEL, Robert. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. 12 edição. Petrópolis: Vozes, 2015.

[127] REALE, Miguel. Lições Preliminares de Direito, 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

[128] O esquema foi adaptado de DEMOLINER, Karine Silva. O princípio da solidariedade no contexto de um Estado socioambiental de direito. Tese (Doutorado em Direito) - PUC/RS. Porto Alegre. 2011. Onde se lê social, antes constava ética.

Figura 1 – NÍVEIS DE SOLIDARIEDADE



Fonte: Demoliner, 2011.

Na camada interna, manifesta-se seu aspecto de generosidade e caridade, que consiste na manifestação moral existente em cada pessoa. É camada em que a adesão a determinados valores depende unicamente da pessoa, sem que formas externas de coercibilidade possam incidir sobre ela. Percebe-se que seu conteúdo expressa o âmbito da moral e se manifesta, naqueles atos que orientam a ação dos indivíduos em suas convicções internas, que podem motivar tanto atos religiosos como ações filantrópicas. Este âmbito também se localiza o não agir, por depender unicamente da escolha interna da pessoa.

Na camada intermediária, em que o conteúdo ético se manifesta nas normas de conduta social, as características de generalização e universalização podem persistir, no sentido de reconhecimento, de consideração pelo outro, neste caso, o altruísmo. E distingue-se da camada exterior ao não apresentar a característica da obrigatoriedade. Ela pode, também, se manifestar com as mesmas características do costume social, em que a sociedade requer determinadas formas de agir por imposição do meio social.

E, por último, na camada externa, localiza-se sua feição jurídica, incidindo sobre a sociedade como norma de conduta jurídica cujo objetivo é o atingimento da justiça social por meio do bem comum. Nesta camada as generalizações, as universalizações sobre os

direitos podem ser identificadas por meio da legislação. A solidariedade pode ser admitida como norma obrigatória a ser seguida, como decorrência do Direito. No Brasil, a admissão da solidariedade como regra de Direito está contida no art. 3º da Constituição Federal, que vincula as políticas públicas como instrumentos de construção social.

Quando se analisa as controvérsias nas narrativas da PEC nº15/2015 que introduziu as modificações do FUNDEB, apesar dos discursos produzirem a legislação que se caracteriza com solidária, localizando-se na camada externa, não se pode deixar de pensar que as características de solidariedade das camadas intermediária e interna, também, se manifestam.

Isso ocorreu nos discursos da PEC nº15/2015 quando grupos específicos se juntaram em torno de um argumento específico (nível intermediário) e quando qualquer dos atores argumentaram com base em suas crenças particulares (nível interno).

Por isso, se fez a identificação dos níveis dos solidariedade para perceber como as inclinações pessoais e de grupo contagiam as regras jurídicas, gerais e abstratas, produzindo efeitos sociais.

Ou seja, a indicação dos níveis de solidariedade possibilita a visualização das formas distintas do nível de solidariedade no FUNDEB. Com base no conteúdo de solidariedade apresentado percebe-se que ela pode se aproximar mais da liberdade ou da igualdade, a depender da força de um argumento moral ou social. Isso porque as camadas de sentido de solidariedade não se marcam por limites rígidos, ao contrário, se comunicam e se interpenetram.

2.2 O sentido de solidariedade no argumento de justiça fundamentado no ideal da liberdade

A liberdade é um dos valores mais caros na discussão sobre a justiça e, por isso, tem seu lugar garantido. O problema que se coloca é a medida da liberdade, que comporta gradações. Ou seja, a liberdade constitui parte essencial da existência em sociedade que,

por meio de suas relações sociais, incluído o Direito, determinará seus alcances e limites[129].

Classicamente, o contrato social, amplamente difundido e aceito, veicula as exigências da liberdade e apresenta um modelo que busca pacificar suas implicações na vida social com a repartição de bens[130]. O viés político da liberdade toma forma, a partir da aceitação tácita de regras que governam a vida em sociedade.

Sem desconsiderar as evoluções sofridas pelo contrato social clássico e as influências que decorreram do utilitarismo[131], é possível afirmar que o modelo contratualista buscou adequar o valor liberdade na sociedade que, a partir do século XX, veio apresentando maior carga de complexidade, diante dos avanços sociais.

Ou seja, a liberdade pede um reexame constate de seus limites para coibir sua forma absoluta, que possibilita inúmeras injustiças. Ao se consagrar a lei do mais forte, independente da forma assumida, há potencialidade para agravar as desigualdades sociais.

Como forma de limitar as manifestações absolutas que decorrem do caráter intrínseco da liberdade, as teorias sobre o contrato social[132] partem de reflexões que limitam a liberdade para explicar e orientar o funcionamento da sociedade.

O que já demonstra a necessidade de se adicionar nos discursos sobre a liberdade medidas que limitam sua forma absoluta na sociedade. Tais limites podem ser indicados como a incidência e reconhecimento da igualdade e da solidariedade entre as pessoas[133].

---

[129] John Rawls, constrói sua Teoria de Justiça com base na prioridade da liberdade contra o utilitarismo. Neste sentido, GARGARELLA, Roberto. As teorias de justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política, São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.

[130] RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

[131] GARGARELLA, Roberto. As teorias de justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política, São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.

[132] HOBBES, Thomas. Do cidadão. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

[133] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3943 – Tribunal Pleno. Ação direta de inconstitucionalidade. legitimidade ativa da defensoria pública para ajuizar ação civil pública (art. 5º, inc. ii, da lei n. 7.347/1985, alterado pelo art. 2º da lei n. 11.448/2007). tutela de interesses transindividuais (coletivos strito sensu e difusos) e individuais homogêneos. defensoria pública: instituição essencial à função jurisdicional. acesso à justiça. necessitado: definição segundo princípios hermenêuticos garantidores da força normativa da constituição e da máxima efetividade das normas constitucionais: art. 5º, incs. XXXV, LXXIV, LXXVIII, da constituição da república. inexistência de norma de exclusividade do ministério público para ajuizamento de ação civil pública. ausência de prejuízo institucional do ministério público pelo reconhecimento da legitimidade da defensoria pública. ação julgada improcedente. Brasília, 7 mai. 2015. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9058261. Acesso em: 8 ago. 2021.

As articulações entre a tríade clássica de direitos, amplamente reconhecida, atravessa inúmeros momentos históricos em que se digladiam ideias e ideais marcados ora pela liberdade, caracterizando o estado liberal, ora a igualdade caracterizando o estado social. E, é no contexto do estado social que se inicia o fornecimento da educação, caracterizada como universal. O reconhecimento deste direito social, na disponibilização a todos motivou os embates sobre o FUNDEB.

A disponibilidade da educação identificada como bem fundamental[134], portanto, submete-se à repartição entre os membros do corpo social, liga-se à liberdade considerando que sua fruição vai depender da medida de liberdade de cada um. A relação da liberdade com a igualdade no campo educacional passa a depender de forma direta das condições econômicas das pessoas.

Percebe-se, então, que a educação, considerada sob o aspecto da liberdade, pode privilegiar aqueles que detém melhores condições econômicas na sociedade. A liberdade, para ser equilibrada entre os membros do corpo social, passa a sofrer limitações para que os bens públicos, no caso a educação, sejam repartidos de forma a limitar o privilégio em qualquer de suas formas, seja ele econômico ou social.

O ponto de maior tensão da liberdade parece ser o equilíbrio entre a liberdade na esfera privada (liberdade de cada pessoa) e a liberdade na esfera pública (a liberdade de cada um em sociedade). Essa dicotomia apresenta na disponibilização, pelo Estado do bem público educação, nuances muito diversas que, a depender da forma como a liberdade é entendida, produz efeitos que surpreendem, até mesmo quem profere os discursos. Como por exemplo, a evasão escolar na passagem do ensino fundamental para o médio, mesmo após o FUNDEB.

Assim, para identificar a força do ideal da liberdade nos argumentos de justiça, apresenta-se esta parte em dois tópicos. No primeiro, apresentou-se uma análise dos descompassos dos argumentos de justiça a partir da relação da liberdade com a educação na esfera pública e privada. Na segunda parte, a liberdade foi apresentada como valor prioritário em relação aos outros princípios. Ou seja, na primeira parte discutiu-se a força da liberdade nos argumentos de justiça, considerando a educação nos âmbitos públicos e

[134] FERRAJOLI, Luigi. **Por uma teoria dos direitos e bens fundamentais**. Porto Alegre: Ed. Livraria do Advogado, 2011.

privado (2.2.1). E, na segunda, abordou-se a cooperação como argumento em favor da prioridade da liberdade para produzir solidariedade (2.2.2).

2.2.1 A FORÇA DA LIBERDADE NOS ARGUMENTOS DE JUSTIÇA: EDUCAÇÃO NOS ÂMBITOS PÚBLICO E PRIVADO

Os conflitos no campo educacional podem ser analisados sob a perspectiva da liberdade, que conforme apontado por Hannah Arendt[135], se origina na questão da legitimidade da autoridade que decorre da incompreensão das esferas da liberdade. Ou seja, do preconceito que decorre das crenças do que se entende por liberdade civil e liberdade política[136].

A educação é direito público subjetivo titularizado pelo indivíduo e oponível ao Estado[137]. Disso decorre que a educação pública é direito da pessoa que pode exigir do Estado sua prestação.

A educação na esfera pública e privada tem alcances distintos e podem significar coisas diferentes. A primeira ressalva que se faz é quanto ao termo educação. Neste trabalho, como já colocado na Introdução a educação, objeto de estudo do trabalho, é a educação formal prestada pelo Poder Público. Isso porque a legislação que regulamenta o financiamento educacional direciona-se para a educação pública[138].

A ressalva é realizada, em primeiro lugar porque a educação pode ser entendida sob seu aspecto amplo, abarcando a educação realizada pelos pais, aquela que decorre das relações de afeto e cuidado, previstas constitucionalmente e legalmente[139]. Segundo porque a educação formalmente considerada, que consiste no direito de aprender[140], pode ser prestada tanto pelo Estado, pelo Poder Público, quanto pela iniciativa privada[141].

---

135 ARENDT, Hannah. **Crises da República**. 3 ed. São Paulo: Perspectiva, 2017. p. 220.
136 ARENDT, Hannah. **O que é política?**. 6 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. p. 28-37.
137 BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 25 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.
138 Conforme art. 2º da Lei nº14.113 de 25 de dezembro de 2020 que prevê: Os Fundos destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos profissionais da educação, incluída sua condigna remuneração, observado o disposto nesta Lei.
139 Conforme art. 226 da Constituição Federal e art. 1634, I do Código Civil.
140 SOARES, José Francisco; DELGADO, Victor Maia Senna. Medida das desigualdades de aprendizado entre estudantes de ensino fundamental. 2016. p. 756. **Estudos em avaliação educacional**. 2016. Disponível em: https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/4101. Acesso em: 10 dez. 2023.
141 Apesar da discussão sobre o ensino domiciliar aquele realizada pela família da criança ou adolescente, aqui a discussão ficará restrita à educação pública, que é objeto da política de fundos de financiamento.

Quando se analisa o argumento da liberdade em relação à educação, se faz considerando a educação pública (aquela prestada pelo Estado) e não a educação prestada nas escolas particulares (prestada por entes privados).

Quanto ao termo liberdade – que também pode ser qualificada de pública ou privada – tais qualificações se referem ao âmbito de atuação do indivíduo, ou seja, como funciona sua liberdade em âmbito ou esfera privada e, como funciona sua liberdade em âmbito ou esfera pública.

Ainda se esclarece que as esferas da liberdade (privada ou pública) se manifestam e são exercidas tanto na educação pública como na educação privada. Como aqui o exame fica limitado aos efeitos da política de fundos educacional, as esferas da liberdade são consideradas no contexto da educação pública (aquela prestada pelo Estado).

A relação da liberdade com a educação pode ser percebida na "essência da educação que é a natalidade, no fato de que seres nascem para o mundo"[142], que se limita pelas contingências do nascimento[143]. Essa percepção se relaciona com a liberdade, ou melhor com seus limites, porque a educação das crianças compete aos pais, no sentido de que escolhem as inclinações morais e éticas que desejam educar seus filhos, aliadas à estrutura econômica familiar[144].

A educação assume um duplo aspecto em que há, não apenas responsabilidade pela vida das crianças, mas também responsabilidade pelo desenvolvimento da criança em relação à continuidade do mundo, para preservar o conhecimento até então adquirido, bem como para modificar e adequá-lo as necessidades da vida humana[145].

Da relação entre natalidade e educação é que surge o conflito entre a esfera pública e a esfera privada. Na vida privada, ou seja, na vida em família, qualquer que seja o núcleo familiar, existe uma presunção de proteção das crianças em relação ao mundo. Na vida pública, ocorre o contrário, existe uma presunção de proteção do mundo em relação às crianças[146].

---

[142] ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. Tradução Mauro W. Barbosa. São Paulo, Perspectiva, 2005.
[143] PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2019**: além dos rendimentos, além das médias, além do presente: desigualdades no desenvolvimento humano no século xxi. Nova York, 2019. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf. Acesso em: 18 maio 2020.
[144] Ainda, segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano, 2019, p. 80-82, as condições econômicas das famílias é condição determinante na educação das crianças.
[145] ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. Tradução Mauro W. Barbosa. São Paulo, Perspectiva, 2005.
[146] ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. Tradução Mauro W. Barbosa. São Paulo, Perspectiva, 2005.

São dois mundos distintos que se se confrontam e modificam o sentido de liberdade, que apesar de distintos se complementam. O mundo privado, formado pelas relações familiares que se caracteriza para proteger as crianças, a liberdade apresenta mais densidade, podendo ser exercida de forma que a autonomia individual seja exercida com mais amplitude.

No mundo público onde há o convívio das diferenças, a individualidade se submete às regras sociais e jurídicas de convivência, ou seja, há privilégio da liberdade do cidadão, em que se valoriza a participação na vontade do Estado. Na percepção da pessoa inserida na coletividade, apresenta-se a condição da liberdade caracterizada como liberdade na "praça", em contraposição à esfera privada, que se caracteriza como liberdade no "jardim"[147].

A mudança na forma de manifestação da liberdade em âmbito privado e público, que se permeiam, constitui uma das formas mais relevantes de se perceber o ideal de liberdade na educação, justamente, diante da confusão que pode advir da maneira que ela, liberdade, se manifesta nas esferas privada e pública[148].

Em âmbito privado, a liberdade de crença, de opinião, de pensamento tem ligação direta com as preferências pessoais, habitando a esfera moral que norteia determinado núcleo familiar[149]. Já no âmbito público, as inclinações pessoais são conciliadas, harmonizadas considerando as preferências de outros núcleos e famílias.

Um dos pontos de reconhecimento da existência de tensão entre essas duas esferas da liberdade – pública e privada - decorre das características da relação da autoridade existente na esfera privada e na esfera pública. Como na esfera privada, chega um momento que a autoridade cessa – como se observa na relação entre pais e filhos, na esfera pública a relação de autoridade não se exaure, ou seja, a relação de autoridade entre Estado e cidadãos não é temporária.

Não reconhecer a modificação do sentido da liberdade em âmbito privado e público leva à confusão sobre o sentido tanto de igualdade, quanto de solidariedade. Ou seja, a solidariedade se liga à liberdade em seu aspecto público, na liberdade na praça, local em

---

147 SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas.** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p.144.

148 ARENDT, Hannah. **O que é política?**. 6 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

149 Em nome da própria liberdade, a legislação vem reconhecendo situações que modificaram a separação entre vida pública e vida privada de forma estanque. O direito de família é um exemplo em que a liberdade foi sendo mitigada em favor dos grupos vulneráveis, como idosos, mulheres e crianças.

que todos, em tese, teriam que ter seus direitos assegurados porque cada um teria sua cota parte assegurada (igualdade).

A liberdade pública é aquela que se exerce no espaço comum de convivência. Sua natureza pode partir de dois pontos distintos. O primeiro busca conciliar as liberdades de cada uma das pessoas, o consenso caracteriza seu espectro de atuação[150]. O segundo, se embasa nas diferenças, no reconhecimento das diversas formas de agir[151].

Esses argumentos sobre liberdade e suas esferas de atuação suportam as modificações sociais sofridas diante da evolução humana que modificou sua abrangência ao tornar mais tênue as barreiras de sentido entre liberdade pública e liberdade privada. Essa modificação levou à conclusão de que a liberdade possível de se alcançar já foi atingida[152].

Mesmo diante dessa constatação, o ideal de liberdade ainda orienta as argumentações de justiça constituindo a base do ideal liberal que reconhece a existência da pessoa a partir de sua condição livre[153]. Isso decorre do entendimento de as teorias contratuais que influenciaram o mundo ocidental, se desdobraram em novas formas de percepção da liberdade fazendo com novas combinações surgidas da conjugação com outros valores (igualdade e solidariedade) fossem criadas como forma de integração social e diminuição da desigualdade.

Na educação a passagem do paradigma republicano para o paradigma neoliberal justifica a análise da utilização dos argumentos de justiça embasados na liberdade como maneira de sustentar a política de fundos. O ideal republicano[154] sustenta que a formação do sujeito pela educação, leva à emancipação[155]. Já o ideal neoliberal sustenta que a educação leva à liberdade individual por meio da capacitação do indivíduo para atender as demandas de mercado[156].

---

[150] ARENDT, Hannah. **Crises da República**. 3 ed. São Paulo: Perspectiva, 2017. p. 75, no sentido de que o consentimento é o compromisso político de obedecer à vontade da maioria.
[151] DUFORD, Rochelle. Solidarity in conflict: A democracy theory. Stanford: Stanford University Press, 2022.
[152] BAUMAN, Zygmunt. Modernidade Líquida. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
[153] HOBBES, Thomas. Do cidadão. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
[154] DERRIDA, Jacques. A farmácia de Platão. 2 ed. São Paulo: Iluminuras, 2005.
[155] ADORNO, THEODOR W. **Educação e Emancipação**. Paz e Terra Editora, Rio de Janeiro: 2012.
[156] LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa**. Neoliberalismo em ataque ao ensino público. 2 ed. São Paulo, Boitempo, 2019.

No Brasil a Constituição Federal busca conciliar as duas vertentes ao fazer previsão no art. 205 que a educação tem a finalidade de preparar para o exercício da cidadania e qualificar para o trabalho.

Com isso em mente, abaixo apresenta-se como a cooperação se aproxima da solidariedade na prioridade da liberdade.

2.2.2 A COOPERAÇÃO COMO ARGUMENTOS EM FAVOR DA PRIORIDADE DA LIBERDADE PARA PRODUZIR SOLIDARIEDADE

A cooperação é o dispositivo indicado na Teoria da Justiça para justificar a opção dos indivíduos pela vida em sociedade. A proposta elaborada por Rawls parte da concepção da liberdade formal. A prioridade da liberdade sob o véu da ignorância tem um viés procedimental que possibilita a exclusão daqueles que não se inserem dentro de um grupo de "iguais". Sendo este é o principal ponto de ataque suportado pela teoria[157].

Na concepção de justiça como equidade, a liberdade formal pode ser entendida e utilizada como construtora de políticas públicas, incluindo-se entre elas, a política de financiamento educacional. Nesta concepção argumentativa, a liberdade tem prioridade e fundamenta os ideais de igualdade.

A ideia da liberdade como inata acompanha a história humana por seu apelo retórico que se utiliza das condições de existência física e mental das pessoas. Ou seja, é fácil entender seu sentido, porque parte do "eu"[158]. A forma de veiculação de seu vocabulário, passa a integrar o imaginário social trazendo consequências sociais, que orientam e determinam as maneiras de existência.

A liberdade tem apelo egoístico para fundamentar determinado argumento de justiça apresentando-se como prioridade sobre os demais princípios. Ou seja, tem posição superior para a aplicação dos demais princípios. Daí, falar-se em ordem de preferência ou

[157] NUSSBAUM, Martha C. **Fronteiras da justiça: deficiência, nacionalidade, pertencimento a espécie**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013.
[158] RORTY, Richard. **Contingência, ironia e solidariedade**. São Paulo: Martins, 2007.

exical[159]. Partindo-se da prioridade da liberdade, a liberdade igual, consiste no primeiro princípio de justiça[160].

A ideia é otimizar as bases clássicas do contrato social[161] de forma a potencializar os direitos das pessoas em sociedade. Pode-se observar que a prioridade da liberdade mantém os pressupostos tácitos de vida em comum que determinam o tipo de vida que é acordado, tacitamente, em se levar[162], que depende da cooperação entre as pessoas.

A teoria sustenta que sua existência parte de uma abstração em que todos estariam inseridos numa mesma situação, sem conhecer suas condições pessoais e, por isso, otimizariam suas escolhas. Esse ponto de partida é denominado posição original.

A posição original consiste no primeiro passo necessário para o desenvolvimento da Teoria da justiça que decorre da formulação clássica do contrato social[163]. É nela que se realizam escolhas racionais e se adotam os princípios de justiça, pois as opções postas são feitas sob o "véu da ignorância", que se caracteriza pela ausência de conhecimento prévio pelos integrantes da posição original de condições que classificam/estratificam os seres humanos.

Na posição original os integrantes abstrair-se-iam de suas condições de renda, sexo, idade, raça, dentre outros. Mas, a ignorância não é absoluta, não há necessidade em renunciar conhecimentos sobre geografia e clima, por exemplo.

A abstração de características pessoais é marca da posição original, ou seja, aqueles que a integram não saberiam a qual classe social pertencem e nem suas condições reais para atuar na sociedade. A consciência sobre temperatura, relevo, dentre outras que não se ligam diretamente às qualidades individuais, seriam possíveis e até necessárias para que se estabeleça o melhor desenho possível de direitos.

Nestas condições, os princípios de justiça seriam estabelecidos por decorrerem da racionalidade das partes, tendo prioridade sob os demais. Rawls defende que o bem-estar

---

[159] Para manter a prioridade da liberdade na aplicação dos princípios há o estabelecimento de uma prescrição ordenativa denominada de ordem lexical. Sinteticamente falando, o primeiro princípio consubstanciado na liberdade prevalece sobre o segundo princípio, exteriorizado na igualdade. Sendo que todos os demais a eles se submetem, só podendo ser aplicados quando os dois primeiros forem satisfeitos.

[160] RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

[161] ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou princípios do direito político**. 3 ed. São Paulo: Martin Claret Ltda: 2003.

[162] SHAFIK, Minouche. **Cuidar uns dos outros. Um novo contrato social**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021.

[163] NUSSBAUM, Martha C. **Fronteiras da justiça: deficiência, nacionalidade, pertencimento a espécie**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013.

geral da sociedade não pode ser atingido quando há perda de liberdade de alguns, pois esta é inviolável. O ponto primordial da sua teoria é a prioridade da liberdade, pois inerente ao ser humano, dele não podendo ser destacada[164].

O procedimento estabelecido para a escolha dos princípios de justiça, sob a prioridade da liberdade, leva ao entendimento da maximização de benefício das pessoas. As escolhas sob o véu da ignorância são realizadas para evitar prejuízo próprio. A cooperação entre as pessoas na teoria, se embasa na busca egoística de bem-estar. A solidariedade proporcionada pela cooperação afasta-se do sentido de reconhecimento do outro, que busca a identificação entre as pessoas para motivar a solidariedade[165].

Pode ser que a utilização da teoria de Rawls neste estudo se assemelhe com o uso que ele fez dos estudos de Kant, quando alerta sobre a possibilidade de diversos resultados serem produzidos por diferentes pessoas, partindo-se da mesma obra[166]. Feyerabend faz a mesma indicação afirmando que diferentes observadores podem concluir de distintas maneiras os mesmos fatos ou, analisaram fatos similares de formas diferentes[167].

Apesar de ser uma das construções liberais mais célebres e aceitas, o não reconhecimento expresso da solidariedade, fortalece a ideia liberal de Estado. Mas, mesmo diante da limitação que a solidariedade sofre, a teoria estabeleceu que as instituições, desempenham papel distributivo na repartição de recursos, o que permite aproximar da solidariedade.

As reflexões contidas nos tópicos abaixo, partem do pressuposto de que tanto a liberdade como a igualdade podem ser efetivamente realizadas, em medidas distintas porque inseridas num contexto de relações de trabalho capitalistas que as minam e contradizem[168].

---

164 RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

165 LÉVINAS, Emmanuel. **Entre nós: ensaios sobre a alteridade**. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

166 RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

167 Conforme FEYERABEND, Paul. **Contra o método**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1977. p.443: "Isso parece implicar que línguas muito diversas postulam não só idéias diferentes para a organização dos mesmos fatos, mas postulam também diferentes fatos, O 'princípio da relatividade lingüística' parece apontar para a mesma direção. Assevera, 'em termos não formais, que os usuários de gramáticas acentuadamente diversas são impelidos por essas gramáticas para diferentes tipos de observação e para diferente apreciação de atos de observação, externamente similares; em conseqüência, os usuários não se equivalem como observadores, mas hão de chegar a concepções do mundo um tanto diferentes."

168 FRASER, Nancy; JAEGGI, Rahel. Capitalismo em debate: uma conversa na teoria crítica. São Paulo: Boietempo, 2020.

Para se entender essa conclusão, abaixo discute-se como o papel distributivo das instituições podem contribuir na função de produzir solidariedade (2.2.2.1). Na sequência, discute-se os limites e as aproximações da cooperação como ferramenta de solidariedade (2.2.2.2).

2.2.2.1 O papel distributivo das instituições na função de produzir solidariedade

O papel distributivo das instituições está ligado às modificações do sentido de liberdade que podem ser associadas às mudanças sofridas pela sociedade. Ou seja, a complexidade social é resultado da submissão da sociedade às imposições do contrato social, como parâmetro de convivência entre as pessoas, e entre as pessoas e o Estado[169].

Nesta evolução, o Estado assume o papel de coordenar a distribuição de bens a partir de valores adotados e reconhecidos pelos membros do corpo social. Esse modelo de atuação estatal vem sendo delineado, no ocidente desde as revoluções americana e francesa, e sustentam um modo de vida que após a as grandes guerras, apresentam características em que ora predomina o viés liberal, ora o viés social.

Daí a importância do papel distributivos das instituições que tem em suas justificações de existência a distribuição dos bens para as pessoas. Neste trabalho, o papel das instituições na distribuição da educação fica delimitado pela forma de distribuição de recursos pelo FUNDEB e suas consequências na desigualdade social.

Ou seja, é por meio do papel distributivo das instituições, na forma que serão desenhados os instrumentos que buscam concretizar direitos, que se pode construir liberdade em âmbito pessoal e liberdade em âmbito coletivo, não como forma excludentes, mas como forma complementares.

A articulação da vida coletiva depende do papel das instituições na ordenação da vida comum. A Teoria da Justiça embasada na prioridade da liberdade determina que as instituições, também, se submetam a ela como forma de concretização de uma sociedade justa.

Qualquer teoria da justiça serve para dar conteúdo, embasar as normas jurídicas que regram a vida em sociedade. As opções por um ou outro entendimento se encontram

[169] NUSSBAUM, Martha C. **Fronteiras da justiça: deficiência, nacionalidade, pertencimento a espécie**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013.

nas crenças e interesses dos atores que têm a função de elaborar e colocar o Direito para regulamentar a vida social.

O conteúdo das normas jurídicas comporta as argumentações de justiça, tanto no que se refere às normas destinadas aos indivíduos, às pessoas quanto às normas destinadas às instituições. Ou seja, as instituições se submetem aos princípios da justiça, assim como os indivíduos.

Tendo por base a prioridade da liberdade, tanto as pessoas como as instituições se encontram vinculadas à regra de prioridade dos princípios na teoria da justiça, que pede a satisfação do primeiro princípio – liberdade -, para depois se aplicar o segundo - igualdade[170].

O papel das instituições, neste panorama, é analisado sob a incidência do segundo princípio, ou seja, já há a suposição de que o primeiro princípio foi satisfeito. Essa satisfação foi alcançada na determinação das regras escolhidas para compor a Constituição, que se originaram a partir da posição original sob o véu da ignorância.

Percebe-se que a teoria depende de uma estrutura social bem-organizada que se apresente integrada por pessoas que se ligam pelo estabelecido e acordado na posição original. Há respeito entre elas porque concordaram com as regras colocadas sob o véu da ignorância. Daí a relevância das instituições governamentais que se submetem ao acordado na posição original com a finalidade de executar, ou seja, colocar em prática os direitos decorrentes da prioridade da liberdade.

Para o funcionamento da estrutura de governo, as instituições assumem relevância central pois são as responsáveis pela sistemática do funcionamento social. A Constituição do Estado assume para si o papel central ao se tornar garantidora da liberdade das pessoas. Essa garantia de liberdade, que é primordial, depende das instituições que também se submetem a ela. A prioridade da liberdade das pessoas atinge as instituições, que se orientam pela liberdade igual.

A ideia central, para que a justiça como equidade seja concretizada é partir de sua ideia abstrata para ser aplicada a situações particulares. Nisso reside a relevância das instituições que devem pertencer a um sistema social estruturado para a garantia da

[170] BOBBIO, Noberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 10 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. p.43. Quando aborda a questão do contrato social elenca duas hipóteses: a primeira embasada em Hobbes em que se renuncia a todos os direitos do estado natural e a segunda, calcado em Locke em que o poder nasce originariamente limitado por um poder pré-existente.

distribuição dos bens fundamentais[171]. Caso as instituições não sejam organizadas e não submetidas aos princípios da justiça[172], o processo de distribuição não será justo.

A estrutura básica se regula por uma Constituição em que as liberdades de cidadania igual estão asseguradas e a igualdade de oportunidades é equitativa. Da mesma forma, o processo legislativo deve se exteriorizar como um procedimento justo que elabore uma legislação igualmente justa[173].

O desenho das instituições que integram a estrutura básica se exterioriza em quatro setores que se dividem em alocação, estabilização, transferências e distribuição, sendo constituídos por órgão e atividades a eles correlatas. Toda a estrutura das instituições é embasada e decorrente dos princípios da justiça.

Os dois primeiros setores, alocação e estabilização, têm a função de manter a eficiência da economia do mercado. O setor de alocação regula o sistema de preços de forma que se apresente de maneira a estimular a competividade, com a preocupação de identificar e corrigir desvios que levem à exclusão. O setor de estabilização tem a função inclusiva de criar o pleno emprego, dentro de limites da razoabilidade, cuja função é a oferta de acordo com a procura[174].

O setor de transferência, aproxima-se da justiça social, por ser responsável pelo mínimo social. As necessidades devem ser identificadas e sopesadas umas frente a outras, sendo a elas atribuída um peso. Difere-se do setor de alocação por atender às exigências dos mais pobres. O estabelecimento do mínimo social deve atender o princípio da diferença considerando-se as expectativas dos grupos menos favorecidos, para se estender até as gerações futuras[175].

Por último, o setor de distribuição que busca aproximar as diferenças entre as partes por meio da taxação e de ajustes no direito de propriedade. Esse último se refere ao direito de herança. As instituições devem regular o direito de herança de forma a evitar a concentração de riqueza que, quando ocorre, afeta a igualdade e por consequência as

---

171 FERRAJOLI, Luigi. **Por uma teoria dos direitos e bens fundamentais**. Porto Alegre: Ed. Livraria do Advogado, 2011, p. 54. Bens fundamentais são aqueles cuja acessibilidade é garantida a todos e a cada um porque objeto de outros tantos direitos fundamentais.

172 Para Rawls os princípios de justiça, em todos os casos, têm como ponto de partida a prioridade da liberdade sob os demais princípios, que dela são decorrentes. RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997. p. 25.

173 RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

174 RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

175 RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

próprias instituições. Quanto a taxação, ela pertence ao setor de distribuição porque seu objetivo é arrecadar a receita para o fornecimento de bens públicos e realizar as transferências exigidas pelo princípio da diferença.

A função distributiva tem o papel de transferir recursos para que os membros do corpo social sejam atendidos em suas necessidades. A forma de distribuição pode assumir forma distintas a depender da demanda existente. No que se refere ao direito à educação gratuita, no Brasil, percebe-se que a função de distribuição é atendida ao se analisar o desenho progressivo que a política de financiamento educacional da rede pública experimentou desde a década de 90 do século passado.

Apesar da distributividade albergar a solidariedade – sob a forma de repartição de recursos entre as pessoas – há limites que não são superados pela dinâmica proposta por uma Teoria de viés liberal, calcada na autonomia, que foi apropriada e ressignificada pelo capital, numa nova perspectiva, denominada comumente por neoliberalismo[176].

Na estrutura neoliberal, as instituições políticas e jurídicas, que integram a estrutura básica, se adequam aos princípios da teoria da justiça porque são elas as responsáveis pela distribuição dos bens no sistema social. Os bens são distribuídos garantindo-se um mínimo social que pode incluir salário-família, subvenções especiais em casos de doença e desemprego bem como por mecanismos que atinjam diretamente a renda[177].

Neste ponto, de atuação das instituições, as políticas públicas são ferramentas na concretização da justiça. As funções de alocação, estabilização, transferência e distribuição são responsáveis pela repartição de bens no corpo social a partir da prioridade da liberdade.

Essas funções – de alocação, estabilização, transferência e distribuição – não se dissociam da tensão decorrente da tríade de direitos. Na Constituição Federal percebe-se que a previsão dos direitos individuais e sociais são constantemente tensionados com os direitos que decorrem da ordem econômica.

---

[176] FRASER, Nancy; JAEGGI, Rahel. **Capitalismo em debate: uma conversa na teoria crítica**. São Paulo: Boitempo, 2020.
LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa**. Neoliberalismo em ataque ao ensino público. 2 ed. São Paulo, Boitempo, 2019.

[177] RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

A visão que prioriza a liberdade pode limitar a função distributiva das instituições sob o enfoque da política de financiamento educacional na perspectiva da solidariedade. Ou seja, o entendimento que compreende a solidariedade apenas como repartição de recursos limita a ideia de educação para todos como direito que emancipa, que seja solidária[178].

Por isso, a proposição das vantagens mútuas na busca por justiça com equidade. A ideia de simplesmente maximizar o ganho perde força quando se está inserido na posição original. A ignorância quanto ao que realmente caberá a cada um, relativiza a maximização de ganhos e situa os indivíduos lado a lado, mesmo que seja sopesando o custo-benefício de seus direitos.

A abstração da teoria desenvolvida a partir da posição inicial permite sua aproximação com a solidariedade quando a teoria se utiliza da ideia de cooperação para justificar a forma de adoção da liberdade como prioridade.

Percebe-se que, mesmo diante de uma escolha de valores que maximize resultados como proposto pelo conceito de vantagens mútuas, a solidariedade está calcada na liberdade individual que fortalece o ego – atitude egoística. Mas, mesmo diante desta limitação, do aspecto procedimental da Teoria, que preserva a autonomia individual, a função distributiva das instituições, se aproxima do sentido de solidariedade por meio da cooperação entre as pessoas. Por isso, na sequência, foram abordadas as aproximações e limites da cooperação na produção de solidariedade.

2.2.2.2 Limites e aproximações da cooperação como ferramenta de solidariedade

Quando os sujeitos estão colocados, não em situação de precedência de um em relação ao outro, mas situados um ao lado do outro, a dissipação de preferências e gostos na posição original poderia se identificar como um momento de irmandade que carrega em si toda a essência de solidariedade. Aquele reconhecimento absoluto da condição de seres humanos entre todos, despidos de classificação originadas dos discursos de raça, gênero, condição social e econômica, religião, opção sexual, idade e quaisquer outras determinantes acenderia o ideal de solidariedade.

---

[178] ADORNO, Theodor W. **Educação e emancipação**. Rio de Janeiro: Paz e Terra Editora, 2012. Num sentido de que a construção da educação tem como pressuposto a importância de todas as formas de saberes, que leva à emancipação.

O problema que se apresenta é que, como a teoria é construída sobre as bases do contrato social clássico, a ignorância proporcionada pelo véu na posição original, culmina como situações concretas que geram solidariedade entre um grupo de iguais. Aqueles que estão na posição original representam um grupo de pessoas uniformes, ou seja, indivíduos que se marcam pelas mesmas características[179].

A escolha feita sob o véu da ignorância, realizada por um grupo de iguais se caracteriza como uma escolha excludente, uma escolha egoísta, que consiste em minimizar as desvantagens de um grupo específico por meio de decisões que maximiza as vantagens próprias desconsiderando as diferenças.

O modelo proposto, apesar de bem construído, seria ao final a promoção de um tipo de solidariedade negativa, em que se privilegia o interesse entre iguais. A escolha, não é simplesmente egoística em favor do grupo, as regras postas na posição original sob o véu da ignorância formam e aparelha a solidariedade negativa em favor de um grupo que se marca pela homogeneidade[180].

A história da formação da solidariedade negativa tem sua origem no contrato social que tem sua concepção fundada no acordo entre iguais. Este modelo foi se desenvolvendo a partir do modelo clássico liberal que se baseia num sujeito com características específicas. Na Grécia antiga, esse sujeito era identificado como *Optimus Iuris*[181].

A internalização de uma figura específica no contrato social resulta na insatisfação do bem-estar geral, ou seja, o resultado de saldo positivo das satisfações humanas não é alcançado. A exclusão de grupos no contrato social construiu uma estrutura que privilegia a solidariedade negativa onde não há reconhecimento de diferenças.

A teoria pressupõe uma democracia constitucional bem-organizada. No Brasil, este elemento da teoria não se configura diante da desigualdade naturalizada[182] o que dificulta a reprodução de solidariedade, mesmo em baixa densidade, por apresentar desenho

[179] NUSSBAUM, Martha C. **Educação e justiça social**. Ramada: Edições Pedago LDA, 2014.
[180] DUFORD, Rochelle. Solidarity in conflict: A democracy theory. Stanford: Stanford University Press, 2022.
[181] FERRAJOLI, Luigi. **Por uma teoria dos direitos e bens fundamentais**. Porto Alegre: Ed. Livraria do Advogado, 2011.
[182] PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2019**: além dos rendimentos, além das médias, além do presente: desigualdades no desenvolvimento humano no século xxi. Nova York, 2019. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf. Acesso em: 18 maio 2020.

embasado no contrato social que mantém a naturalização da exclusão no seio social, por meio de uma medida alta em suportar as desigualdades[183].

Essas medidas de desigualações são repassadas às instituições na Teoria da Justiça. As instituições estão embasadas em princípios que integram uma estrutura básica formadas de direitos, deveres e obrigações. Esses direitos, deveres e obrigações comportam as instituições que por sua vez integram a estrutura básica da sociedade, para distribuir direitos e deveres. No cálculo da distribuição, mora a solidariedade.

Em se tratando de deveres podem ser identificados como dispositivos, o dever de respeito mútuo e o dever de ajuda mútua. Quando Rawls advoga em favor do respeito mútuo, o faz, considerando que na posição original as partes sabem que necessitam no convívio social da estima uns dos outros. Quanto ao dever da ajuda mútua, sua razão é o efeito de segurança que decorre da ideia de assistência, mesmo que ela nunca seja utilizada[184].

Ambos, respeito mútuo e ajuda mútua, são valores que decorrem da solidariedade por depender da coletividade, ou seja, há dependência entre os membros do corpo social para garantia de existência. A reciprocidade deles decorrente, respeito mútuo e ajuda mútua, tem reflexos positivos, pois toda a sociedade é beneficiada[185].

Rawls[186] buscou superar a ideia contratualista com a ideia de cooperação. Para ele a cooperação social significa união social entre os membros do corpo social e tem como vantagem ser contraposta ao cânone contratualista calcado no cálculo de todos ou de um número necessário para custear o sistema.

A ideia de união social solicita o fortalecimento institucional de maneira que as instituições sejam reconhecidas como sistema aceito de conduta, orientado pelos princípios da justiça que partilhe as qualidades direcionando-as para o bem de todos. Ou seja, o objetivo final é o reconhecimento público da contribuição de cada um[187].

A relevância da obra de Rawls, sob o enfoque da análise da solidariedade, está na identificação da cooperação para possibilitar a prioridade da liberdade. Ou seja, a

[183] DUBET, François. As desigualdades multiplicadas. **Revista Brasileira de Educação**, p. 5-18, 2001.
[184] RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
[185] SHAFIK, Minouche. **Cuidar uns dos outros. Um novo contrato social**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021.
[186] RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
[187] RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

liberdade não pode ser percebida como absoluta. Até mesmo as instituições, principalmente as instituições, devem mitigar a liberdade para promover a cooperação.

O modelo para viver em grupo suporta a convivência entre as pessoas, a cooperação carrega solidariedade entre os membros do grupo quando limita as liberdades de cada um. A proposta de autonomia individual com prioridade da liberdade direcionada para a cooperação, gera um sistema para garantir vantagens mútuas aos integrantes da sociedade. A tese é excelente, o problema é a limitação que decorre da não participação daqueles que historicamente não se configuram como parte do contrato social, aqueles encontram-se à margem do sistema e dependem, de fato, da solidariedade porque não possuem condições efetivas nas trocas a serem realizadas para a obtenção de vantagens mútuas.

Por isso, parte-se agora para a análise da liberdade, numa perspectiva instrumental, com a finalidade de aproximá-la da solidariedade, ou melhor, para verificar se é possível perceber uma densidade mais alta em sua produção na sociedade.

2.3 O sentido de solidariedade no argumento de justiça embasado nas liberdades instrumentais

Os teóricos liberais apresentam suas construções a partir de pontos de vistas diferentes. É possível conceber uma teoria liberal, modificando a premissa sobre a liberdade e considerá-la sob seu viés instrumental. Ou seja, além de uma visão formal, procedimentalista, a liberdade pode ser percebida em sua forma instrumental.

A ideia da liberdade instrumental busca redefinir a formalidade instituída pelas construções que almejam uma sociedade perfeitamente justa. Desta forma, a teoria embasada nas liberdades instrumentais se contrapõe aos modelos políticos contratualistas e se embasa no estabelecimento de critérios de escolhas mais justas para as pessoas[188].

Percebe-se uma aproximação das liberdades, com a igualdade num sentido de reconhecimento de diferentes necessidades nas diversas manifestações de existir, daí o sentido instrumental da liberdade, ou seja, não é apenas o que é a liberdade, mas como torná-la operacional. A luta pelo reconhecimento de liberdade para as pessoas, desta

[188] SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2011.

forma, requer a análise da redistribuição dos direitos e bens que foi impulsionada pelos avanços proporcionados pelo capitalismo globalizador[189].

Para Amartya Sen[190], as questões que se referem ao debate sobre a justiça na distribuição de bens, entre os membros do corpo social, estão centradas nas liberdades instrumentais individuais. São liberdades porque podem ser exercidas de distintas formas, a depender da possibilidade e vontade de determinada pessoa.

A possibilidade de escolher as maneiras de exercitar as liberdades, para detê-las, é o ponto central de sua teoria. São elas que dão plenas condições para as pessoas adquirirem capacidades e, consequentemente, gerar desenvolvimento[191]. A condição de agente significa a detenção das mais variadas formas de liberdade que representa o oposto da privação de liberdade. A privação de liberdade é que possibilita a existência de situações absurdas de desigualdade, o que acaba por impedir o desenvolvimento.

O foco no desenvolvimento de cada uma das liberdades leva à formação de uma comunidade que se funda na formação da capacidade pessoal de cada um dos membros do corpo social. Por isso, na teoria, a justiça se identifica com o desenvolvimento. Uma vez que, a detenção das liberdades leva à posse das capacidades que geram e produzem comprometimento social, a igualdade é promovida e, desta forma, há a concretização da justiça.

O desenvolvimento não fica subordinado ao sentido econômico. Na teoria, as liberdades possibilitam o desenvolvimento social de forma ampla porque cada um tem sua esfera de liberdade garantida e protegida pela liberdade do outro.

A liberdade muda seu status de prioridade para ser alojada junto aos direitos sociais. A teoria permite posicionar os direitos positivos (prestacionais) ao lado dos negativos (liberdade), considerando um contexto de Estado de Direito que se qualifique por constitucional e democrático[192]

Para o autor são as liberdades instrumentais que possibilitam a redução da desigualdade. São elas: liberdade política, facilidades econômicas, oportunidades sociais,

---

189 FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **¿ Redistribución o reconocimiento?: un debate político-filosófico**. Madri: Ediciones Morata S. L., 2003.
190 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2010.
191 NUSSBAUM, Martha C. **Fronteiras da justiça: deficiência, nacionalidade, pertencimento a espécie**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013.
192 QUEIROZ, Cristina. **Direitos Fundamentais Sociais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

garantias de transparência e segurança protetora. Mas, alerta que o rol é exemplificativo[193].

As liberdades instrumentais são relevantes na análise da desigualdade porque são elas que determinam o pacote de bens (intitulamentos) que cada pessoa possui e a possibilidade de os adquirir durante sua vida, ou seja, por meio delas que as pessoas conquistam sua condição de agente. A condição de agente é reconhecida àqueles que tiveram suas capacidades desenvolvidas.

Os indivíduos, seriam detentores de um conjunto de liberdades, que se caracteriza por ser exemplificativo, para desenvolverem suas capacidades da maneira que melhor que se amolde a suas necessidades e preferências, e isso representa sua condição de agente. A liberdade, neste sentido, somente pode ser limitada pela própria liberdade.

O sentido da liberdade instrumental é aparelhar a pessoa para superar qualquer privação que impeça suas escolhas, é situar o indivíduo na condição de agente, possuidor de suas capacidades. Ela, liberdade instrumental, se torna ferramenta para capacitar e possibilitar o aproveitamento de oportunidades. Ser detentor das liberdades instrumentais, ou de alguma delas, é que promove a capacidade ou capacidades do sujeito, dando-lhe a condição de agente.

O reforço da autonomia da liberdade, nesta construção liberal, depende da forma que a igualdade é percebida socialmente. Há uma preocupação com a forma de acesso e repartição dos bens, o que faz com que a teoria se aproxime da solidariedade reforçando o vínculo para além de pessoas, entre grupos específicos[194]. Ou seja, percebe-se um aumento na densidade da solidariedade por meio do reforço da igualdade[195].

Na sequência, apresenta-se os argumentos que defendem a liberdade instrumental como instrumento de abertura para o ideal de solidariedade em dois tópicos. Primeiro, demonstrando que a teoria se utiliza do papel solidário das liberdades instrumentais para aparelhar a pessoa tornando-a detentora de capacidades (2.3.1). Depois, no segundo

---

[193] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2010.

[194] RORTY, Richard. **Contingência, ironia e solidariedade**. São Paulo: Martins, 2007. p 318, [...] é que nossas responsabilidades para com o outro constituem apenas a faceta pública de nossa vida, uma faceta que compete com nossas afeições pessoais e nossas tentativas privadas de autocriação, e que não tem prioridade automática sobre essas motivações privadas.

[195] WALZER, M. **Esferas da justiça**: uma defesa do pluralismo e da igualdade. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 01. Igualdade, neste contexto, é considerada como face da justiça distributiva por ser a sociedade humana uma comunidade distributiva.

tópico apresenta-se as capacidades traduzidas em instrumentos que se aproximam da solidariedade (2.3.2).

2.3.1 O PAPEL SOLIDÁRIO DAS LIBERDADES INSTRUMENTAIS COMO FERRAMENTA DE APARELHAMENTO DAS CAPACIDADES

O papel das liberdades instrumentais é proporcionar uma alternativa às visões que entendem que o desenvolvimento coincide com o produto interno bruto, aumento de renda pessoal, industrialização, avanço tecnológico, dentre outros. Tais fatores são relevantes na análise do desenvolvimento, mas não devem ser os únicos aspectos a serem analisados. É indispensável que esses meios sejam expandidos com disposições socioeconômicas e com os direitos civis[196].

O enfoque nas liberdades instrumentais decorre do contraste entre opulência e privação na vida das pessoas buscando desenvolver uma teoria econômica que se justifica pela ideia da liberdade como promotora do desenvolvimento. Há um deslocamento do ideal da liberdade formal para a instrumentalidade da liberdade, ou seja, a pessoa passa a ser centro da teoria para além de ter a oportunidade de acessar esses direitos, ter, também, a possibilidade de utilizar os bens.

O sentido da liberdade como desenvolvimento, como instrumento, parece reconhecer a conexão entre obrigação objetivo (do Estado) e direito subjetivo (da pessoa) na estruturação dos direitos fundamentais[197]

Como direito fundamental, a liberdade das pessoas deve ser um comprometimento do todo. Quando algumas pessoas ou grupo, detém maior parcela de liberdade, estas são responsáveis por aqueles que não podem exercê-la. Neste sentido, a liberdade se traduz em meio e fim para o desenvolvimento, sendo seu objetivo supremo, que é a justiça[198], por meio da igualdade.

Somar as disposições sociais e os direitos civis com os rendimentos é a fórmula proposta para a análise das capacidades dos indivíduos buscando intercambiar de maneira mais completa possível, a relação entre liberdade e desenvolvimento. Há uma

---

[196] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2010.
[197] MAURER, Hartmurt. Direito do Estado. Fundamentos, órgãos constitucionais, funções estatais. 6 ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editos, 2018.
[198] NUSSBAUM, Martha C. **Fronteiras da justiça: deficiência, nacionalidade, pertencimento a espécie**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013. p. 91. O enfoque das capacidades não pretende fornecer uma explicação completa de justiça social.

ampliação no sentido de liberdade, que passa a integrar a esfera pessoal do indivíduo. A pessoa tendo condições de entender e exercer a liberdade, torna-se aparelhada, ou melhor, detém capacidade para o exercício da vida social, ou seja, instrumenta a liberdade.

Por capacidades se entende o conjunto de aptidões que cada um possui para se desenvolver ao longo da vida. Aptidão aqui tem sentido amplo e não se identifica apenas com o significado de dom[199]. Cada pessoa as desenvolverá conforme seus dons naturais (aqueles ligados à personalidade e aptidões naturais) e às condições externas (aqueles ligados a fatores econômicos, sociais, geográficos, dentre outros).

Da complexidade entre os dons naturais e as condições externas surge a ligação entre as capacidades e as liberdades substantivas. Para Amartya Sen, o que justifica essa ligação é a possibilidade de aproximação de conceitos filosóficos e econômicos. Essa aproximação nos campos do conhecimento permite que o Direito seja inserido na discussão, pois para promoção das liberdades se faz necessária a articulação de políticas públicas que promovam as capacidades, principalmente nos países em desenvolvimento[200].

É possível perceber na ideia de liberdade instrumental, que aparelha aquisição de capacidades, uma abertura para argumentar o sentido de solidariedade por meio da desconcentração do sentido de liberdade. Ou seja, o aparelhamento dos indivíduos para deter capacidades modifica o foco da liberdade ao retirar sua concentração individual e de grupos específicos. Repartir direitos significa dividir recursos por meio das políticas públicas[201].

Mas isso, não significa retirar a autonomia das pessoas, ao contrário, elas passam a deter o poder de escolha sobre os intitulamentos, ou seja, seus pacotes de direitos que são formados a partir de suas aptidões, oportunidades e contingências. A ideia desse argumento é que cada uma das pessoas é agente de sua própria vida, sendo por este

---

[199] LEAL, Cristian Oliveira Benevides Sanches; TEIXEIRA, Carmen Fontes de Souza. Solidariedade: uma perspectiva inovadora na gestão e organização das ações de Vigilância Sanitária. **Ciência & Saúde Coletiva** [online]. 2017, v. 22, n. 10, pp. 3161-3172. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320172210.18022017>. ISSN 1678-4561. https://doi.org/10.1590/1413-812320172210.18022017. Acesso em 29 jun. 2024. A palavra dom pode ser entendida como dádiva ou vocação. Faz-se esta ressalva porque na discussão sobre os sentidos de solidariedade há corrente que sustenta que a solidariedade tem assento no conceito de dom ou dádiva.

[200] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2010.

[201] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2010.

motivo, possuidora desses intitulamentos, cabendo unicamente à pessoa escolher como se desenvolver individualmente e socialmente, a partir de seu pacote de direitos[202].

Vê-se que a base do argumento é liberal, por colocar a pessoa como agente, que decide sobre as inúmeras possibilidades de escolha entre as distintas formas de composição dos pacotes de bens. Mas, a defesa da possibilidade de escolha entre as distintas formas de composição dos pacotes de bens – que se destina a todos – depende da forma que os bens serão disponibilizados, ou seja, como as oportunidades, por meio das políticas, serão oferecidas a todos. Neste ponto, reside a força do sentido de igualdade por meio da solidariedade ao possibilitar a fruição de bens pelas pessoas de forma igual, aparelhando a escolha individual pela disponibilização de oportunidades em que cada um constrói seu pacote de direitos, respeitando suas individualidades.

Os intitulamentos, os pacotes de direitos, não são direitos por uma escolha otimizada pelo menor prejuízo[203], mas são os direitos que cada um tem à educação, à saúde, à participação política, à moradia, dentre outros, por sua qualidade de pessoa. Mas, não apenas a titularidade dos direitos que decorre da condição humana. A essa titularidade se agrega, se soma a capacidade de exercitar tais direitos, quaisquer que sejam, ou seja, soma-se titularidade e capacidade[204].

A metáfora utilizada para os intitulamentos - pacotes de direitos - simboliza a articulação entre a esfera privada e a esfera pública[205]. Harmoniza a ideia de escolha que cada um tem, em decidir e utilizar seus direitos, no âmbito de privacidade que exercita o respeito próprio e, ao mesmo tempo, pratica o respeito ao próximo, no âmbito público.

Ser detentor do intitulamentos, do pacote de liberdades instrumentais, tem a finalidade de harmonizar a esfera privada com a esfera pública. É teoria ética centrada na autonomia do indivíduo que é aparelhado, ou seja, tem suas capacidades desenvolvidas pela detenção das liberdades instrumentais, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento que pode apresentar uma de suas faces, que é a econômica.

O elo entre políticas públicas e liberdades é fundamental. As políticas são as responsáveis por proporcionar os encadeamentos empíricos para que a liberdade possa

---

[202] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2010.
[203] RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
[204] NUSSBAUM, Martha C. **Fronteiras da justiça: deficiência, nacionalidade, pertencimento a espécie**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013.
[205] ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. Tradução Mauro W. Barbosa. São Paulo, Perspectiva, 2005, p. 237. Indica as conexões e ambiguidades na relação entre os âmbitos público e privado.

ser entendida como base do processo de desenvolvimento. Por meio da análise de inúmeras políticas públicas desenvolvidas em diferentes locais do mundo, o autor busca comprovar suas ideias, demonstrando que quanto mais liberdades instrumentais são detidas pelos indivíduos mais desenvolvimento aquela sociedade manifesta. Existe uma aproximação de desenvolvimento e justiça, no sentido de que quanto mais desenvolvimento por meio das capacidades, maior justiça a sociedade passa a experimentar[206].

A proposta não exclui, o que considera pontos fortes de teorias contrárias, como a prioridade formal da liberdade de Rawls (que considera moderada), nem o utilitarismo (que visa o bem-estar final dos indivíduos), nem o libertarismo absoluto de Nozick. Ao contrário, por meio do conceito de capacidades, busca uma alternativa para explicar, tanto o desenvolvimento quanto o subdesenvolvimento, com base numa abordagem geral, combinando a análise das teorias e seu uso pragmático.

Sen propõe um avanço na interpretação da liberdade ao apresentar uma leitura diferente da prioridade da liberdade formal, distinguindo-a das vantagens individuais (rendas)[207]. Busca proveito na prioridade da liberdade formal de Rawls, por entender que é uma teoria moderada comparada a outras teorias libertárias[208].Ou seja, para Rawls, o procedimento, a formalidade que caracteriza a posição original sob o véu da ignorância são suficientes para satisfação da justiça.

A partir desta constatação, que não exclui sua influência nas vantagens individuais, defende que as liberdades formais têm uma precedência assimétrica em relação às vantagens econômicas. Isto porque as liberdades formais aumentam as vantagens pessoais dos indivíduos, vantagem que representa apenas uma parte do que está envolvido[209].

As liberdades instrumentais passam, então, a ser a mola propulsora do desenvolvimento buscando superar a visão procedimentalista. Elas, liberdades instrumentais pedem uma atuação positiva por parte do Estado na implementação de

[206] SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2011.
[207] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2010,
[208] No capítulo 3 da obra, 2011, o autor traz especificamente considerações sobre as bases empíricas que se são conteúdo para o princípio da liberdade. Argumenta que deve ser buscada uma abordagem alternativa da avaliação que enfoca diretamente a liberdade. Ou seja, apresenta um entendimento que se oponha ao utilitarismo, ao libertarismo e à justiça rawlsiana.
[209] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2010.

políticas públicas para capacitar as pessoas e promover o comprometimento entre os membros do corpo social[210].

O comprometimento busca ampliar a rede de responsabilidade entre as pessoas, ou seja, não apenas com aqueles que, naturalmente, a responsabilidade incide, mas também com a coletividade. Essa preocupação de viés ético tem a finalidade de reforçar os lações de solidariedade social. A reprodução de solidariedade, desta forma, estaria contida na estrutura da teoria, mesmo se partindo dos ditames da liberdade[211].

O fortalecimento das capacidades por meio da detenção das liberdades reproduziria o fortalecimento dos laços de solidariedade, considerando tanto a forma de formação do vínculo social quanto das regras mercado[212].

2.3.2 A DETENÇÃO DAS CAPACIDADES TRADUZIDAS EM INSTRUMENTOS DE SOLIDARIEDADE

Amartya Sen[213] se utiliza de dados empíricos para comprovar que a capacidade – a detenção do maior número de liberdades instrumentais – é capaz de produzir desenvolvimento porque possibilita ao indivíduo deter e exercer sua condição de agente. Como método de comprovação lança mão de pesquisas realizadas por órgãos oficiais, buscando demostrar que a aquisição de capacidades, por meio do acesso à educação, saúde, informação e participação reduz as desigualdades e produz sociedades mais desenvolvidas.

Vê que a desigualdade, sob a pobreza não pode ser analisada apenas sob o ponto de vista econômico, ao contrário. A análise da renda, que representa o posicionamento tradicional, deve ser extrapolada e deve ser vista também, sob o ponto de vista das capacidades. Ou seja, das reais condições que a pessoa teve em utilizar certo direito durante sua vida.

Defende que a visão correta da pobreza se centra na detenção de capacidades e como elas, capacidades, retornam em forma de renda para o indivíduo. Há um deslocamento da atenção da baixa renda para verificar a detenção de capacidades

---

[210] SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2011.
[211] WALZER, M. **Esferas da justiça:** uma defesa do pluralismo e da igualdade. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. XVIII. Na sua forma mais pura a liberdade significa não ser privado da vida ou da liberdade.
[212] ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.
[213] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2010.

básicas[214]. A ideia é valorizar a possiblidade de escolher a vida que se quer ter. A análise da desigualdade requer a análise da renda, mas depende principalmente, a das desigualdades das capacidades.

As diferenças pessoais, as variações de ambiente físico e social, as expectativas e perspectivas dentro da família, são fatores que devem ser considerados e verificados, juntamente, com a renda. Existe uma relação entre rendas auferidas e liberdades substantivas e, ambas devem ser consideradas sob a noção de capacidade[215].

Neste ponto, apresentou exemplos[216] para justificar que somente a renda não explica a natureza e as causas da pobreza e privação. A situação da mortalidade, em grupos específicos na sociedade norte-americana, foi utilizada para atestar que a pobreza, para ser realmente compreendida, deve ultrapassar análise centrada somente na renda.

O autor apresenta o exemplo dos afro-americanos homens, analisando-se a renda relacionada à expectativa de vida. Quando se verifica a renda, os afro-americanos são mais pobres que os americanos brancos. Ao se comparar a renda dos afro-americanos com renda da população equiparada dos países em desenvolvimento, percebe-se que em termos de rendimentos, os afro-americanos têm rendas muitos superiores.

Em contrapartida, ao se verificar a expectativa de vida dos afro-americanos tanto em relação aos americanos brancos, como também em relação às populações de países em desenvolvimento, cuja renda é muito menor, a expectativa de vida dos afro-americanos também se mostra menor. Se a investigação for aprofundada para o viés de gênero, percebe-se um percentual mais alto na mortalidade feminina do que na masculina, ou seja, as mulheres afro-americanas apresentam uma taxa de mortalidade maior do que em outras partes do mundo, apesar da renda ser superior.

Conforme apresentado por Sen a expectativa de vida dos afro-americanos está ligada não apenas a questão da violência – causa comumente apontada para explicar a diferença numérica – mas devem ser observados outros fatores ampliando-se a base de

---

[214] PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2019**: além dos rendimentos, além das médias, além do presente: desigualdades no desenvolvimento humano no século xxi. Nova York, 2019. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf. Acesso em: 18 maio 2020. p. 25. Não é suficiente focar-se em elevar as pessoas acima dos mínimos, dado que os gradientes de desigualdade nas capacidades continuam persistem e continuem a agudizar-se.

[215] NUSSBAUM, Martha C. **Fronteiras da justiça: deficiência, nacionalidade, pertencimento a espécie**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013.

[216] Exemplo retirado de SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2010. p.38-40.

pesquisa, pois mesmo entre o grupo de homens de idade mais elevada a proporção se mantém e, entre o grupo de mulheres, a relação ainda é maior. A taxa de mortalidade é 1,2 vez mais altas para os homens negros, e chega a 2,2 vezes mais elevadas para as mulheres[217].

Em outras palavras, a detenção das liberdades instrumentais facilita a posse dos intitulamentos. Assim, no exemplo da mortalidade entre os afro-americanos em relação à população branca demonstra que o pacote de intitulamentos é desigual, em face das disparidades dos números. A análise demonstra que somente verificar a renda é insuficiente pois questões como participação, uso de liberdade políticas influenciam os resultados. É interessante notar, que quando a análise é voltada para a questão de gênero, percebe-se um aprofundamento nas desigualdades[218].

Isso para demonstrar que a posse dos denominados intitulamentos, que decorrem das liberdades instrumentais, possibilitam ao indivíduo seu desenvolvimento de forma ampla, de maneira que seja um processo de expansão em que as pessoas desfrutem com base em suas liberdades reais.

Dentre outros exemplos trazidos em sua obra, a verificação desses dados é que levou o autor a estabelecer uma correlação entre as capacidades e o desenvolvimento. A simples análise da renda não consegue explicar as causas de desigualdade entre grupos. A renda influência de forma indiscutível a desigualdade, mas não é o único fator. Ela é insuficiente e deve, necessariamente, ser analisada com o conjunto de bens (capacidades) que as pessoas possuem.

Quanto mais itens, determinado grupo tem em seu pacote de bens, mais liberdade esse grupo detém. Essa constatação, apresentada por Sen, pode ser aplicada em situações distintas seja analisando questões específicas ligadas à raça, ao gênero ou a economia.

A correta identificação das liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, as garantias de transparência e a segurança protetora é que serão responsáveis pela mudança social. A partir da verificação concreta da assimetria na posse dos intitulamentos é que se poderá criar oportunidades sociais básicas para os ajustes sociais necessários.

---

[217] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2010.
[218] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2010.

Desta forma, enxergar as políticas públicas como institutos impregnados de solidariedade parece possibilitar a reconfiguração de resultados, pois são elas, políticas públicas, vocacionadas "a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade"[219].

Apesar das ideias de Sen se aproveitar da base das teorias liberais – que carregam a limitação de se calcarem nos ideais clássicos do contrato social - sua teoria amplia e inova ao reconhecer a dependência das liberdades instrumentais em relação às disposições sociais. Ou seja, a partir da visão liberal, ele renuncia ao universalismo e apresenta uma teoria que privilegia a escolha das pessoas, buscando aproximar liberdade e solidariedade.

Percebe-se que a liberdade é enaltecida por ser identificada como realidade da vida social que é usufruída pelas pessoas de formas diferentes. Ou seja, é possível vislumbrar que há uma falha para além do reconhecimento da liberdade, que se situa na forma que se dá sua proteção[220].

Por isso, mesmo diante desta possibilidade, que amplia a base informacional da liberdade ao poder se identificar a solidariedade numa densidade um pouco mais forte que na Teoria da Justiça, na sequência, explora-se uma outra abordagem que parte da solidariedade como o liame que suporta as frágeis estruturas da coesão social. Em outras palavras, passa-se ao exame da solidariedade em sua forma mais densa, que busca estabelecer medidas de liberdade e igualdade pela divisão dos recursos entre os membros do corpo social.

2.4 O sentido de solidariedade no argumento de justiça embasado nas transformações da questão social

Partindo de uma perspectiva diversa das duas teorias anteriormente apresentadas, Robert Castel[221] desenvolve seu pensamento observando as evoluções e transformações da questão social, estabelecendo o sentido de solidariedade para além do contexto

[219] SILVA, Frederico Augusto Barbosa da. **Considerações sobre as relações entre economia criativa e políticas de evento**. In: Políticas públicas, economia criativa e da cultura. organizadores: Frederico Augusto Barbosa da Silva, Paula Ziviani. – Brasília: Ipea, 2020.
[220] BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Nova Ed. 13 reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
[221] CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 12 edição. Petrópolis: Vozes, 2015.

individual. Ou seja, conecta a condição individual com as condições sociais e coletivas da existência.

Há um deslocamento da ideia liberal que se centra na autonomia, para uma visão amparada na experiência da individualidade inserida nas contingências e no contexto social que as pessoas estão inseridas historicamente. Essa visão, a partir do social, reconhece a força dessas condições desiguais[222] que influenciam a relação entre os indivíduos.

Analisando a evolução das relações sociais no tempo, apresenta uma concepção que demonstra que as relações de cuidado adquiriram viés impessoal, a partir da evolução do Estado. E, defende a forma social de Estado como caminho para a inclusão[223].

A solidariedade, neste contexto de mudanças, inevitavelmente, também se modificou. No período pré-estatal, de vida em comunidades simples e pouco numerosas, a solidariedade era entendida como relação pessoal entre os membros integrantes da comunidade. Após a institucionalização e evolução do Estado, ela se transforma historicamente e, incorpora-se nas legislações numa relação íntima com a questão social[224].

Essa transformação da solidariedade pode aqui ser sintetizada sob duas dimensões diferentes, mas que são complementares entre si, a dimensão profissional e a dimensão de proteção. A solidariedade entendida sob a dimensão profissional é aquela que destaca a utilidade da pessoa, como princípio. A solidariedade entendida como dimensão da proteção, é aquela que se parte da questão do risco que decorre da vida em sociedade[225].

As dimensões profissional e de proteção da solidariedade podem ser aproximadas das proteções coletivas, que são, nada mais que, as proteções sociais decorrentes da sociedade salarial.

Essas dimensões levaram ao fortalecimento do Estado, aumentando seu espectro de ação, por ter assumido a tarefa de garantidor de direitos. A relevância desta visão está

---

[222] ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

[223] CASTEL, R. A escolha do Estado social. **Sociologias**, *[S. l.]*, v. 2, n. 3, 2008. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/6977. Acesso em: 31 abril. 2022.

[224] CASTEL, R. A escolha do Estado social. **Sociologias**, *[S. l.]*, v. 2, n. 3, 2008. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/6977. Acesso em: 31 abril. 2022.

[225] PAUGAM, Serge. **A desqualificação social**. Ensaios sobre a nova pobreza. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

na finalidade de traduzir as condições de existências coletivas e sociais que se relacionam com as formas individuais de existência.

A integração tem a finalidade de barrar ou, ao menos, diminuir os riscos de rompimento dos laços sociais que foram construídos a partir da institucionalização da solidariedade[226]. O Estado Social passa a ser garantidor da solidariedade com o objetivo de integrar e proteger o indivíduo na vida coletiva. Isso se faz pelas garantias dadas pelo Estado aos membros do corpo social[227].

Isso significa que a permanência do laço social depende da existência de uma estrutura complexa, formulada por regras legais. Tais regras veiculam previsão de direitos sociais com a dupla finalidade de garantia, quais sejam, a redistribuição de bens aos mais desfavorecidos e a garantia de coesão estatal[228].

O privilégio da solidariedade na obra de Castel encontra-se no reconhecimento de que a presença de oportunidades de trabalho, bem como a ausência de oportunidades de trabalho são as ferramentas que dão condições aos membros do grupo social se manifestarem como pessoas dignas[229]. A proteção ao trabalho e as regras de assistência se tornam os instrumentos de ação da solidariedade na promoção de coesão social.

Quando Castel [230]explora as condições e transformações que o assalariamento foi adquirindo na ordem social e, seus impactos para o indivíduo situado na coletividade, o qualificou o trabalho como ferramenta de concretização de solidariedade. Ou seja, sua ideia partiu da identificação do trabalho não como técnica de produção, mas sim como inserção privilegiada na estrutura social que tem a finalidade de redistribuição e coesão.

O lugar ocupado pelo trabalho é o ponto central da obra. Por meio dele, trabalho, identifica os suportes sociais que a ele se associam, demonstrando a vocação social na

---

[226] DURKEIM, EMILE. **Da divisão do trabalho social**. São Paulo: EDIPRO, 2016. O autor, recorre ao termo solidariedade, para explicar as dinâmicas da vida social que agrupam as pessoas em sociedade em busca de coesão e unidade.

[227] ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 85-116, 1991. O papel do Estado como garantidor de direito é apenas um de seus princípios, sendo necessário se considerar também o papel do mercado e da família se entrelaçam com as atividades estatais.

[228] CICLO de Humanidades de 2020/Repensar a solidariedade [*s.n.*] 2021. 1 vídeo (43 min.) Publicado Youtube. Disponível em: https://ateliedehumanidades.com/2021/01/27/pontos-de-leitura-serge-paugam/. Acesso em: 10 out. 2022.

[229] A situação de ausência de trabalho para o autor é excepcional devendo ser ajustada para sua inserção na sociedade. CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 12 edição. Petrópolis: Vozes, 2015.

[230] CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 12 edição. Petrópolis: Vozes, 2015.

manutenção de laços fortes de interdependência entre seus membros, ou seja, de solidariedade[231].

A investigação sobre a organização e transformação do trabalho assume relevo, nos estudos de Castel, porque conceitos como desfiliação, invalidação social, propriedade social, individualismo negativo, vulnerabilidade das massas, dentre outros, assumem relação direta com a presença ou a ausência do trabalho, o que possibilita identificar as condições de funcionamento do laço social entre as pessoas.

Ou seja, há o desenvolvimento de uma teoria que busca verificar a gradação que a solidariedade assume na coletividade diante das vulnerabilidades estruturais advindas das fragilidades das pessoas na vida social que geram ameaças de desagregação, mesmo diante de novas formas de solidariedade[232].

Por entender que a sociedade salarial é a forma mais avançada de democracia da história ocidental, elenca o trabalho como dispositivo privilegiado da estrutura social e, é por meio dele que identifica o indivíduo enquanto membro ativo da coletividade, que depende da solidariedade entre as pessoas. A pessoa está inserida em sociedade abarcada por suas contingências, a subjetividade é situada socialmente.

A posição do indivíduo enquanto inserido na estrutura social liga-se à história de sua construção. Daí a importância na análise dos fatos históricos na verificação das condições objetivas que situam o trabalho como dispositivo de proteção social, de solidariedade, que está inserido numa estrutura de mercado[233].

Na identificação e entendimento da existência situacional do indivíduo, que pode ter sua existência caracterizada como negativa, é que se torna possível identificar os problemas contemporâneos para se chegar ao conceito de indivíduo positivo. A ideia de indivíduo negativo liga-se aos fatos históricos que permitem a identificação da desfiliação e afiliação das pessoas na sociedade[234].

---

[231] CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 12 edição. Petrópolis: Vozes, 2015.

[232] BLONDEL, Frédéric; Delzescaux, Sabine. O juramento de fraternidade de Robert Castel. **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 177-179, 2014.

[233] FRASER, Nancy; JAEGGI, Rahel. **Capitalismo em debate: uma conversa na teoria crítica**. São Paulo: Boitempo, 2020.

[234] CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 12 edição. Petrópolis: Vozes, 2015.

Como forma de demonstrar a solidariedade nas transformações identificadas pelo autor, que desenvolveu seu raciocínio com base na historiografia, primeiro apresenta-se a identificação do trabalho como dispositivo de solidariedade, ou seja, a relação das políticas públicas na capacitação para o trabalho como suporte para a solidariedade (2.4.1) e, na sequência explorou-se o papel dos eixos de proteção social na transformação da solidariedade, apresentando como a condição de assalariamento, proporcionada pelo trabalho, promove e dá condições para o estabelecimento da solidariedade (2.4.2).

A identificação da centralidade do trabalho – como argumento de justiça – caracteriza-se de forma direta com solidariedade em sua forma que mais contém densidade. Afinal, a inserção na vida coletiva por meio da proteção do trabalho desenvolve um tipo de liberdade condicionada pelas condições históricas e sociais que a tornam possível.

2.4.1 A IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO COMO DISPOSITIVO DE SOLIDARIEDADE

A educação constitui uma das formas de promoção da capacitação do trabalho como suporte para a solidariedade. A política de fundos de financiamento assume a tarefa, neste contexto, de integrar os indivíduos na sociedade disponibilizando e operacionalizando direitos sociais[235].

Como a sociedade se organiza de forma a, ao menos em tese, possibilitar a inserção das pessoas na estrutura social, o acesso à educação, operacionalizada pela política pública de financiamento adquire relevância para capacitar seus membros como sujeitos ativos e positivos para o trabalho.

A ideia de integração, por meio do trabalho, depende de uma estrutura de capacitação da pessoa para bem desempenhar seu papel na sociedade. As políticas públicas, principalmente as educacionais, transmitem conhecimentos com o objetivo de desenvolver as capacidades singulares das pessoas. A pedagogia, entendida como ciência é o ramo do conhecimento, que se destina a organizar e orientar a transmissão de conhecimentos, ou seja, da educação, quer seja num contexto filosófico ou num contexto empírico[236].

---

[235] LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa**. Neoliberalismo em ataque ao ensino público. 2 ed. São Paulo, Boitempo, 2019.

[236] SAVIANI, Dermeval. Pedagogia: o espaço da educação na universidade. **Cadernos de pesquisa**, v. 37, n. 130, p. 99-134, 2007.

A educação, então, toma para si a tarefa de capacitar a pessoa para o trabalho. O argumento de justiça embasado na solidariedade requer que a educação seja disponibilizada a todos para equalizar sua participação na vida social. A modelagem do argumento apresenta estrutura lógica ao ser possível identificar a capacitação pela educação para atender as necessidades da sociedade, que serão supridas pelas ofertas de trabalho.

Segundo Castel[237], a concretização dos direitos exteriorizados nos ideais da Revolução francesa somente se deu com o nascimento da sociedade salarial surgida nos 30 anos gloriosos, período pós segunda grande guerra, permitindo a experiência da forma mais avançada de democracia.

A sociedade salarial estrutura-se em torno do Estado por meio da legislação trabalhista e seguridade social que são suportes sociais que garantem a condição de assalariado, sendo possível romper com a qualidade de indivíduo negativo, possibilitando a construção de um indivíduo positivo. O papel do Estado Social é central neste contexto[238].

Neste momento, a solidariedade passa a ser pensada e identificada como forma de responsabilidade do corpo social, com as pessoas individualmente consideradas. Pode-se perceber um rompimento com a noção única de solidariedade natural, proveniente de atos de beneficência e bondade (nível interno), para articular mais uma forma, a solidariedade responsável tutelada pelo Estado (nível externo).

O problema que se coloca nesta ordem de ideias é a força de acumulação do capital, considerando a maneira que se organiza a sociedade. Apesar de não ser objeto central de análise neste trabalho, a questão da forma da produção e reprodução sociais, elas embasam a construção do argumento de justiça centrado na disponibilização de trabalho, como fator de coesão social[239].

O trabalho enquanto dispositivo, enfrenta desafios, porque nas estruturas sustentadas pelos paradigmas liberais e neoliberais, a educação está a serviço do capital.

---

[237] CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 12 edição. Petrópolis: Vozes, 2015.

[238] CASTEL, R. A escolha do Estado social. **Sociologias**, *[S. l.]*, v. 2, n. 3, 2008. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/6977. Acesso em: 31 abril. 2022.

[239] FRASER, Nancy; JAEGGI, Rahel. **Capitalismo em debate: uma conversa na teoria crítica**. São Paulo: Boitempo, 2020.

Educa-se para atender às demandas econômicas colocadas pelo mercado[240]. O atendimento desta necessidade específica não consegue a inclusão de todas as pessoas da maneira que é prometida pelo neoliberalismo, o que gera a exclusão[241].

A exclusão é o caminho que leva à identificação de um sujeito que tem sua individualidade submetida a duas forças opostas. De um lado, a manifestação da individualidade ligada à independência, à liberdade de agir, à liberdade de se autoafirmar enquanto ser pensante, existente e autor de sua história[242]. De outro lado, a individualidade carregada pela negatividade da existência, exteriorizada na falta de vínculos e ausência de proteção que advém da desfiliação[243].

Esta última força, adjetiva o indivíduo negativo[244]. Sua principal característica é a desfiliação, manifestada num contexto de exclusão social, marcando-se fortemente pela falta. Falta proteção, falta vínculo, falta identificação, falta segurança, falta propriedade[245]. Apesar da facilidade de identificação do indivíduo negativo nos dias de hoje, sua existência foi apontada por Castel, desde o medievo[246].

A desfiliação nas sociedades feudalistas ocorria quando as relações de interdependências tradicionais eram rompidas. Estas sociedades se caracterizavam pela submissão a regras hereditárias, ligadas à família e à posição social que eram responsáveis pela existência e proteção do indivíduo. Assim, se um indivíduo ficasse órfão, a desfiliação ocorreria porque ausente o vínculo da condição de filho responsável pela estrutura familiar.

Ocorre que, em sociedades organizadas hierarquicamente, como a sociedade feudalista, a própria comunidade mantinha uma rede de solidariedade natural, cuja finalidade era a absorção da exclusão. Tais sociedades se reequilibravam utilizando seus

---

[240] BLONDEL, Frédéric; Delzescaux, Sabine. O juramento de fraternidade de Robert Castel. **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho**, São Paulo, v. 17, n. spe. 1, p. 177-179, 2014.

[241] DUBET, François. **O tempo das paixões tristes**: as desigualdades agora se diversificam e se individualizam, e explicam as cóleras, os ressentimentos e as indignações de nossos dias. Belo Horizonte: Vestígio Editora, 2020.

[242] MARTIN, Claude. Penser la vulnérabilité. Les apports de Robert Castel 1. **Les Cahiers de la justice**, n. 4, p. 667-677, 2019.

[243] CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 12 edição. Petrópolis: Vozes, 2015.

[244] CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 12 edição. Petrópolis: Vozes, 2015.

[245] CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 12 edição. Petrópolis: Vozes, 2015.

[246] CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 12 edição. Petrópolis: Vozes, 2015.

próprios recursos. A própria sociedade interferia sobre ela mesma caracterizando-se por ser "uma contrucción de conjunto, de practicas de función protectora o integrativa". A solidariedade era manifestada de forma natural[247].

Na sociedade feudal, a pessoa mesmo desfiliada, aquela que apresentava a ausência de vínculos de parentesco, tinha a possiblidade de inserção social por meio de redes de solidariedade que reabsorvia o indivíduo na comunidade. Ocorre que nesse tipo de solidariedade manifestado diante da ausência de vínculos, ou seja, da solidariedade manifestada em relação aos necessitados, o almejado retorno do equilíbrio social era possível até certo ponto. A absorção de todos os excluídos não se configurava de forma absoluta. Havia um limite, tacitamente acordado pela sociedade, na reabsorção dos desfiliados.

Alcançado esses limites nas sociedades feudais, ou seja, quando se apresentava um limite na absorção da exclusão, tinha-se como consequência uma camada de indivíduos que não se integravam à estrutura social ou familiar, formando um excedente que não encontravam vínculos na comunidade. Tais indivíduos eram considerados vagabundos, que hoje se encaixam e se identificam com a massa de indivíduos desempregados, que não se inserem em nenhuma estrutura, sendo desfiliados das instituições socialmente organizadas. Ou seja, existem negativamente.

O vagabundo de antes, torna-se o desfiliado de hoje. O vagabundo que antes não podia contar com as redes de assistência ou que delas dependia de forma indigna, hoje se torna o desfiliado que não se encontra ancorado socialmente e não consegue sentir-se incluído pelo paradoxo ocasionados por uma complexa rede que, em tese, seria criada para protegê-lo.

A existência de pessoas desprotegidas, desfiliadas, apesar da modificação do sentido de solidariedade no tempo, tem sua origem na ausência de solidariedade. Quando as redes de proteção falham, quando a relação de cuidado, seja da comunidade, seja institucionalizada deixa de funcionar, os que se tornam excedentes, desfiliados, desprotegidos, têm sua condição piorada por atingir estado de insignificância.

A solidariedade oscila e não alcança seus objetivos diante da massa de pessoas que se marcam pela insignificância decorrem da existência do indivíduo negativo. O

[247] CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 12 edição. Petrópolis: Vozes, 2015.

individualismo negativo se marca por um processo contraditório profundo[248], carregando uma ameaça à sociedade.

O trabalho, neste contexto, se submete a uma severa engrenagem do sistema econômico liberal, amparado pela atuação de um legislador que cria e mantém distinções. A igualdade caracteriza-se mais como opressão, pois está garantida juntamente com a liberdade[249].

O enfraquecimento do trabalho enquanto dispositivo, que fortaleceria os laços sociais, passa a depender dos eixos de proteção na sociedade organizada para fortalecer a solidariedade. A existência dos eixos de proteção que se manifesta em âmbito coletivo (assistência) e em âmbito familiar mantém as pessoas inseridas socialmente, mesmo que falte trabalho.

Os eixos de proteção social, desta forma, funcionam a favor da pessoa. Mesmo que a proteção em âmbito coletivo (assistência) falhe, a pessoa ainda pode contar com a proteção familiar, que é a manifestação da solidariedade da família. Esta proteção seria uma outra manifestação da solidariedade. Quando os dois eixos falham, coletivo e familiar, a ausência dessas condições, gera a ausência total de vínculos, que leva à exclusão[250].

Por isso, a relevância do entendimento da educação enquanto motivadora do trabalho, enquanto dispositivo de coesão social e, consequentemente, de solidariedade. A ausência de condições para manter a oferta de trabalho conduz à necessidade dos eixos de proteção. O enfraquecimento dessas redes de proteção, social e familiar, ou sejam quando as relações estão desgastadas ao ponto de não se manter nem como ideal da comunidade, nem como ação institucionalizada, compromete e enfraquece o vínculo social.

---

[248] FRASER, Nancy; JAEGGI, Rahel. **Capitalismo em debate: uma conversa na teoria crítica**. São Paulo: Boitempo, 2020.

[249] GUEDES, Jefferson Carús. **Igualdade e desigualdade**. Introdução conceitual, normativa e histórica dos princípios. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

[250] CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 12 edição. Petrópolis: Vozes, 2015.
LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa**. Neoliberalismo em ataque ao ensino público. 2 ed. São Paulo, Boitempo, 2019.

2.4.2 O PAPEL DOS EIXOS DE PROTEÇÃO SOCIAL NA TRANSFORMAÇÃO DA SOLIDARIEDADE

O contexto idealizado na troca do trabalho pelos bens, fortalece os laços sociais, aumentando a densidade da solidariedade com a formulação dos eixos de proteção na sociedade organizada pelo trabalho. A existência dos eixos de proteção que se manifesta em âmbito coletivo (assistência) e em âmbito familiar mantém as pessoas inseridas socialmente, mesmo que falte trabalho.

Os eixos de proteção social, desta forma, funcionam a favor da pessoa. Mesmo que a proteção em âmbito coletivo (assistência) falhe, a pessoa ainda pode contar com a proteção familiar, que é a manifestação da solidariedade da família. Esta proteção seria uma outra manifestação da solidariedade. Quando os dois eixos falham, coletivo e familiar, a ausência dessas condições, gera a ausência total de vínculos, que leva à exclusão[251].

Os eixos de proteção se fundamentam na ideia de que a solidariedade é valor que agrega força ao corpo social ao fortalecer os laços entre as pessoas em suas relações. No direito, a relação entre duas partes é denominada bilateralidade. Reale[252] indica a característica da bilateralidade, que integra o Direito, decorre da alteridade. Inclusive aponta que o sentido de bilateralidade significa alteridade, ou seja, sua relação com o outro.

A solidariedade depende da alteridade, de sua relação com outro ou outros[253]. A proteção coletiva e a proteção próxima são os eixos de integração social nas quais a solidariedade se manifesta e desenvolve[254]. A proteção coletiva que detém as proteções sociais decorrentes da sociedade salarial se caracteriza como uma divisão social de bens. A proteção próxima consiste na inserção da pessoa numa rede sociofamiliar e comunitária que representa suporte na sociedade[255].

---

[251] CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 12 edição. Petrópolis: Vozes, 2015.
LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa**. Neoliberalismo em ataque ao ensino público. 2 ed. São Paulo, Boitempo, 2019.

[252] REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. São Paulo: Saraiva, 2012.

[253] LÉVINAS, Emmanuel. **O Humanismo do outro homem**. Rio de Janeiro: Vozes, 1993. p.143, "[...] o encontro com Outrem é imediatamente minha responsabilidade por ele".

[254] ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.
PAUGAM, Serge. **A desqualificação social**. Ensaios sobre a nova pobreza. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

[255] MARTIN, Claude. Penser la vulnérabilité. Les apports de Robert Castel 1. **Les Cahiers de la justice**, n. 4, p. 667-677, 2019.

Por meio da identificação das condições históricas, Castel verifica que a partir da revolução francesa, foi possível garantir a propriedade de bens, sendo esta condição, a primeira a se constituir como suporte para embasar a existência do indivíduo, que depende de estar integrado socialmente, seja em âmbito familiar, seja socialmente.

Tal verificação se relaciona com a ideia de indivíduo negativo no sentido de ser aquele sem eixos de integração social, que se origina na ideia daquele que não tem propriedade, que não tem existência. A propriedade assume relevo porque, mesmo que a revolução tenha reconhecido a detenção de direitos, estes não se configuravam de fato, pois apesar de não prevalecer a submissão a um senhor, não havia nada para barganhar sua força de trabalho. A igualdade era reconhecida, mas não era por todos aproveitada em face do requisito propriedade[256].

A identificação dos dois eixos de proteção decorre da transformação do sentido de solidariedade. Os eixos de proteção se dão no âmbito da proteção coletiva e da proteção próxima. A proteção coletiva se exterioriza por meio das estruturas da sociedade salarial e a proteção próxima que consiste numa rede de sociabilidade familiar e comunitária[257]. A ausência dessas proteções leva o indivíduo para uma situação de vulnerabilidade que pode se agravar até a condição de indivíduo negativo.

Por isso, pode-se afirmar que a problematização da solidariedade proposta por Castel[258] contribui na identificação do trabalho como suporte para os indivíduos se afirmarem positivamente na sociedade. Pois, de acordo com autor, foi a solidariedade quem possibilitou a forma mais adiantada de democracia.

A indicação dos problemas no século XXI, como a flexibilização e a precarização das relações de trabalho decorrentes da estrutura da economia e do desenho do Estado, remetem novamente para o papel da solidariedade que se altera no contexto de modificação da sociedade e do Estado[259].

O assalariamento e sua proximidade com a solidariedade, conforme desenvolvido por Castel, dão suporte a forma mais próxima de uma democracia justa. O Estado seria o

---

[256] GUEDES, Jefferson Carús. **Igualdade e desigualdade**. Introdução conceitual, normativa e histórica dos princípios. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

[257] MARTIN, Claude. Penser la vulnérabilité. Les apports de Robert Castel 1. **Les Cahiers de la justice**, n. 4, p. 667-677, 2019.

[258] CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 12 edição. Petrópolis: Vozes, 2015.

[259] MARTIN, Claude. Penser la vulnérabilité. Les apports de Robert Castel 1. **Les Cahiers de la justice**, n. 4, p. 667-677, 2019.

responsável pela manutenção de uma estrutura que impediria a formação de uma massa de desfiliados. Os indivíduos, neste contexto, estariam ligados por laços sociais de solidariedade que sustentaria a coletividade.

A individualização, recolocada como ideal pelo neoliberalismo e suas consequências econômicas, traz uma nova reconfiguração que coloca o indivíduo negativo no centro do debate da questão social[260]. Isso porque os ideais neoliberalistas impedem que a pessoa se identifique socialmente, acarretando indiferença nas responsabilidades sociais[261].

A ideia liberal da preservação da individualidade, enquanto ser único e pensante que busca sua autodeterminação e lugar no mundo, é que necessita ser conjugada com a ideia de ser, de pessoa pertencente à coletividade. Isto porque a solidariedade se faz presente entre os membros do corpo social, pois no nascimento já existe uma dívida com proveito da acumulação social de riquezas anteriormente conquistadas[262].

Castel, identifica a relação indivíduo/coletividade como uma complexidade social capaz de gerar e manter desigualdades. Este espaço, provocado pela dualidade indivíduo/coletividade, precisa ser preenchido como forma de ordenar a sociedade e atenuar a desigualdade crescente. Percebe-se, desta forma, um campo para a atuação da responsabilidade solidária.

A teoria de Castel tem seu embasamento social com base na historiografia e tem como característica marcante as nuances sociais. O autor apesar de reconhecer as contribuições e benefícios proporcionadas pela liberdade, adota como justificativa central de seu pensamento, a impossibilidade de existência individual sem um mínimo de apoio coletivo. A interdependência entre as pessoas é que comprova a exigência de solidariedade que depende das articulações estatais para proporcionar coesão social.

Por isso a relevância dos eixos de proteção, quais sejam, da proteção próxima e da proteção coletiva como forma de situar o indivíduo socialmente. A ausência dos eixos de

---

[260] CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 12 edição. Petrópolis: Vozes, 2015.

[261] LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa**. Neoliberalismo em ataque ao ensino público. 2 ed. São Paulo, Boitempo, 2019.

[262] CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 12 edição. Petrópolis: Vozes, 2015.
ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

integração leva à existência da figura do indivíduo negativo que se manifesta num contexto de falta total de solidariedade.

2.5 A relação entre os sentidos de solidariedade: a natureza dos argumentos de justiça

A identificação da relação entre os argumentos de justiça, antes apresentados, na identificação do sentido de solidariedade decorre do fato de se entender a educação como bem, que deve ser usufruído entre as pessoas. A depender da construção da teoria, a ideia de generalização simbólica de solidariedade, considerando suas argumentações, apresenta consequências distintas. Isso porque, a solidariedade, diante de sua essência maleável admite e comporta densidades, graus de concretização distintos que acabam por ser sedimentados na lei.

As teorias de justiça têm a finalidade de proporcionar um ideal a ser perseguido na fundamentação da ordenação da convivência entre as pessoas, principalmente, no que se refere à distribuição de bens. A forma e a medida da distribuição de bens, quaisquer que sejam eles, integram a discussão dos argumentos de justiça.

Apesar de se ter discutido a solidariedade sob as propostas de teorias que se identifiquem a solidariedade, pode-se perceber que seu conteúdo foi se modificando à medida que a ideia de liberdade é relativizada.

É interessante perceber que na luta por direitos, normalmente, há o esquecimento que eles nasceram da violência. Mesmo diante da omissão da lembrança da barbárie do massacre da Revolução Francesa seus ideais, amplamente difundidos, de liberdade, igualdade e solidariedade alcançaram em graus diversos toda a legislação do ocidente, pela relevância do significado que tais institutos guardam[263].

Condensados ou diluídos em princípios e valores a tríade ocupa lugar destacado em âmbito interno[264] e internacional[265]. Sendo que, o alcance dado nos distintos ordenamentos jurídicos depende de vários fatores, que devem ser analisados sob as condições históricas que cada povo experencia e experimenta.

---

[263] FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. São Paulo: Loyola, 2001.

[264] Além da Constituição brasileira podem ser citadas a Constituição chilena, argentina, portuguesa, francesa, que preveem a tríade de direitos.

[265] Em esfera internacional além da Declaração universal dos Direitos do Humanos pode ser citada a Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Foi sob a perspectiva marcadamente ocidental, que, aliadas as demais obras listadas nas referências, se apresentou formas distintas de argumentos sobre a justiça. Partindo da prioridade da liberdade que consiste numa visão procedimentalista da justiça, passando pela instrumentalidade da liberdade que busca quebrar o formalismo da liberdade para aproximá-la de uma convivência mais humana e, por último, abordando o papel central da questão social como bases valorativas legais que possam reproduzir solidariedade. Nas reflexões, buscou-se demonstrar a natureza que os argumentos em defesa de uma sociedade mais justa podem adquirir.

A implementação da solidariedade por meio das políticas públicas[266] está inserida no contexto de tensão entre liberdade, igualdade e solidariedade. A concretização das políticas públicas, incluída aqui a política de financiamento público, passa pela medida de liberdade, igualdade que depende da distribuição de bens, ou seja, da solidariedade, em qualquer sociedade.

As teorias de justiça aspiram indicar uma rota, um caminho para diminuir a tensão entre a tríade de direitos. Apesar da base filosófica do tema não apresentar apenas um entendimento, aqui se optou por apresentar vieses sobre a visão liberal – calcada na liberdade e seus graus de limitação, e na visão social que busca privilegiar a igualdade na distribuição de bens. Em ambas, existe justificativa para a aplicação da solidariedade.

Apesar de se entender que as visões de mundo não são estanques e compartimentadas, é possível estabelecer diferenças entre a visão liberal e visão social. Elas são óticas distintas, mas que foram se transformando até não caber mais numa perspectiva puramente binária[267]. A ideia foi perceber as marcas destas visões na implementação da política de fundos, por entender que podem auxiliar na identificação das escolhas dos atores sobre o financiamento educacional. A análise dos discursos dos atores foi realizada no capítulo 3 do trabalho.

Ou seja, a partir da liberdade, igualdade (equidade) e da solidariedade buscou-se sedimentar um diálogo amplo sobre as bases informacionais que alimentam as teorias sobre a justiça. Isso para buscar a identificação de dispositivos de solidariedade que vinculem seus sentidos nos discursos dos atores que implementam a política de fundos de financiamento educacional.

---

[266] RODOTÁ, Stefano. **Solidarietá. Un'utopia necessaria**. 6 ed. Bari: Gius. Laterza & Figli, 2021.

[267] BUTLER, Judith. Problemas de Gênero: Feminismos e subversão de identidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

Apesar da solidariedade ter recebido mais atenção após a pandemia de 2020, percebeu-se que da tríade clássica de direitos, ela é que menos recebeu atenção em seu desenvolvimento[268], principalmente diante da perda de força do discurso da esquerda e consequente aumento dos ideais neoliberais[269].

Considerando que o financiamento da educação é essencialmente solidário[270], pois destinada a todos, a identificação dos dispositivos de solidariedade como substrato de políticas públicas de financiamento educacional apresenta viés de igualdade e equidade. Isso porque o ideal da Constituição brasileira, ao menos em tese, é alcançar justiça social por meio do equilíbrio na distribuição de bens entre as pessoas. A forma de distribuição dos bens, para fruição do corpo social, depende das justificativas, dos argumentos de justiça, que constantemente sofrem, também, modificação em decorrência da passagem do tempo.

Por isso, mais de dois séculos após seu reconhecimento expresso nas Declarações de Direito, analisar a solidariedade sob a ótica da educação, ou melhor, analisar os argumentos nos discursos que embasa a implementação do financiamento educacional, contribui para entender o caminho que levou à construção do fundo.

A análise decorre da identificação de uma estrutura que mantém a persistência da desigualdade econômica e social, apesar da destinação específica e vinculada de recursos que tem a finalidade de impactar na desigualdade educacional brasileira[271].

Os argumentos de justiça, aqui desenvolvidos, foram associados aos direitos de liberdade, igualdade e solidariedade que concentram grandes controvérsias, mas não se anulam, inclusive no âmbito jurídico sobre seus conteúdos[272].

O embasamento da regulação da distribuição dos bens assenta-se nas argumentações de justiça que apresentam conteúdos distintos e, consequentemente,

---

[268] BAGGIO, Antonio Maria. A redescoberta da fraternidade na época do "terceiro 1789". *In*: autor. **O princípio esquecido**: a fraternidade na reflexão atual das ciências políticas. Vargem Grande Paulista: Editora Cidade Nova, 2008. p. 7-24.

[269] FRASER, Nancy; JAEGGI, Rahel. Capitalismo em debate: uma conversa na teoria crítica. São Paulo: Boitempo, 2020.

[270] FREIRE, Paulo; FREIRE, Ana Maria Araújo; OLIVEIRA, Walter Ferreira. **Pedagogia da solidariedade**. Editora Paz e Terra, 2021.

[271] IBGE. PNAD Contínua 2024. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html. Acesso em: 27 jun. 2024. Mesmo diante da redução da pobreza, a renda dos 10% mais ricos é mais de 14 vezes maior que a renda dos 40% mais pobres.

[272] FERRAZ JR, Tércio Sampaio. Do discurso sobre a justiça. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 74, p. 153-166, 1995.

uma vez institucionalizadas promovem resultados diferentes. Por isso, foram apresentados os argumentos embasados na prioridade da liberdade, na liberdade instrumental e nas transformações do trabalho como proteção social, para verificar seu grau de produção de solidariedade na sociedade, especificamente, para verificar a produção de solidariedade por meio da política de financiamento educacional.

A distribuição dos bens, inserida numa estrutura que está determinada pela divisão de classes, exterioriza-se num modelo em que a propriedade privada pertence a uma pequena minoria. A esmagadora maioria depende da existência de mercado livre de trabalho para vender de sua força de trabalho[273].

Quando os atores responsáveis pelos argumentos que sustentaram às políticas públicas, no caso deste trabalho, políticas públicas educacionais a depender da justificativa defendida, a adoção de uma ou outra teoria exterioriza as crenças, anteriormente, estabelecidas e sedimentadas.

Por isso, a apresentação das argumentações sobre a justiça que, respeitadas as condições em que foram concebidas, podem ser analisadas nos discursos da política de financiamento educacional. Aqui, se sustenta que os argumentos nos discursos são responsáveis pela utilização do embasamento teórico que alicerçam os ideais de justiça nas políticas públicas, principalmente, quando se percebe que a regra posta a ser seguida – lei - depende diretamente dos discursos dos atores envolvidos, que, inevitavelmente, carregam suas crenças[274].

O que se pode perceber nos argumentos que se fundam na prioridade da liberdade, na liberdade instrumental e no trabalho como forma de coesão social, respectivamente, foi a maneira que buscaram explicar a justa distribuição dos bens entre as pessoas. Ou seja, quem fica com o que, e em qual medida. As duas primeiras teorias, apresentam diferenças, mas tem em comum a característica liberal fundada na liberdade que busca a autonomia pessoal, apesar de que na liberdade instrumental a consciência social é

---

273 FRASER, Nancy; JAEGGI, Rahel. **Capitalismo em debate: uma conversa na teoria crítica**. São Paulo: Boitempo, 2020.

274 SCHMIDT, Vivien A. Taking idea and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth "new institucionalism". **European Political Science Review** (2010); 2:1, 1-25.
FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert. The argumentative turn revisited. In: FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert. **The argumentative turn revisited**. Public Police as communicative practice. Durham: Duke University Press, 2012.
PERISSINOTTO, Renato; STUMM, Michelli Gonçalves. A virada ideacional: quando e como ideias importam. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 121-148, 2017.

aprofundada diante do comprometimento. A terceira, caracteriza-se como teoria social que investiga o indivíduo inserido na coletividade.

É possível perceber que os argumentos calcados na liberdade como ideal de justiça, se utilizam das estruturas do desenvolvimento econômico em maior ou menor medida, na justificativa de suas bases. Nas duas teorias é possível perceber a construção de uma relação entre liberdade e desenvolvimento, que demanda a participação ativa do Estado[275].

O termo desenvolvimento apresenta conotação ampla ao incluir além do fortalecimento da condição de agente do sujeito, o aumento das possibilidades de renda. Uma das formas de se entender o desenvolvimento é sua identificação com a capacidade de auferir renda. Mas, não somente isso.

Rawls[276] aplica a estrutura de sua teoria às instituições, que se submetem ao paradigma da posição original. O Estado e a regulamentação da economia, conforme o paradigma da justiça como equidade, são responsáveis pela distribuição dos bens primários numa sociedade pautada pela democracia porque uma vez que houve acordo após a posição original e, o que está convencionado na Constituição, se submete aos seus princípios formadores, no caso, prioridade da liberdade[277].

Percebe-se que a prioridade da liberdade formal tem influência nas regulamentações que disciplinam a distribuição de bens na sociedade o que garantiria um procedimento justo das oportunidades para as pessoas. Ou seja, ao se intuir na posição original sob véu da ignorância, a maximização dos resultados de distribuição justa de bens, apesar de depender da cooperação para se sustentar, o faz como forma de minorar o prejuízo.

Mesmo que o véu da ignorância impeça o conhecimento das reais condições das pessoas na posição original, a solidariedade fique restrita à escolha egoística, por tentar maximizar os ganhos, e não por considerar as reais condições de escolhas potencializadas

[275] GARGARELLA, Roberto. **As teorias da Justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008, p.154-155, afirma que não incompatibilidade com a formulação teórica liberal destes atores na defesa da autonomia individual e a atuação positiva do Estado. Afirma que "neutralidade" não significa "inatividade estatal".

[276] RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

[277] Neste ponto, o autor não deixa dúvidas de que o modelo por ele proposto somente se sustenta em se tratando de sociedade democrática.

pelas condições naturais[278]. A igualação pela liberdade no ponto de partida da determinação de direitos, ou seja, a detenção de oportunidades iguais avança em termos de criação de solidariedade, mas delega à liberdade prioridade absoluta sobre os outros valores.

As liberdades instrumentais, no que se refere à percepção do sentido de solidariedade, propõe uma evolução na prioridade da liberdade. A ideia da liberdade como base da justiça consiste no ponto em comum entre a Teoria da Justiça e o Desenvolvimento com Liberdade, mas nesta última, a liberdade deve ser entendida como o valor que permite às pessoas terem capacidade para exercer a oportunidade, e não apenas ter a oportunidade disponibilizada. São situações distintas ter garantido o acesso à educação (oportunidade) e ter condições de exercitar o direito à educação (capacidade).

Apesar da ligação da liberdade (seja ela formal ou instrumental) com a renda, Rawls e Sen defendem que elas – liberdades - não podem se submeter à força das necessidades econômicas. A diferença entre os dois reside na forma que essa liberdade será concretizada. Para Rawls, a liberdade se concretiza na posição original sob o véu da ignorância, ou seja, a determinação dos bens primários depende de um procedimento justo de escolha. Para Sen, a liberdade se concretiza por meio das capacidades, ou seja, na possibilidade de conversão dos bens primários em oportunidades. Ou seja, a Teoria da Justiça defende priorização do procedimento de escolha, e as liberdades instrumentais as consequências que serão produzidas pela escolha da base informacional, ou seja, dos princípios.

Como a capacidade de auferir renda se liga a forma de distribuição de bens – ou a maneira que o capital se comporta – há nas duas construções elementos que foram apropriados pela razão econômica, ou seja, os argumentos de viés liberal são utilizados para satisfazer o capital. É necessário considerar, também, que a forma de detenção das capacidades, que é compartilhada socialmente, a solidariedade se manifesta de forma um poco mais densa do que na Teoria da Justiça. O comprometimento entre os membros do grupo fortalecido pelo desenvolvimento de políticas públicas fortalece os laços entre as pessoas da comunidade.

[278] GARGARELLA, Roberto. **As teorias da Justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.

Prioridade da liberdade e liberdade instrumental, de formas distintas, como acima descrito, procuram apresentar ideais de justiça que justifiquem um sistema desigual na distribuição de bens. A prioridade da liberdade e as liberdades instrumentais foram utilizadas para sustentar um sistema de classes social, previamente definido, que permite certa mobilidade social.

Neste ponto, das possibilidades de mobilidade social dos sujeitos entre as classes é que se coloca a solidariedade como base das transformações sociais, que fundamenta o trabalho como dispositivo de coesão social que foi se transformando no tempo. Sendo este dispositivo essencial na análise de qualquer dos fundamentos de justiça porque situa o sujeito na sociedade, exteriorizando qual é a sua condição. A busca pela justiça apartada das condições sociais tem sido apontada como um dos fatores mais prejudiciais ao desenvolvido dos estudos sobre a justiça[279].

Por óbvio que as bases dos argumentos de justiça apresentados tratam das possibilidades de desenvolvimento do indivíduo sob a ótica da inserção social. Mas, apenas na última, na investigação do sentido de solidariedade no argumento de justiça embasado nas transformações da questão social partiu do pressuposto da necessidade de se compreender o passado como memória de efeito de herança[280]. Esse pressuposto amplia e modifica substancialmente o entendimento dos sentidos de solidariedade na prioridade da liberdade e do sentido da solidariedade na liberdade instrumental, pois nestes a solidariedade se dá como consequência da liberdade.

Nas transformações da questão social, a solidariedade está intrínseca, imbrincada com a condição social, dela não se separando. Essa percepção modifica a base que se fundamenta as políticas públicas, por requerer alta densidade da solidariedade nas relações sociais. A pessoa, nesta teoria, para estar integrada, dependeria de proteções sociais e familiares que caracterizam a vida em grupo. A ausência dessas proteções desfilia a pessoa da sociedade, daí a percepção da solidariedade num alto grau porque sua quebra, o enfraquecimento das redes de proteção, provoca distorções sociais.

---

[279] KAUFFMAN, A.; HASSEMER, W. **Introdução à filosofia do direito e à teoria do direito contemporânea**. 2 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2009.
PERISSINOTTO, Renato; STUMM, Michelli Gonçalves. A virada ideacional: quando e como ideias importam. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 121-148, 2017.

[280] CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 12 edição. Petrópolis: Vozes, 2015.

As narrativas e discursos, proferidos na defesa de instituição de políticas destinadas à distribuição de bens, para a promoção da solidariedade, se vincula ao que se entende por justiça. E, no caso, a solidariedade como base da questão social requer o resgate da memória como elemento essencial, para identificar as condições de criação das proteções sociais.

A solidariedade, desta forma, embasou a construção de um sistema de proteções que foi se tornando cada vez mais complexo à medida que as relações sociais se imbricaram com as relações econômicas. E aqui se coloca a atuação do Estado como agente de regulação para deter o avanço do capital, contido e decorrente das revoluções tecnológicas.

A consciência das evoluções e 'metamorfoses' das questões sociais, assim como da prioridade da liberdade e da liberdade instrumental, pode ser vista na evolução do financiamento da política pública educacional brasileira que teve sua história iniciada em 1996. A formulação e implementação das políticas não fugiu e nem escapou das bases informacionais que as influenciam e muito menos das modificações provocadas pelas contingências da vida social.

A apresentação e aproximação de diferentes sentidos de solidariedade possibilitam ver que as políticas públicas se inserem num contexto caótico, pois tratam de ordenar e possibilitar a fruição de direitos na sociedade. E além de sua contingência, tentam ser racionais para dar a sensação de segurança social.

A relação entre os sentidos de solidariedade apresentados serviu para demonstrar que apesar do FUNDEB se assentar na solidariedade, a depender do peso do ideal de liberdade e da igualdade nos argumentos de justiça nos discursos, a solidariedade pode avançar ou retroceder.

A apresentação dos sentidos de solidariedade, buscou indicar como os conteúdos dos argumentos podem se manifestar nos discursos veiculados pelos atores na criação das políticas de fundos educacional, FUNDEB, diante de seu caráter solidário. Neste sentido, a utilização da generalização simbólica de justiça na solidariedade serve para dar conteúdo a tomada de decisão na implementação da política pública. O conteúdo maleável da solidariedade permite sua utilização como premissa da liberdade ou como consequência da liberdade. O que permite aos atores envolvidos na tomada de decisão

poderem justificar a implementação do financiamento educacional como política a serviço do capital ou da sociedade[281].

Quadro 1 – RESUMO DAS TEORIAS APRESENTADAS

	Liberdade de Rawls	Igualdade de Sem	Solidariedade de Castel
Proposta de justiça da Teoria	A prioridade da liberdade é caminho para equidade.	A liberdade instrumental capacita para o desenvolvimento.	O trabalho é dispositivo de solidariedade
Base da Teoria	A concepção da justiça como equidade consiste na adoção da prioridade da liberdade, escolhida na posição original sob o véu da ignorância.	A liberdade é entendida como o principal fim e o principal meio do desenvolvimento, porque é considerada como comprometimento social.	A solidariedade, voluntariamente adotada pelos membros do grupo, é o fundamento para redefinir o pacto social para possibilitar a inclusão de todos no "fazer social".
Contexto da teoria	A teoria é uma abstração que se desenvolve numa democracia constitucional que se caracteriza como sociedade bem-organizada.	O contexto da teoria está situado no embate entre mundo de opulência em confronto com mundo de privações, que resulta em condições de desigualdades.	A teoria analisa as transformações do trabalho como dispositivo de inserção social, observando a precariedade econômica e social.
Identificação da solidariedade na Teoria	A solidariedade se manifesta no dever de cooperação mútua que consiste num dos pilares da teoria.	A liberdade instrumental possibilita que o respeito à escolha das capacidades conduz à solidariedade.	A solidariedade sustenta à teoria, por meio das proteções que inserem o indivíduo na sociedade.
Concretização da solidariedade	As instituições realizam as funções distributivas de bens, pelas funções alocativas	O Estado disponibiliza políticas públicas para desenvolver capacidades.	O Estado garante a integração social pelos eixos de proteção e familiar (redes de proteção).

[281] LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa**. Neoliberalismo em ataque ao ensino público. 2 ed. São Paulo, Boitempo, 2019.

Princípio identificador da teoria	Liberdade igual	Liberdade instrumental	Solidariedade
Dispositivo da solidariedade	Cooperação	Capacidade	Trabalho/Assalariamento

Fonte: Elaboração própria

2.6 Conclusões parciais

O propósito aqui foi apresentar a base informacional dos argumentos de justiça nas construções sobre a justiça, considerando que a política de financiamento educacional é direcionada a todos. A defesa de um argumento de justiça demonstra a filiação a ideais que determinam as estruturas sociais que podem fortalecer ou enfraquecer a inclusão social.

A prioridade da liberdade, apresenta uma noção de justiça marcadamente liberal, porém de alta carga igualitária que, apesar de não abordar a solidariedade diretamente, pode-se deduzir a ideia de solidariedade por meio da determinação de cooperação entre os membros do corpo social, que depende das instituições para implementar e organizar a distribuição dos bens, facilitando sua distribuição, sem interferência direta na convivência. Neste ponto, a ideia de cooperação, decorrente da convivência entre as pessoas, pode ser vista como dispositivo de solidariedade, porque decorrente da maximização da escolha de bem-estar pessoal contido na posição original, ou seja, do conteúdo da prioridade da liberdade igual.

A liberdade instrumental, busca ampliar as bases da prioridade da liberdade por meio da promoção das capacidades pessoais em que se considera as diferentes condições pessoais de cada um[282]. Aqui, a solidariedade tem mais campo de atuação porque considera a forma e possibilidades de exercício das oportunidades pelas pessoas. Ou seja, a solidariedade decorre não apenas da disponibilização dos bens e das oportunidades. Ela vai além, para verificar as possibilidades de instrumentalização destes bens, ou seja, das capacidades.

Na análise das transformações da questão social, a solidariedade é fundamento dos suportes da sociedade, quando os níveis de desigualdade se tornam excessivos,

[282] NUSSBAUM, Martha C. **Fronteiras da justiça: deficiência, nacionalidade, pertencimento a espécie**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013.

diante da dinamicidade da sociedade liberal. O sentido de solidariedade decorre da contextualização da pessoa para além de sua condição individual, ou seja, de sua condição de existência coletiva, o que permite uma alta densidade no conceito. Isso se percebe por meio da quebra dos eixos de proteção que levam à desfiliação.

As sínteses dos sentidos de solidariedade antes descritos tiveram a intenção de identificar a força da solidariedade por meio de suas argumentações. Essa associação foi possível diante da identificação de dispositivos, utilizados pelos autores em suas teorias, que possibilitaram distintos sentidos sobre o conteúdo da solidariedade, percebidos em maior ou menor grau. Na prioridade da liberdade, a cooperação foi identificada como dispositivo de solidariedade.

Na prioridade da liberdade, pode-se perceber que a escolha na posição original, sob o véu da ignorância, do máximo benefício em prol de todos, que se sujeitam ao decidido, as minorias são formalmente protegidas, quando a liberdade igual, para ser justa, se ajusta ao mínimo social. A abstração é suficiente para que se justifique a precedência da liberdade como forma de garantir a igualdade. O raciocínio se dá da seguinte forma: Se há liberdade para se decidir o que é melhor para si próprio, não haverá escolhas que prejudiquem a coletividade porque todos integram a mesma coletividade. A cooperação, aqui é vista como a busca pela vantagem mútua. Neste estreitamento da teoria, é que se pode perceber não o reconhecimento ou privilégio da solidariedade, mas a abertura de caminhos para ela, materializados em institutos específicos como as vantagens mútuas, que embasam o mínimo social.

Na liberdade instrumental, em que as capacidades foram identificadas como dispositivo de solidariedade, os intitulamentos são caracterizados como um pacote de bens que cada pessoa detém, a identificação do porquê alguns indivíduos recebem pacotes diferentes diante de suas características pessoais é o ponto central da ideia. A liberdade não pode ser somente o fim visado, ela deve também ser o principal meio, havendo um encadeamento entre as diferentes formas que ela pode assumir. Para se atingir a liberdade como fim, as capacidades caracterizam-se como elemento das políticas públicas que favorecem a repartição, detenção e conservação dos pacotes de bens a que cada um tem direito, favorecendo a solidariedade. As políticas públicas assumem relevo ao se configurar como a passagem que leva à maior autonomia do indivíduo para exercitar sua responsabilidade nos acontecimentos no mundo, ou seja, existe uma interdependência entre liberdade e responsabilidade. É neste ponto, que se verifica a

abertura para a solidariedade. A liberdade instrumental, pode ser vista como liberdade no seu aspecto público em que o reconhecimento de pertencimento social se materializa, dependendo da solidariedade.

Por último, o dispositivo do trabalho, identificado como dispositivo que permite a forma mais próxima de uma democracia justa, o Estado seria o responsável pela manutenção de uma estrutura que impediria a formação de uma massa de desfiliados. Os indivíduos, neste contexto, estariam ligados por laços sociais de solidariedade que sustentaria a coletividade. Por mais, que o conceito de solidariedade necessite se adequar às novas realidades. É teoria que demonstra, claramente, viés social. Não há amparo na liberdade, como justificativa central da ideia. As relações que influenciam a vida do indivíduo e sua inserção na sociedade é que devem ser analisadas e apreendidas para se entender como resulta igualdade. A solidariedade aqui se apresenta como resposta às condições de desfiliação suportadas por uma massa de excluídos ocasionadas pelas políticas do Estado liberal.

Os sentidos de solidariedade podem ser ampliados ou restringidos conforme a filiação por um ou outro argumento. Apesar da política de fundos ser caracterizada, como política solidária, percebeu-se que a solidariedade por sua maleabilidade pode ser justificada de distintas maneiras, comportando conteúdos mais densos ou menos densos.

A forma de articulação dos sentidos de solidariedade depende de inúmeros fatores que podem ser identificados como as crenças pessoais, filiações a agremiações, compromissos políticos anteriormente assumidos.

A implementação de políticas públicas depende dos discursos dos atores envolvidos em sua criação e implementação, para relacionar as generalizações abstratas de solidariedade em distintos conceitos de justiça encontra eco nos paradigmas que descrevem os aspectos normativos que criam determinada política.

Como a opção deste trabalho é a verificação do financiamento público educacional para promover a educação – a todos garantida constitucionalmente – e, por este caminho promover solidariedade, na sequência se apresentou a rota de criação do FUNDEB considerando os sentidos de solidariedade antes apresentados, ou seja, os discursos dos atores na PEC 15/2015.

Por fim, se esclarece que estas reflexões partem da crença de que há vocação humana para a vida em grupo. E isto não significa que, para se viver em grupo,

necessariamente, deve haver consenso. O conflito, a diferença integram a ideia de solidariedade, ou melhor, a solidariedade é a existência da diferença.

A cooperação, a capacidade e o trabalho são expressões de gerenciamento da diferença para articular medidas de solidariedade (sopesando a liberdade e a igualdade) na política de financiamento educacional.

A generalização simbólica da educação básica pública, como direito universal liga-se a forma de custeamento deste direito. Por isso apresentou-se, no próximo capítulo, na dimensão discursiva, como o financiamento público da educação básica brasileira foi construído, a partir dos discursos dos atores envolvidos, buscando identificar nas argumentações dos atores, os dispositivos de solidariedade aqui trabalhados.

3. CONTROVÉRSIAS NOS DISCURSOS DOS ATORES NA FORMULAÇÃO DO FUNDEB/2020

Neste capítulo, foi apresentada a camada ou dimensão discursiva com a finalidade de demonstrar como os argumentos de justiça são utilizados, nas justificativas de combate às desigualdades, nos discursos que institucionalizam o FUNDEB numa situação de manutenção ou alteração de *status quo* de direitos educacionais e sociais.

Isso para complementar a análise realizada no capítulo anterior, em que os argumentos de justiça foram trabalhados como dispositivos que podem ser utilizados nos discursos dos atores para sustentar a criação de políticas. Lá, trabalhou-se a dimensão cognitiva para delimitar suas abrangências, porque os ideais são utilizados como base de sustentação das leis que, no aqui interessa, criam o financiamento público educacional no Brasil.

Os discursos apresentam os argumentos que se exteriorizam como base das políticas resultantes de decisões passadas[283] que, ao mesmo tempo, influencia um futuro imaginado[284]. Neste contexto, as diferenças nas fundamentações de justiça servem para identificar como determinado ideal pode sustentar uma crença, um imaginário sobre a justiça, que busca modificar a realidade[285], mas que se submete à descontinuidade da história que se faz pela metamorfose, e não pela continuidade linear [286].

O conteúdo das argumentações de justiça é fluido[287] e se adapta aos discursos dos atores como mecanismos de justificação que são praticados pelos atores, quando estão em disputa em relação ao bem comum[288], na defesa de suas ideias. Por isso, neste capítulo se utilizou das distinções, antes apresentadas, para relacioná-las aos fundamentos valorativos veiculados nos discursos dos atores, no campo político de disputas na implementação do FUNDEB/2020.

---

283 FOUCAULT, Michel. Os anormais. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
284 BECKERT, J., and R. BRONK, edited by 2018. Uncertain Futures. Imaginaries, Narratives, and Calculation in the Economy. Oxford: University press, 2019.
285 GEERTZ, Clifford. **O saber local. Novos ensaios em antropologia interpretativa**. Petrópolis: Vozes, 1997.
286 CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 12 edição. Petrópolis: Vozes, 2015.
287 BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
288 BOLTANSKI, Luc; THÉVENOT, Laurent. **De la justification**: les économies de la grandeur. Paris: Gallimard, 2022.

O campo das políticas públicas se caracteriza pela alta complexidade de informações e interesses, porque se trata de disputa de recursos a serem aplicados na concretização de direitos[289]. Nestas disputas, os atores, em seus discursos, exteriorizam suas crenças, que acabam por trazer impactos na forma que uma política assume e gera seus efeitos.

Buscou-se, na justificação contida nos discursos, a existência de sentidos nos argumentos de justiça utilizados pelos atores que articulam preferências, estratégias e orientações normativas reais para formular a política de financiamento educacional[290]. Tendo por ponto de partida os sentidos dos argumentos de justiça, é possível analisar a política numa perspectiva menos estática que se embasa em estruturas de incentivo, de dependência de trajetória e enquadramento cultural [291].

A identificação das controvérsias nos discursos dos atores apresenta um dos vieses de análise sobre as políticas públicas que considera a comunicação prática como um fator de provocação que pode influenciar a ação política[292].

Por isto, o objetivo deste capítulo foi analisar na camada discursiva, as controvérsias nos discursos dos atores como processo de longa duração [293] na formulação do novo FUNDEB. Ou seja, a mobilização de argumentos influencia a amplitude de direitos que pode produzir modificação de paradigmas sociais[294]. A dimensão discursiva demonstra como os argumentos de justiça são apropriados, pelos atores, nas justificativas de combate às desigualdades nos discursos que institucionalizam o FUNDEB numa situação de manutenção ou alteração de *status quo* de direitos educacionais e sociais.

---

[289] BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

[290] SCHMIDT, Vivien A. Taking idea and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth "new institucionalism". **European Political Science Review** (2010); 2:1, 1-25.

[291] SCHMIDT, Vivien A. Taking idea and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth "new institucionalism". **European Political Science Review** (2010); 2:1, 1-25.

[292] SCHMIDT, Vivien A. Taking idea and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth "new institucionalism". **European Political Science Review** (2010); 2:1, 1-25.

[293] FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert. The argumentative turn revisited. In: FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert. **The argumentative turn revisited**. Public Police as communicative practice. Durham: Duke University Press, 2012. Conforme os autores: "The argumentative turn seeks to analyze policy to inform the ordinary-language processes of policy argumentation, in particular as reflected in the thought and deliberation of politicians, administrators, and citizens."

[294] BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas. Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

A apropriação se manifesta num campo de disputas que se caracterizam num ambiente marcado por controvérsias[295], que geram descompassos na finalidade do financiamento educacional que, em tese, seria a melhora na qualidade de vida por meio da educação e não, simplesmente, a promoção de oportunidades iguais entre as pessoas[296]. Isso porque o desenvolvimento da política de fundos se insere na promoção dos direitos sociais, ou seja, a política de fundos, mesmo que restrita ao financiamento da educação básica, está situada no campo mais amplo de concretização dos direitos sociais. Isso significa que o fundo mesmo que delimitado pela especificidade de sua matéria influencia e é influenciado pelo campo social.

Por isso, foram analisados os discursos contidos nas transmissões das 47 audiências disponibilizadas no site da Câmara dos Deputados, realizadas perante a Comissão Especial, complementadas pelas transcrições contidas nas notas taquigráficas, que alteraram constitucionalmente o desenho do FUNDEB, veiculados pela PEC nº15/2015, transformada na EC nº108/2020.

As considerações a frente apresentadas foram organizadas a partir da natureza de seus conteúdos. Ou seja, após a audição e leitura dos documentos optou-se por trabalhar com os argumentos que apresentavam a mesma característica e não de forma cronológica. Sendo que, foi possível perceber que em alguns pontos a ordem cronológica coincidiu com a forma que se abordou a matéria, como por exemplo, a discussão sobre a perenidade manifesta-se de forma mais patente nas primeiras audiências.

Além da leitura das transcrições dos documentos, também, foram ouvidos e assistidos os vídeos das audiências disponibilizados na internet[297] à população com a intenção de se complementar as percepções dos registros escritos, com a linguagem corporal dos atores no proferimento de seus discursos.

Pode se perceber que as audiências quando gravadas apresentam um controle sobre a atuação dos envolvidos. O ambiente controlado não se caracteriza pela

---

[295] CHATEAURAYNAUD, Francis. **Pragmática das transformações e sociologia das controvérsias: lógicas da investigação em face do tempo longo dos processos**, (parte 1), por. p. 3: "Os usos narrativos ou argumentativos de séries passadas são recursos importantes para análise de controvérsias de longa duração."

[296] A ideia de oportunidades iguais encontra respaldo em teóricos liberais, como em Rawls e Sen. O capítulo anterior abordou tais entendimentos.

[297] As audiências gravadas são encontradas na página da Câmara dos Deputados no endereço https://www.camara.leg.br/transmissoes e os discursos encontram-se na página da Câmara dos Deputados https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/reunioes-comissoes/registros-das-reunioes.

espontaneidade, o que trouxe perda para as discussões, uma vez que os atores administram os impactos do que é dito, sopesando os ganhos e perdas de suas declarações. Neste ponto, se percebe que não se trata da publicidade em si do ato, mas sim da permanência de um ato (concretizado pela fala)[298]que pode ser a qualquer momento rememorado, gerando consequências para quem falou.

Dividiu-se o capítulo em torno de cinco controvérsias recorrentes nos discursos analisados, na seguinte forma: na primeira parte foi abordado os descompassos nos discursos dos atores do legislativo (3.1); na sequência apresentou-se os argumentos sobre a perenidade sobre a política de fundos (3.2); para situar as controvérsias da política de financiamento entre educação e economia (3.3); que acaba por depender do valor de complementação da União que suportou argumentos controvertidos até se chegar a um denominador como (3.4); que se submeteu aos argumentos sustentados por estados e municípios (3.5). Por fim, foram tecidas considerações parciais (3.6).

A divisão do capítulo parte do entendimento de que além das dificuldades que as políticas públicas enfrentam, por ter caráter multidisciplinar[299], há também "a necessidade de se produzir um diálogo fluido e um reconhecimento recíproco entre analistas acadêmicos, gestores governamentais e tomadores de decisão"[300]. Sendo que, nas discussões sobre o FUNDEB, a apropriação de sentidos pelos atores sobre a política de financiamento possibilita a caracterização do FUNDEB como instrumento de controvérsia de longa duração, conforme desenvolvido na sequência.

3.1 Controvérsias de longa duração: descompassos nos discursos dos atores do legislativo

As controvérsias[301] são parte da dinâmica na construção das políticas públicas e se exteriorizam nos discursos dos atores. Considerando que as políticas púbicas veiculam os direitos até as pessoas, a análise pode ser realizada levando em conta que os processos em seu conjunto são exteriorizados pelas modalidades de argumentação. Ou seja, a ação

[298] AUSTIN. J.L. **Quando dizer é fazer**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1998.
[299] FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A multidisciplinaridade no estudo das políticas públicas. In: A política pública como campo multidisciplinar / Eduardo Marques, Carlos Aurélio Pimenta de Faria (org.). São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.
[300] FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A multidisciplinaridade no estudo das políticas públicas. In: A política pública como campo multidisciplinar / Eduardo Marques, Carlos Aurélio Pimenta de Faria (org.). São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.
[301] CHATEAURAYNAUD, Francis. **Pragmática das transformações e sociologia das controvérsias**: lógicas da investigação em face do tempo longo dos processos, (parte 2). [*s.d.*].

dos atores envolvidos, representadas pelo conteúdo de seus discursos produzem estabilização pública dos ideais ou argumentos de justiça[302].

Sem desconsiderar os resultados que o FUNDEB trouxe em seus quase trinta anos de existência, neste capítulo, foram apresentadas as narrativas dos atores na última alteração legal sofrida pelo instituto, buscando vincular os discursos da PEC nº108/2020 ao conteúdo dos argumentos de justiças anteriormente apresentados no Capítulo 2.

O fundo de manutenção da educação e valorização profissional, objeto principal da proposta de emenda constitucional, já devidamente aprovada, representa uma nova tentativa para minorar as situações desiguais que se originam no ponto de partida[303] – comumente apontado como o acesso universal - e que se perpetuam diante das diferenças de qualidade na disponibilização dos serviços educacionais.

Partindo do pressuposto de que as políticas públicas se situam num campo[304] de disputas por bens[305], os discursos foram divididos para serem apresentadas sob os enfoques antes trabalhados sobre os argumentos de justiça, que apesar de interligados, se distinguem por características próprias. Nas políticas de fundos, as fundamentações sobre o critério de justiça, conforme capítulo anterior, se entrelaçam por ser a solidariedade medida de relativização da igualdade e da liberdade,

Desta forma, o tópico dividido em três partes, analisou na primeira a ótica discursos dos propositores e relatores das propostas legislativas sobre o FUNDEB/2020 (3.1.1). Na sequência, foram tecidas considerações sobre o papel da Comissão Especial na discussão dos argumentos inseridos na PEC nº15/2015 (3.1.2). E, na última parte deste tópico, discorreu-se sobre os argumentos utilizados na defesa de um fundo único como controvérsia que foi afastada das discussões (3.1.3).

---

[302] FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert. The argumentative turn revisited. In: FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert. **The argumentative turn revisited**. Public Police as communicative practice. Duke University Press, 2012.

[303] PAPALIA, Diane E.; FELDMAN, Ruth Duskin. **Desenvolvimento humano**. 12 ed. Porto Alegre: AMGH, 2013. p. 143. De acordo com as autoras, a condição econômica influencia a saúde que é indispensável para o desenvolvimento das demais capacidades e oportunidades durante a vida de uma pessoa. No que se refere especificamente à saúde na primeira infância, é fundamental sua análise com o ambiente no qual a criança convive ou irá se desenvolver.

[304] BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

[305] FERRAJOLI, Luigi. **Por uma teoria dos direitos e bens fundamentais**. Porto Alegre: Ed. Livraria do Advogado, 2011. p. 63-64. Defende que os bens sociais são bens fundamentais que dependem de distribuição para sobreviver.

3.1.1. A ÓTICA DO PODER LEGISLATIVO NOS DISCURSOS DOS PROPOSITORES E RELATORES NAS PROPOSTAS SOBRE O FUNDEB/2020

Os discursos dos representantes do Poder Legislativo que se referem às propostas legislativas sobre o fundo de financiamento trazem a característica da heterogeneidade de posição político-partidárias, ou seja, das ideologias que marcam as agremiações partidárias.

As formas de defesa na distribuição de recursos que são diversas e integram os debates do campo legislativo, também, são permeadas pelas ideologias[306]. Como expressão da parcela de poder que vem do povo, as Casas do Congresso Nacional, em tese, assumem protagonismo na discussão da matéria ao representar a vontade da coletividade.

Por isso, antes de efetivamente analisar os discursos dos atores, apresenta-se uma breve contextualização das condições fáticas que contextualizaram as discussões que sustentaram a aprovação da EC nº108/2020, principalmente, pela excepcionalidade da pandemia que expos a desigualdade educacional após a suspensão das aulas[307].

Com os avanços tecnológicos e a restrição na convivência social imposta pelo momento pandêmico em 2020, a publicização online das audiências, eventos e votações que concretizaram a política de financiamento educacional, foi utilizada como ferramenta de acompanhamento das alterações sobre a matéria, em decorrência do princípio democrático, que é a participação popular[308].

---

[306] DA SILVA, Frederico Barbosa; DE SOUZA, Erica Barbosa Coutinho Freire. Cartografias das subjetividades brasileiras. **Texto para discussão**. Brasília: IPEA, 2019, p. 13. As ideologias, em sua estruturação, são conformadas em diferentes pontos da sociedade e dependentes de múltiplas histórias particulares na sua própria formação.

[307] BRASIL. **Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020**. Brasília, 2020. Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14040.htm. Acesso em: 22 out. 2022.

[308] SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. **Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias**. Questões sociais e políticas sociais no Brasil Contemporâneo, IPEA, Brasília, 2005, p.373-407, citando PAOLI, Maria Célia; TELLES, Vera da Silva. Direitos sociais. Conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, Sonia E.; DARGINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (Orgs.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000. p.404, sobre a participação popular afirmam que "[...] no Brasil estiveram desde seu início ligadas à visibilidade política dos 'novos movimentos sociais' e à redefinição das práticas do movimento operário, nas décadas de 1970 e 1980", "[...] buscando ser ampliada "nos processos políticos de distribuição de bens públicos e formulação das políticas sociais".

As audiências públicas da PEC nº15/2015 se iniciaram em 2017 e foram publicizadas como forma de garantir a participação popular. Como o final do FUNDEB/2006 estava previsto para dezembro de 2020, as discussões sobre a PEC puderam ser realizadas dentro de um espaço de tempo razoável[309].

O início das discussões que deram tom nos debates que nortearam o FUNDEB/2020 se marcaram por dois pontos, quais sejam, perenidade do fundo e aumento de complementação da União. Essas duas orientações foram concretizadas na Constituição. A partir de 2020, o fundo de financiamento da educação se tornou permanente e apresentou modificação positiva ao majorar a complementação da União.

A primeira modificação, no que se refere à sua permanência, passando de política de governo para política de Estado, liga-se ao aspecto temporal da política. De mecanismo transitório, passou à mecanismo permanente. Sendo que, esse ponto, representou quase um consenso na fala dos atores. Neste sentido, as controvérsias ficaram submersas e quando percebidas, ocorria numa camada mais profunda dos discursos. Ou seja, percebe-se uma divergência na opinião, mas de forma que o conflito não se tornou aparente.

Mesmo diante da discordância sobre a permanência do fundo, o argumento foi pouco explorado e muito menos imposto. Formou-se um consenso em torno da imprescindibilidade da política de fundos de financiamento educacional. Essa crença pareceu decorrer do temor de que, a inexistência da vinculação na aplicação de receitas de impostos à educação, determinada pelo da política de fundos, ela – educação - ficaria à deriva, como ocorria antes de sua criação.

De outro lado, quando as discussões versam sobre a quantidade de recursos destinada à manutenção da educação, as controvérsias foram mais aparentes. Mesmo sendo possível identificar o consenso, como forma de manutenção de *status quo*, alterar a forma de como os recursos seriam destinados, foi um ponto sensível[310].

---

[309] Conforme art. 60 do ADCT da Constituição Federal dada pela EC nº52/2006 que, *in verbis*: Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação esta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:[...]

[310] O Brasil teve uma federação que é classificada como centrifuga. De estado unitário passou a estado federado. Apesar de que, na maneira de arrecadar e distribuir os recursos, a ideia do órgão central integra o imaginário público e se mantém uma forte organização em favor da União. Cf. HORTA, Raul Machado. Tendências atuais da federação brasileira. **Revista Brasileira Estudos Políticos**, v. 83, p. 7, 1996.

Considerando que a Constituição Federal, em decorrência, da forma federativa, impõe aos entes federados o regime de colaboração, as controvérsias sobre a capacidade/possibilidade de contribuição de cada um dos entes geram embates. Em outras palavras, as disputas se situaram na análise de quem vai "perder" mais ou menos recursos para manter a educação[311].

Nos modelos anteriores, FUNDEF e FUNDEB/2006, havia a preocupação com a efetiva participação da União na alocação de recursos, mas as discussões desviavam-se para a forma de contribuição[312]. Fazer com que a União aportasse mais recursos para a educação, era um ponto indicado nos estudos técnicos sobre o assunto[313].

Desde seu primeiro modelo, criado em 1996 e, implementado efetivamente em 1998, a luta e barganha pela quantidade de recursos colocadas por cada ente para financiar a educação, centralizou os debates, mesmo que indiretamente[314].

A crença de finitude de recursos e infinidade de necessidades das pessoas[315], que demandam e dependem da atividade administrativa do Estado, por meio da prestação de serviços públicos[316], permeou o campo de debates do financiamento educacional.

Essa contextualização foi feita para pontuar que nas narrativas dos propositores e relatores das propostas legislativas sobre o FUNDEB/2020 a depender do tipo de diploma que está sendo discutido, seu objeto, no caso o financiamento educacional, fica submetido a argumentos distintos no seu procedimento de regulamentação.

Na atuação do poder legislativo, quando a discussão é feita para alterar a Constituição Federal a forma de articulação dos discursos se dá de maneira diferente, de

---

311 DUARTE, Clarice Seixas, O sistema nacional de educação (SNE) e os entraves à sua institucionalização: uma análise a partir da abordagem direito e políticas públicas. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 942-976, set./dez. 2019.

312 MARTINS, Paulo de Sena. O direito à educação na Carta Cidadã. RIL Brasília a. 56 n. 221 jan./mar. 2019 p. 223-246. https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/221/ril_v56_n221_p223. Acesso em: 22 set. 2022.

313 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): proposta de aprimoramento para a implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). **Estudo Técnico nº24/2017**, Brasília, set. 2017. Disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/. Acesso em: 20 abr. 2022. É oportuno indicar que o estudo foi confeccionado durante a realização das audiências sobre a PEC nº15/2015.

314 PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, v. 23, p. 108-135, 2002.

315 GRAU, Eros. A ordem econômica na Constituição de 1988. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 13-19. Num sentido de Estado interventor para equilibrar a repartição de bens.

316 ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. Lua Nova nº 24, setembro de 1991.

quando a discussão é realizada para regulamentar a lei de regência, aquela que disciplina o comando constitucional.

Ou seja, na primeira parte deste tópico foi apontada a natureza principiológica das narrativas contidas nas audiências e eventos sobre a PEC nº15/2015, considerando a narrativa de seus propositores e relatores. E, na sequência, no segundo tópico, foram apresentadas as narrativas contidas nas discussões dos propositores e relatores do PL nº4.372/2020.

A diferença na implementação destes dois diplomas legais é a característica principiológica, valorativa que se qualifica as discussões da PEC e a qualidade operacional que permeia as discussões do projeto de lei que a regulamenta. A diferença entre a narrativa da PEC e a narrativa de lei de regência na implementação da política de fundos foi realizada para demonstrar que que os valores consagrados constitucionalmente admitem restrição na lei disciplinadora da matéria.

Esse descompasso entre valores postos constitucionalmente e as regras legais indicam que os valores educacionais previstos constitucionalmente são restringidos na lei que regulamenta a matéria o que contribui nas controvérsias de sentido tantos dos argumentos de justiça, quanto na aplicação concreta da política de fundos do FUNDEB.

A ligação entre a natureza dos discursos e sua consequência prática advém da forma que se articula o que é dito e como isso é processado e aceito pelos atores. Por isso, na sequência foram apresentadas as percepções sobre a PEC e o projeto de lei que a regulamenta, em dois subtópicos. No primeiro, abordou-se a natureza principiológica nos discursos da PEC 15/2015 (3.1.1.1) e, no segundo tópico abordou-se sobre a natureza operacional dos discursos na lei de regulamentação do FUNDEB - PL nº4.372/2020 (3.1.1.2).

3.1.1.1 A natureza principiológica: conteúdo dos discursos na institucionalização da PEC nº15/2015

A Comissão Especial no papel de administrar as controvérsias, conduziu as audiências de forma que o quadro discursivo fosse encaminhado para matérias possíveis de aprovação, como ocorreu, por exemplo, como a sugestão de se instituir um fundo único (assunto discutido no tópico 3.1.3).

Nas discussões foi possível a identificação da crença de que a Constituição Federal tem a característica de veicular os valores mais importantes numa sociedade que se considera democrática. [317]Sem adentrar nas causas e críticas sobre a efetividade do Texto Constitucional[318] e seu real impacto na vida social, nota-se que quando há alteração de Texto as discussões são realizadas considerando a essência dos valores que se entendem mais caros para a sociedade.

A educação, consensualmente identificada, como bem jurídico que a todos pertence, tem sua importância reconhecida nas diferentes narrativas exteriorizadas pelos representantes do legislativo, bem como das demais pessoas que participam da construção da política de fundos, ou seja, as pessoas que são convidadas para esclarecer ou contribuir nos debates sobre a matéria.

Pode ser percebido nos discursos sobre a PEC[319], preocupação quanto à existência do FUNDEB e seus impactos na educação brasileira, nas referências ao direito à educação, na alusão à redução das igualdades de acesso à educação, ao direito de aprender, à igualdade de oportunidades, à desigualdade de recursos não apenas entre os estados, mas, principalmente, entre as redes de ensino.

Na votação do parecer, foi indicado que a proposta da PEC não se referia à reforma da educação, mas que se limita ao financiamento da educação. Esse alerta apresenta um viés interessante por demonstrar que ao lado do financiamento existe a necessidade de se colocar uma discussão específica sobre a educação, como um todo[320]. Lembrar que a PEC nº15/2015 apresentava objeto específico, demonstra que pontos relevantes da educação nacional, como a criação do SNE, a regulamentação do CAQ, por exemplo, são

[317] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (92 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51135. Acesso em: 05 jun. 2023. Conforme Deputada Dorinha Resende: Até tive um debate com uma autoridade do MEC recentemente, já que ele achava que não caberiam emendas principiológicas. Eu acho que se existe uma coisa que cabe na Constituição são emendas principiológicas.

[318] SUNDFELD, Carlos Ary. É uma Constituição chapa branca que beneficiou as corporações. In: Carvalho, Luiz Maklouf. 1988: Segredos da Constituinte. Editora Record: Rio de Janeiro; São Paulo, 2017.

[319] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (125 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/58552. Acesso em: 09 mar. 2023.

[320] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (125 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/58552. Acesso em: 09 mar. 2023.

temas relegados a segundo plano, demonstrando procrastinação dos representantes do povo com a matéria.

Outros assuntos, matérias estranhas à PEC, como a questão do piso salarial dos professores, responsabilidade dos professores em sua atuação profissional, também foram levantadas durante a discussão do fundo educacional e, depois de sua aprovação ficaram adormecidas, considerando que após a aprovação da PEC tais legislações ainda foram aprovadas.

Pode ser percebido que mesmo que o objeto da PEC nº15/2015 estivesse limitado à forma de operacionalização do financiamento educacional, as discussões não se restringiam somente a ele. Matéria sobre a educação amplamente considerada foram levantadas e discutidas, como forma de sustentar determinado argumento numa arena de disputas de interesses controversos.

Essas características controversas, puderam ser percebidas diante da inserção do CAQ no Texto Constitucional, que foi deixado para ser regulamentado em momento futuro. A preocupação central da PEC, girou em torno da redistribuição dos recursos, considerando principalmente, o papel da União na complementação dos recursos.

Quando se discute determinada matéria em sede constitucional as discussões se pautam, de forma geral, no sentido de que essas regras e princípios devem apresentar textura aberta para se adequar à sociedade[321]. Esse entendimento, apropriado pelos legisladores, dá ampla margem para atuação estatal, que quanto mais fluido, aberto e maleável, a previsão constar no texto constitucional, mais aumenta a margem de atuação disponível à regulamentação infraconstitucional.

Esse entendimento, possibilitou a percepção de que as discussões quando ocorreram para alterar a Constituição, ou seja da PEC nº15/2015, apresentaram característica mais aberta em que a indicação de valores é mais livre, mais solta. Não houve preocupação com a forma de concretização, ou seja, com os efeitos concretos da alteração constitucional que ficaram relegados à lei infraconstitucional, que teve a finalidade de disciplinar a matéria.

A constitucionalização das normas sobre o financiamento foi expressamente colocada, para orientar a situação de direito ao financiamento educacional pelos entes.

[321] BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, v. 239, p. 1-32, 2005.

Por isso, o Texto Constitucional fica dependente de regulamentação infraconstitucional, mas carente de eficácia social[322].

A questão da efetividade deste direito ultrapassa o campo constitucional e fica dependente da lei de regulamentação, que veicula as normas que serão efetivamente aplicadas. Neste campo de regulamentação infraconstitucional, em que a preocupação se volta aos efeitos práticos da regulamentação, ou seja, dos limites e possibilidades de concretização fática dos direitos e suas consequências, os discursos se modificam e apresentam características diversas da natureza principiológica da PEC.

A modificação de narrativas nesse espaço, entre a institucionalização da PEC e sua regulamentação pela lei de regência apresenta mudança na forma de articulação dos discursos dos atores legislativos que deixam de se utilizar de argumentos valorativos e buscam argumentos que promovam a operacionalização, a concretização do financiamento.

A mudança na forma de argumentação, na busca por resultados práticos, indica a manutenção de uma estrutura socioeconômica desigual, pois se não há lugar na legislação infraconstitucional para ações que alterem estruturas previamente estabelecidas, não haverá impactos que possam alterar a persistência das desigualdades.

Abaixo, apresenta-se a natureza operacional dos discursos que regulamentam a PEC, demonstrando a modificação do conteúdo das narrativas que passam a ter um caráter mais direto que busca a operacionalidade, para retomar, na sequência os discursos dos atores na PEC e na lei de regência que demonstram a modificação de conteúdo dos argumentos.

Cabe ressaltar que, foi percebido nos discursos que muitos atores conscientes dessa situação, apontaram a necessidade de que a lei de regência fosse construída conjuntamente com a PEC, para evitar a perda de sentido entre a norma constitucional e a norma legal[323].

---

[322] SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. Editora Revista dos Tribunais, 1982.

[323] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (125 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/58552. Acesso em: 09 mar. 2023.

3.1.1.2 A natureza operacional: conteúdo dos discursos na lei de regulamentação do FUNDEB - PL nº4.372/2020

Apesar do objeto deste trabalho tratar preferencialmente dos discursos sobre a PEC nº15/2015, entendeu-se que seria oportuno traçar uma diferenciação entre os discursos que embasaram a alteração constitucional e os discursos que embasaram a alteração legal, ou seja, a lei regulamentadora. Isso porque, já nas discussões da PEC se indicava que determinadas matérias, mesmo abordadas no momento da PEC, seriam regulamentadas pela legislação infraconstitucional.

Constitucionalizado as modificações sobre a política de fundos, a discussão muda seu aspecto diante da necessidade de se operacionalizar o fundo. Ou seja, de uma discussão principiológica passa-se a uma discussão operacional. Neste ponto, percebe-se que há uma modificação na articulação dos argumentos que se afastam de suas bases informacionais[324], quando se se discute a alteração da Constituição e quando se regulamenta em nível infraconstitucional. Isso ocorre para buscar aplicabilidade e operacionalidade para a política de fundos. É a tradução das escolhas valorativas para a efetividade.

Isto porque, os valores estabelecidos para a política de fundos de financiamento educacional, expostos em regras e princípios constitucionais, para que sejam aplicados na sociedade, dependem de regulamentação de lei, que tem a função de explicitar o comando constitucional.

A regulamentação de disposições constitucionais é feita por meio da legislação infraconstitucional, complementar ou ordinária[325], que se submete ao processo legislativo e suas discussões. No caso, a regulamentação do FUNDEB foi realizada por lei ordinária[326].

---

[324] SEN, Amartya. **Desenvolvimento com Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 78-116.

[325] As leis complementares diferem das leis ordinárias por exigirem o voto da maioria dos parlamentares que compõe a Câmara dos Deputados e o Senado Federal para serem aprovadas. Devem ser adotadas para regulamentar assuntos específicos, quando expressamente determinado na Constituição da República. Importante: Só é preciso elaborar uma Lei Complementar quando a Constituição prevê que esse tipo de lei é necessário para regulamentar uma certa matéria. PORTAL da legislação. **Leis complementares**. [*S.d.*] Disponível em: https://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/leis-complementares-1/todas-as-leis-complementares-1. Acesso em: 27 jun. 2024.

[326] BRASIL. **Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm. Acesso em: 16 jan. 2022.

A natureza do conteúdo dos discursos da lei de regulamentação, se dá de forma distinta das discussões da PEC nº15/2015. Na lei de regulamentação a natureza dos argumentos se modificou para se adequar à produção dos efeitos pretendidos.

A diferença entre a natureza dos argumentos nas discussões na PEC, privilegiou o aspecto valorativo das normas que passaram a disciplinar o financiamento púbico. Na lei de regulamentação, o aspecto operacional nas discussões dominou as discussões, ou seja, o campo discursivo fica mais restrito.

A transformação da natureza principiológica para a natureza operacional, tem a finalidade de proporcionar aplicabilidade, ao permitir que as normas constitucionais se concretizem socialmente, ou seja, há margem de atuação infraconstitucional que se embasa na maleabilidade, flexibilidade dos princípios constitucionais.

Os discursos passam a apresentar argumentos que apontam preocupações como a legislação pode influenciar o comportamento da destinação de recurso "na ponta", ou seja, como o recurso traria efeitos concretos em determinada escola em dado município alterando a realidade educacional e social. Essa característica dos efeitos práticos na confecção da lei de regência, pode ser verificada, em distintos momentos, por diferentes atores na confecção da lei de regência do financiamento da educação básica[327] [328].

Outro aspecto a ser apontado, decorre do entendimento de que a política de fundos serve para sustentar o sistema educacional, mesmo diante da ausência de lei que o discipline formalmente. Ou seja, a estrutura de funcionamento do FUNDEB, depende dos dados disponibilizados pelos entes que integram as redes de ensino.

Neste sentido, foi apontado que, a qualidade dos dados disponibilizados pelos entes, constitui um dos problemas para se saber como é o real funcionamento de determinada rede de ensino[329]. O financiamento da educação destina recursos que serão

[327] CICLO de debates sobre a regulamentação do Fundeb / O novo Fundeb – Desafio da regulamentação. [*s.n.*] 2020. 1 vídeo (155 min.) Publicado Youtube. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=XgEbQGliu4Y. Acesso em: 20/02/2023.

[328] Essa preocupação veio sendo apontada desde a discussão da PEC nº15/2015. COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (93 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/47274. acesso em: 02 jan. 2023.

[329] CICLO de debates sobre a regulamentação do Fundeb/ Fiscalização, avaliação e controle do uso dos recursos. [*s.n.*] 2020. 1 vídeo (133 min.) Publicado Youtube. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=dN9VYdsGGp8. Acesso em: 30/04/2023.

gastos na educação, que se submetem ao escrutínio dos órgãos de controle, que verificam a legalidade da aplicação destes recursos.

Para que a verificação da legalidade dos recursos seja averiguada há mecanismo criado para esse fim. O mecanismo para desempenhar essa tarefa é denominado Sistema de Orçamento Públicos em Educação - SIOPE. Na regulamentação da lei, foi argumentado que o SIOPE depende de uma base legal mais forte para propiciar uma visão global de como os recursos educacionais são gastos[330].

Vê-se que, argumentar sobre o fortalecimento do SIPOE apresenta natureza operacional que busca verificar como os recursos são sendo gastos na educação. É discurso que apresenta argumentação de justiça que demanda atuação positiva do Estado, por meio da criação de legislação que aparelhe as instituições para desempenhar função de controle na aplicação dos recursos do FUNDEB[331].

O argumento apresentado se restringe à verificação da legalidade da aplicação dos recursos sem que seja vinculado com as consequências de sua aplicação. Ou seja, o discurso se orienta para a proteção do recurso desvinculada da proteção da pessoa. Percebe-se uma naturalização da proteção ao procedimento.

Por óbvio, que o estabelecimento de regras que possibilitem o acompanhamento pelos órgãos de controle, para verificar a destinação e uso dos recursos consiste em ferramenta que integra a dinâmica das políticas públicas e, no estágio de desenvolvimento social, é difícil pensar o fundo educacional sem mecanismos de controle. Mas, o que se pondera, é que a existência e fortalecimento de mecanismos de controle tem que estar embasado na finalidade principal do financiamento, que é propiciar condições para que a educação se concretize.

Na discussão da regulamentação da lei, alguns atores até tentaram aprofundar a discussão para aproximar os mecanismos de controle da finalidade do fundo, mas essas tentativas foram barradas pelas regras materiais de competência. Isso ocorreu, por exemplo, na explicação dada sobre a impossibilidade de alteração de algumas das formas

[330] CICLO de debates sobre a regulamentação do Fundeb/ Fiscalização, avaliação e controle do uso dos recursos. [*s.n.*] 2020. 1 vídeo (133 min.) Publicado Youtube. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=dN9VYdsGGp8. Acesso em: 30/04/2023.

[331] CICLO de debates sobre a regulamentação do Fundeb/ Fiscalização, avaliação e controle do uso dos recursos. [*s.n.*] 2020. 1 vídeo (133 min.) Publicado Youtube. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=dN9VYdsGGp8. Acesso em: 30/04/2023.

determinadas para os fatores de ponderação, em que se levantou como obstáculo à sua modificação, a questão do pacto federativo[332].

A impossibilidade de discussão do pacto federativo em sede infraconstitucional e a indicação de fortalecimento do sistema de dados (SIPOE) foram utilizadas como exemplos para ilustrar como a narrativa dos atores se modificam da alteração constitucional, para a legal. Esse fato por si só, se justifica pela natureza dos diplomas.

As argumentações na lei de regulamentação, nesta fase, perseguem uma maneira, em que se busca traduzir as normas constitucionais em regras, para que tenham possibilidade de aplicação no território brasileiro.

A discussão da regulamentação da matéria por lei infraconstitucional busca reduzir a abertura interpretativa dos valores constitucionais, para que seja operacional. Ou seja, há uma modificação na frequência no campo das discussões políticas quando se dá em âmbito constitucional e em âmbito legal.

Em âmbito legal a finalidade é alcançar resultados práticos, que sejam efetivos[333], o que acaba por tensionar as regras constitucionais porque a busca por resultados pode estagnar os valores e princípios colocados constitucionalmente.

Considerando que o financiamento público é assunto que se caracteriza como controvérsia de longa duração, o que se percebeu na modificação na natureza dos argumentos são obstáculos já conhecidos anteriormente, como a impossibilidade de alterar os fatores de ponderação diante do compromisso do pacto federativo.

Houve, na discussão da PEC apontamento neste sentido, de que o pacto federativo necessita de revisão, principalmente no que se refere à repartição das receitas entre União, estados membros e municípios. Esse argumento, não prosperou mesmo tendo sido utilizado por distintos atores na discussão da PEC[334] [335]. Em sede de lei regulamentadora,

---

[332] CICLO de debates sobre a regulamentação do Fundeb/ Fiscalização, avaliação e controle do uso dos recursos. [s.*n.*] 2020. 1 vídeo (133 min.) Publicado Youtube. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=dN9VYdsGGp8. Acesso em: 30/04/2023.

[333] SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. Editora Revista dos Tribunais, 1982.

[334] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [s*. n*.], 2018. 1 vídeo (129 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51619. Acesso em: 10 jul.2023.

[335]COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [s*. n*.], 2018. 1 vídeo (129 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51619. Acesso em: 10 jul.2023.

o argumento não teria como prosperar pela natureza da matéria que tem vedação constitucional, à sua regulamentação por lei ordinária.

Ou seja, mesmo havendo modificação na posição dos atores no que se refere a seus argumentos (na discussão da PEC ou na discussão da lei), percebeu-se que os obstáculos já são conhecidos desde a discussão da PEC. Há limites já previamente estabelecidos e conhecidos, que integram o campo, mesmo que esses limites sejam testados e tensionados durante as audiências.

O aspecto operacional que adquiriu os discursos na lei de regência da política de fundos, foi apresentado para demonstrar sua natureza de aplicabilidade prática, ou seja, a forma que as regras legais da política de fundos seriam regulamentadas na lei, apesar de submetidas ao regramento constitucional, tem condições de regulamentar a matéria de forma a restringir direitos.

3.1.2 CONDUÇÃO DAS CONTROVÉRSIAS: O PAPEL DA COMISSÃO ESPECIAL NA DISCUSSÃO DOS ARGUMENTOS INSERIDOS NA PEC Nº15/2015

A Comissão Especial foi instalada em 06 de dezembro de 2016[336] com a finalidade de proferir parecer sobre a proposta de alteração do FUNDEB de acordo com a PEC nº15/2015. O papel da comissão teve fundamental importância na aprovação da PEC, que se transformou na EC nº108/2020, diante de seu papel na condução das controvérsias.

Pensando-se em termos de paradigmas pode-se afirmar que as discussões sediadas nas reuniões promovidas pela Comissão, ao mesmo tempo que manteve o FUNDEB como principal instrumento de financiamento da educação, manteve o paradigma da política de fundos educacionais, alterou pontos estabilizados por muito tempo na condução da política educacional brasileira, avançando na questão do aumento de recursos na complementação da União, tornou o fundo permanente e constitucionalizou o CAQ.

A estratégia utilizada na Comissão para conseguir a alteração na política de financiamento, no que se refere às reuniões realizadas, por meio de audiências, foi a oitiva de diversos atores envolvidos diretamente com o tema, para subsidiar a construção do texto da PEC.

---

[336] CÂMARA dos Deputados. Ato da Presidência. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1512508&filename=Tramitacao-PEC%2015/2015.Acesso em: 20 abr. 2024.

No desenrolar das audiências, foi possível perceber a evolução da matéria, pela forma que os argumentos foram se ajustando às necessidades de adaptação ao ambiente legislativo. Isso porque, a comissão conduziu as audiências de maneira que os atores participantes, fornecessem em seus discursos subsídios, informações e conhecimentos que contribuíssem na construção de um texto, que apresentasse robustez suficiente para ser aprovado.

O trabalho da comissão se inicia tendo como parâmetro o conteúdo da primeira versão da PEC nº15/2015, que recebe a proposta de permanência do fundo com grande aceitação, e suporta muitas críticas no que diz respeito ao valor da complementação da União ao fundo de financiamento educacional.

Como se vê no desenvolvimento deste capítulo, apesar das discussões abordar diferentes temas, os pontos que foram mais ressaltados giraram em torno da transformação do fundo, de transitório para permanente, e sobre a complementação da União, sob a perspectiva do pacto federativo, na questão das forças de aplicação de recurso que cada ente possui.

Reafirma-se, então, que um dos argumentos mais recorrentes na discussão da PEC nº15/2015 foi a questão da centralidade da arrecadação dos recursos nas mãos da União, em contraposição à sua participação não representativa na composição do FUNDEB/2006.

Esse argumento fundamentado no federalismo solidário impulsionou e deu forças para que o novo desenho do FUNDEB/2020 fosse estruturado sob uma maior participação da União (ou seja, dos 10% de complementação da União que vigorava no FUNDEB/2006, saltou-se para 23% no FUNDEB/2020, de forma escalonada até 2026).

Até se chegar a esse patamar de complementação, a disputa em torno do aumento da participação da União foi denominada em audiência por 'mesquinhez', no que se refere ao percentual de 10% destinado ao fundo, no desenho de 2006 e mantido na proposta original da PEC nº15/2015[337].

O adjetivo foi utilizado como forma de demonstrar a falta de priorização da educação básica como bem fundamental da sociedade brasileira, mesmo diante do

[337] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (86 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/49912. Acesso em: 25 mar. 2024.

reconhecimento da educação como direito público subjetivo. Neste sentido, pode ser percebido que, existem barreiras para o desenvolvimento de um debate profundo e estrutural, sobre a concretização da educação.

Isso porque nas audiências, o argumento da insuficiência complementação da União ao fundo de financiamento, desde a apresentação da primeira versão da PEC, mesmo diante dos avanços proporcionados pelo FUNDEF e FUNDEB/2020, encontraram como obstáculo a argumentos sobre a má gestão dos recursos, a dificuldade de aumentar a complementação diante da crise fiscal enfrentada pelo Estado, a inserção dos tributos municipais na cesta FUNDEB etc.

Percebeu-se que a comissão, então, foi conduzida a partir de uma crença, por inúmeras vezes exteriorizadas pela relatora da proposta, que a educação brasileira sempre foi subfinanciada, ou seja, fixou as discussões numa estrutura que a complementação da União deveria ser aumentada.

A construção do relatório, partiu do posicionamento da insuficiência de recursos da União. Os discursos se utilizaram de argumentos carregados de sentido, para justificar que o aumento da complementação da União não seria suficiente, diante dos 10% praticados no FUNDEB/2006, que não proporcionou equidade.

A comissão, por meio das audiências realizadas, buscou subsídio nos discursos dos atores para orientar a reconstrução do desenho do FUNDEB, embasado no aumento da complementação da União, agregando ao modelo um mecanismo destinado à qualidade, que tivesse potencial para a equidade.

O instrumento que mais agregou consenso nas audiências, como mecanismo para agregar qualidade e, consequentemente equidade, foi o CAQ, que acabou por se tornar constitucionalizado, mesmo suportando controvérsias sobre sua natureza.

Percebeu-se que nos discursos, as argumentações vão tomando forma até que determinado argumento seja descartado ou inserido no texto a ser submetido à apreciação dos pares. Mesmo diante da preocupação com a operacionalização na escolha de qual argumento prevalecerá, a decisão não se dá apenas na esfera da dependência da

trajetória[338], ao contrário, o conteúdo do argumento veiculado no discurso, também, é parte integrante da formulação da política[339].

Num contexto mais amplo, indo além da consideração do valor de complementação da União e à inserção do CAQ no Texto Constitucional, os argumentos, buscando forma de concretização da equidade educacional, apontaram e questionaram a ausência de estudos e pesquisas sobre a possibilidade de um fundo único que atendesse ao financiamento da educação[340].

A ideia aparece de seguinte forma: "se nós queremos realmente promover a igualdade educacional, a igualdade de oportunidades educacionais no Brasil, por que, como nós temos na saúde ou na assistência social, não temos um fundo único, nacional, um FUNDEB nacional?"[341]

Nas primeiras audiências, a ideia sobre a institucionalização de um fundo único foi pincelada de forma superficial nas primeiras audiências, tendo sido apresentada de forma mais contundente na apresentação do substitutivo PEC nº15/2015, apesar de não ter tido força para ser inserido na proposta.

Foi interessante notar que sobre o fundo único, foi dito que as modificações que seriam trazidas pela PEC nº15/2015, após sua inserção no ordenamento jurídico, elas teriam a função de abrir caminho para a ideia de apenas um fundo na educação[342].

Isso porque, as fragilidades do sistema federativo que depende do equilíbrio de interesses não apenas dos municípios, estados, distrito federal e União, mas também, dos gestores que conduzem suas administrações. A mudança de um modelo conhecido, estabelecido de forma paulatina, para um modelo que alterasse radicalmente o que já é

---

338 CAPELLA, A. C. N. A Linguagem da Administração Pública: Um Estudo Sobre a Abordagem Pós-Moderna. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 16, n. 59, 2011. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/3750. Acesso em: 26 jun. 2024.

339 PERISSINOTTO, Renato; STUMM, Michelli Gonçalves. A virada ideacional: quando e como ideias importam. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 121-148, 2017.

340COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (52 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/55685. Acesso em: 19 jun. 2023.

341COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (52 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/55685. Acesso em: 19 jun. 2023..

342COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (52 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/55685. Acesso em: 19 jun. 2023..

conhecido, poderia prejudicar as outras intenções da PEC, principalmente, a busca da perenidade e do aumento da complementação da União.

Numa primeira análise pode-se afirmar que, a opção em alterar o FUNDEB/2006 num desenho em que os atores reconhecessem suas crenças de forma reflexa, sem grandes movimentos de transformação, segue a vertente do institucionalismo de escolha racional[343] ao se optar pela manutenção de um modelo previamente conhecido pelos atores, em que as ideias são lançadas e deixadas às contingências do tempo para gerar resultados.

Apesar de se poder identificar vieses da trajetória da dependência, não se pode desprezar a força do conteúdo dos argumentos que exteriorizam certas formas de agir e pensar podem ter condições de influenciar as políticas. E isso, não pode ser desprezado.

O comportamento da comissão na condução das reuniões e audiências da PEC nº15/2015, possibilitou a análise da construção FUNDEB/2020 pelas suas controvérsias, numa perspectiva que as ideias dos atores e o que eles dizem tem relevância na análise das políticas.

O trabalho da relatoria, conduzido de forma consistente, selecionou os argumentos que modificaram o modelo do financiamento, ao mesmo tempo que equilibrou as disputas entre os entes federativos, germinando a ideia de que uma nova forma de financiamento pode ser construída, ou seja, se inicia o delineamento de um novo modelo, embasado na ideia de um fundo único.

Ao lado da ideia do fundo único, argumentos mais profundos que partiram do reconhecimento da educação como direito subjetivo ou da utilização da crise fiscal como defesa para não investir na educação, também, não puderam ser enfrentados[344].

Pode ser que, tais matérias por serem estruturais, sejam mais difíceis de alcançar consenso, mas pode ser também que foi uma delimitação colocada pela Comissão, que

[343] PERISSINOTTO, Renato; STUMM, Michelli Gonçalves. A virada ideacional: quando e como ideias importam. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 121-148, 2017. p. 122.

[344]COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (92 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/49912. Acesso em: 25 mar. 2024.

optou pela defesa de um texto que fosse possível de ser defendido diante das lideranças partidárias e do governo federal[345].

Considerando que o trabalho de confecção da PEC, não se esgotou apenas nas audiências, pois dependeu também de reuniões e acordos não publicizados, apenas mencionados nas reuniões analisadas, vê-se que os argumentos foram articulados para buscar consenso em torno dos argumentos apresentados. Ou seja, sob a perspectiva da análise do institucionalismo discursivo, as ideias uma vez lançadas elas se desenvolvem ou não, a depender de fatores que nem sempre estão claros e estabelecidos pelos atores.

Neste sentido, na sequência, foi apresentada as controvérsias sobre a defesa de um fundo único para a educação, que não conquistou espaço para ter chance de ser incluída no parecer da Comissão, apesar de ter sido sustentados alguns argumentos em sua defesa.

3.1.3 CONTROVÉRSIA NÃO EXPLORADA: ARGUMENTOS EM DEFESA DE UM FUNDO ÚNICO

Os argumentos em defesa de um fundo único não ganharam força nas audiências sobre a PEC nº15/2015 e, consequentemente, espaço para integrar o texto final da proposta. Mas, isso não impediu que a ideia sobre um fundo federal fosse abordada nas audiências, com a defesa de maior potencial redistributivo para reduzir as desigualdades educacionais entre estados e municípios.

Já na primeira audiência, a relatora da proposta[346], num momento de amadurecimento da modificação constitucional, questiona a possibilidade de um fundo único como alternativa para o financiamento da educação. A forma de argumentar é interessante porque demonstra os inúmeros caminhos que podem ser percorridos na implementação de uma política. E mais, pode demonstrar também a chance de sucesso ou insucesso de uma das possibilidades.

Nesta primeira audiência, a ideia sobre um fundo único não pareceu atrativa. O argumento utilizado teve como embasamento a ausência de projeções suficientes para

[345] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (129 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46957. Acesso em: 10 jan. 2024.

[346] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (125 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46358. Acesso em: 18 jun. 2022.

determinar qual seria o impacto de apenas um fundo. "[...] não seria atrativo hoje fazer um fundo único, porque haveria um impacto federativo de difícil administração"[347].

Após essa breve menção, a ideia sobre a criação de um fundo único foi ventilada, novamente, em setembro de 2017, ao lado da proposta de aumento da complementação da União, como uma alternativa que alterasse o desenho anterior para buscar maior equidade na educação.

> [...] se o FUNDEB fosse reformulado para que um FUNDEB federal se apropriasse de metade dos recursos dos FUNDEBs estaduais e mandasse os recursos para os FUNDEBs estaduais, ele aproximaria a capacidade de gasto dos Municípios da situação de perfeita equidade, mas ele teria um impacto muito importante na desigualdade de gasto entre os Estados. Este é um cenário possível. 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[348].

Ao se considerar que a política de fundos tem como fundamento a redistribuição dos recursos para a educação, de forma a possibilitar que as oportunidades educacionais sejam disponibilizadas, o discurso proferido em 28/05/2019, trouxe a controvérsia sobre a manutenção do modelo da política de fundos, ao indicar que "o FUNDEB, apesar de não ter a letra "s" no nome, não é 1 fundo. O FUNDEB não é 1 fundo, o FUNDEB são 27 fundos estaduais"[349].

---

[347] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (80 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51464 Acesso em: 08 jul. 2023. (15/05/2018).

[348] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (106 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/49239. Acesso em: 10 fev. 2024.

[349] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (52 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/55685. Acesso em: 19 jun. 2023.

O discurso considera que essa arquitetura de vários fundos leva à ausência de solidariedade, ou seja, levanta a controvérsia nos seguintes termos: “por que não é 1 fundo? Por que resolvemos fazer 27 fundos, e não 1 fundo?”[350]

A opção na estrutura da política de fundos, ou seja, a opção pela continuidade do desenho que prevê a existência de 27 fundos parece decorrer do discurso que entende que promoção da igualdade educacional, por meio da disponibilização de oportunidades na educação ainda depende de muitos ajustes políticos, que impacta nas finanças dos entes federativos.

Ou seja, a proposta de um único fundo traz consequência econômicas para a educação que são suportadas no jogo de ganho e perda de recursos entre os entes. Isso passa por um exame de conveniência política. A ideia para se criar um único fundo já integrava o debate, mas, como afirmado anteriormente sem força para ocupar espaço.

> [...] lembro-me bem do Prof. João Monlevade, no Acordo Nacional, explicando os cálculos que nos levariam a uma condição melhor de financiamento da educação para a criação de um fundo único nacional, vinculando a ele os 25% - para o “custo aluno ano qualidade”[351]. E, reitero, nós demos um passo adiante muito mais delicado que foi o momento de falar não só do valor aluno-ano, mas do valor aluno-ano-qualidade. Então, essa equação não é uma equação simples. E chamar de qualidade quando, na realidade, estamos limitados a insumos não é exatamente qualidade.

A pergunta é: se nós queremos realmente promover a igualdade educacional, a igualdade de oportunidades educacionais no Brasil, por que, como nós temos na saúde ou na assistência social, não temos um fundo único, nacional, um FUNDEB nacional?[352]

A discussão abriu um caminho para se pensar num modelo único, mas que foi considerado inovador para o momento, principalmente, ao se considerar que a União não

---

[350] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (52 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/55685. Acesso em: 19 jun. 2023.

[351] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (111 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/49074. Acesso em: 22 fev. 2023.

[352] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (52 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/55685. Acesso em: 19 jun. 2023.

tem uma indicação legal clara de quanto contribuirá com a educação básica. Neste sentido, foi argumentado que, apesar da potencialidade da proposta de um fundo único, ela dependeria de mais estudos para ser efetivamente apresentada[353].

Esse argumento é interessante ao ser contraposto ao argumento que sustenta que no ano de 1957, Anísio Teixeira, apresentou tese, no Congresso Nacional de Municipalidades, veiculando proposta de criação de um fundo único, para a equalização da oferta educacional no país[354].

Mas, mesmo não tendo sido desenvolvida a proposta de um fundo único, nas reuniões que discutiram sobre o novo modelo da política de financiamento educacional, foi apresentada como sugestão[355], a criação de um fundo único formado por 60% dos recursos que estados e municípios devem gastar obrigatoriamente com educação.

Vê-se que as controvérsias sobre a instituição da política de financiamento surgem e são selecionadas para integrarem o debate. Mesmo que um argumento contrário seja afirmado, gerando controvérsia, não seja enfrentado, como no caso da sugestão sobre a criação de fundo único, à exemplo do que ocorre na saúde, sua menção no campo de discussão gera consequências.

Isso pode ser verificado pela afirmação da relatora da PEC que entendendo as forças que atuam no campo político, argumentou que a modificação para implementar um fundo único precisa ser mais bem construído para ser apresentada. O que houve nas discussões sobre a política de financiamento possibilitaram uma abertura de caminho para que se possa iniciar a construção desse modelo único, mas isso, sendo considerado para o futuro[356].

---

[353] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (52 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/55685. Acesso em: 19 jun. 2023.

[354] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (57 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/50009. Acesso em: 16 jan. 2023.

[355] Relatório Final da Comissão Especial. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2169423. Acesso em: 21/01/2023.

[356] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (156 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/55688. Acesso em: 19 jun. 2023.

3.2 Controvérsias no discurso em favor da permanência do fundo: perenidade do FUNDEB/2020

As audiências sobre o FUNDEB/2020 se iniciaram em março de 2007 e nasceram com tom de urgência. A deputada Dorinha Resende, nas primeiras reuniões, alertava sobre a necessidade de participação nas discussões pelos deputados, no amadurecimento da matéria, diante do tempo, que decorria para o final do FUNDEB/2006[357].

> Temos prazo! Em 2020, o FUNDEB termina a sua vigência, e esse é o nosso maior receio. Antes disso, queremos estar com uma lei construída, porque ele tem grande impacto em relação à qualidade e à justiça da educação. São reconhecidos os avanços do FUNDEF e do FUNDEB, mas, ao mesmo tempo, sabemos das distorções e das desigualdades ainda permanentes nesse desenho de financiamento. Muita gente, depois, no Plenário, diz que não debateu a matéria por tempo suficiente, mas não esteve aqui presente. Isso aconteceu recentemente com a reforma do ensino médio. Com o Plano Nacional de Educação também não foi diferente [358].

A defesa contida no discurso veiculou uma chamada à participação dos representantes do povo nas discussões. A participação nas audiências pelos demais membros da Casa daria à reforma a força de legitimidade para a política de fundos. Isso porque, em 2017, ano em que se iniciou as audiências públicas, era possível se pensar na possibilidade de não renovação do fundo. A instabilidade política do país, logo após o impeachment da presidente Dilma Rousseff, aliada à crise fiscal enfrentada pelo governo Temer, dava sustentação a argumentos que viam outra destinação para os recursos destinados ao FUNDEB.

Por isso, a Comissão Especial aproveitando-se da primeira versão da PEC, apresentada pela Deputada Raquel Muniz, buscou aliar forças para defender que o fundo

[357] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (86 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/49334. Acesso em: 15 fev. 2024.

[358] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (86 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/49334. Acesso em: 15 fev. 2024.

se tornasse permanente, por meio de sua inserção no Texto Constitucional, modificando sua natureza de disposição transitória, transformando-se de fato em política de Estado.

A transformação da política do fundo educacional em permanente, teve o objetivo de retirar a fragilidade de sua localização legal no ADCT. Esse posicionamento jurídico atribuía ao FUNDEB, viés transitório e, portanto, vulnerável de política educacional, que abria a possiblidade de, a qualquer tempo, ser retirado do ordenamento jurídico[359].

Essa transformação do fundo teve peso nas audiências diante da vinculação entre a destinação de recursos e os resultados educacionais. Como a política de fundos é custeada pela destinação de impostos, a Comissão entendeu que a realização das audiências na defesa da perenidade, daria suporte para argumentar em favor da alteração da natureza transitória do fundo, transformando-o em permanente.

Os argumentos nos discursos, em favor da perenidade, tiveram a função de explicar e convencer, que a permanência da política de fundos educacionais, consistiria na decisão correta para manter as ações em desenvolvimento educacional, mesmo diante dos resultados educacionais insatisfatórios.

Ou seja, mesmo diante de resultados educacionais nacionais e internacionais insatisfatórios – considerando o IDEB[360] e o PISA[361] -, foi possível perceber, nos discursos, a associação direta entre os efeitos redistributivos da política de fundos e a redução das desigualdades educacionais.

A ligação entre os resultados educacionais e a disponibilização de recursos se fundou na crença de que sem o mecanismo de financiamento – FUNDEB – as oportunidades educacionais se aprofundariam[362]. A manutenção da política de

[359] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (125 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46358. Acesso em: 18 jun. 2022. (07/03/2017).

[360] INEP. Relatório SAEB/ANA 2016: panorama do Brasil e dos estados. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2018/documentos/saeb_documentos_de_referencia_versao_1.0.pdf. Acesso em: 20 mar. 2024. Tendo por base o ano de 2016 a média geral do Brasil foi 508,09.

[361] Os resultados do Brasil no PISA foram: 401 em ciências (média dos países 493), em leitura 407 (média dos países 493), em matemática 377 (média dos países 490). OCDE. Brasil no PISA: análises e reflexões sobre o desempenho dos estudantes brasileiros. São Paulo: Fundação Santillana, 2016. Disponível em: https://www.fundacaosantillana.org.br/publicacao/brasil-no-pisa-2015-analises-e-reflexoes-sobre-o-desempenho-dos-estudantes-brasileiros/. Acesso em: 20 mar. 2024.

[362] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (125 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46358. Acesso em: 18 jun. 2022. (07/03/2017)

financiamento e sua perenidade no ordenamento, ao menos, não traria piora na situação da educação brasileira.

Por isso, a percepção de que na defesa pela perenidade do fundo os argumentos se assentaram numa camada mais imediata, exterior, que pode ser identificada com maior facilidade. Nas reuniões sobre a PEC, os argumentos de justiça, de acordo com as análises nos subtópicos seguintes, permitiram entrever, principalmente, que o conteúdo da igualdade se deslocou entre o sentido de igualdade formal até sua qualificação como equidade.

A permanência do FUNDEB, nas discussões da PEC nº15/2015, o argumento de justiça foi ajustado à igualdade, ao se identificar acesso universal com o aumento das matrículas, principalmente, após a municipalização do ensino fundamental, após a institucionalização do FUNDEF e do FUNDEB/2006.

> Como o dinheiro segue a matrícula, segue o aluno, e a municipalização avançou muito, hoje os Municípios estão administrando com recurso que originalmente é estadual. E, aqui, eu tentei dimensionar isso. Então, nós vamos ver o seguinte: tirando Pará e Amazonas, todos os Estados estão transferindo recursos que são deles para os Municípios, num total em torno de 22 bilhões de reais. Se o FUNDEB acabasse hoje, para se ter uma dimensão da tragédia, esses 22 bilhões de reais voltariam para os respectivos Estados, e os Municípios estariam com os alunos. Digo isso só para verem o tamanho da reforma tributária que está embutida no FUNDEB. Tudo que eu estou usando aqui, na verdade, são argumentos que mostram a necessidade de uma solução permanente. Isso aqui é uma bomba-relógio. Se o FUNDEB acabasse hoje, nós teríamos 22 bilhões de reais saindo dos Municípios brasileiros[363].

O ponto de embate sobre a permanência da política de fundos, incide sobre sua continuidade, para superar sua natureza transitória para buscar uma sociedade mais igualitária por meio das oportunidades educacionais. Esse consenso sobre a permanência do FUNDEB, abre a discussão sobre a questão dos recursos para financiar a educação.

[363] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (125 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46358. Acesso em: 18 jun. 2022. (07/03/2017)

Sobre o direito à educação em si, e o FUNDEB como instrumento de financiamento, não foram apresentadas dúvidas sobre eles, sendo considerado como pontos de consenso nas discussões. As controvérsias se manifestaram em como o direito educacional seja, realmente, usufruído por todos.

A defesa da permanência do FUNDEB decorreu da redução de desigualdades educacionais que ele proporcionou. Esse argumento considerou tanto seus impactos no passado, em que o fundo educacional contribui para o desenvolvimento da educação; quanto suas possiblidades para o futuro, ao se temer um quadro de ausência da política de fundos.

Por isso, na análise das audiências, a opção pela permanência do FUNDEB, foi consenso, não tendo sido encontrada resistência à sua transformação em política de Estado, saindo do art.60 do ADCT e passando a integrar o Texto Constitucional no art. 212-A.

No discurso dos professores e pesquisadores sobre o FUNDEB houve um ponto consensual sobre a permanência da política de fundos como mecanismo que possibilita o envolvimento dos entes federativos no desenvolvimento da educação.

A ideia que sustenta esse argumento, assenta-se na divisão de recursos entre os federados, caracterizada pela centralidade de recursos na União. Neste sentido, o argumento de que a União como a detentora da maior parcela dos tributos, é o ente que menos investe na educação. Essa inversão sustenta a tese calcada na busca de aumento de recursos para o FUNDEB, por meio da majoração da complementação da União. A primeira audiência realizada com a presença do professor José Marcelino Pinto girou em torno deste argumento[364].

O professor argumentou que a equidade pregada pela Constituição Federal depende de modificações no desenho do FUNDEB, se iniciando na modificação da natureza do fundo, passando de transitório para permanente. Ou seja, a política de financiamento, como ela funciona hoje, é extremamente precária porque a educação

[364] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (125 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46358. Acesso em: 18 jun. 2022.

básica foi "construída em cima de um instrumento jurídico extremamente frágil, por se tratar de uma disposição transitória"[365].

O ator, continuou argumentando que estados colocam cerca de 22 bilhões de reais na educação básica que é em grande medida integrada pelas redes municipais. Caso o fundo não fosse perenizado, o impacto seria gigantesco.

As condições de equidade, que com o modelo do FUNDEB/2006 não conseguiram êxito, seriam agravadas diante de um novo panorama em que não houvesse o fundo de financiamento educacional. Como a construção de uma educação de qualidade ainda está em andamento, a retirada do fundo de financiamento do ordenamento jurídico representaria enorme retrocesso em termos de conquista de direitos sociais.

Esse argumento se encaminha para a questão da existência de financiamento desde 1996 (FUNDEF) - que recebeu um impulso com o FUNDEB/2006 – e não resultou em melhorias nos resultados educacionais. Esse ponto é interessante, porque a associação da disponibilização de recursos vinculados à exigência de resultados positivos fortalece os argumentos contrários à manutenção da política de fundos de financiamento educacional.

Neste sentido, pode-se perceber que a lógica da argumentação é meritocrática (entendida como aquela que decorre da visão econômica liberal) em que uma vez disponibilizado o recurso, a contrapartida na consecução de resultados positivos – entendidos como atingimento das metas internas (IDEB) e externa (PISA), necessariamente, deveria ser alcançado.

Como o financiamento público educacional não se situa penas no campo educacional, podendo ser analisado, também, no campo orçamentário incide na sistemática da política de fundos[366], a forma que o desenho foi construído. Essa arquitetura permitiu distorções, que a ela pode ser somada a insuficiência da complementação da União. Esses dois pontos merecem análise, antes de uma conclusão

[365] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (125 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46358. Acesso em: 18 jun. 2022.

[366] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (125 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46358. Acesso em: 18 jun. 2022. (07/03/2017). José Marcelino Pinto, cita Bajas Negri, entende a criação da política de fundos educacionais como minirreforma tributária que teve o condão de fortalecer o vínculo federativo, ao impor aos ente a obrigatoriedade de participação primeiro, no FUNDEF, depois no Fundeb. José Marcelino Pinot, audiência pública, https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46358.

apressada da desnecessidade da política de fundos. Ou seja, os baixos resultados obtidos nos instrumentos de avaliação que fundamentam os argumentos sobre a prescindibilidade do fundo, é equivocada.

A busca por mais recursos fundamenta a busca pela equidade. No argumento do ator, essa associação fica clara ao sugerir que, para se compreender a relação entre gasto e qualidade, se modifique a forma de análise na seguinte forma: "... Não vamos comparar com o maior gasto, mas vamos comparar com a melhor nota, que é a da Coreia: o gasto da Coreia é três vezes o gasto por aluno do Brasil"[367].

Esse argumento leva à discussão sobre a qualidade educacional que leva os debates para outra camada que aprofunda os alcances do financiamento. Ou seja, o FUNDEB/2006 apesar de seus efeitos positivos, não teve folego para atingir a qualidade educacional para concretizar equidade educacional. Por isso, retorna-se com mais força os argumentos em defesa do CAQ, considerando que o FUNDEB funcionaria como um escudo para ele[368].

Essa metamorfose na natureza da política de fundos, em favor de sua perenidade, modifica a percepção da educação como um todo no sistema político, que teve como principal influência os argumentos utilizados nos discursos para sustentar a mudança. Por óbvio, que estratégias de ação, barganhas e acordos políticos também integraram o processo de alteração do FUNDEB, mas isso não anula a força das ideias nos processos decisórios[369], ou seja, o que as pessoas dizem, importa[370].

A controvérsia sobre o argumento em favor da perenidade do FUNDEB, ocorreu de forma diversa se comparada aos demais argumentos. Isso porque, a defesa de sua inserção no Texto Constitucional foi advogada pela grande maioria dos atores que participaram das reuniões promovidas pela Comissão especial destinada a proferir parecer

---

[367] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (125 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46358. Acesso em: 18 jun. 2022.

[368] TANNO, Cláudio. Novo Fundeb: Valor Aluno Ano Total (VAAT) como parâmetro de equalização e implementação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). In: SOUZA, Marcelo Lopes de; Fabiana de Assis, ALVES; MORAES, Gustavo Henrique (orgs.). Custo Aluno Qualidade (CAQ). Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021, p. 123, citando MARTINS, P. de S. Federalismo, vinculação, Fundeb, VAAT e CAQ. Revista Retratos da Escola, Brasília, DF, v. 13, n. 26, p. 391-413, maio/ago. 2019.

[369] PERISSINOTTO, Renato; STUMM, Michelli Gonçalves. A virada ideacional: quando e como ideias importam. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 121-148, 2017.

[370] SILVA, Frederico A. Barbosa da. SOUZA, Érica Barbosa Coutinho Freire de. **Cartografia das subjetividades brasileiras. Textos para discussão**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

sobre a PEC nº15/2015. Nesse ponto, pode se afirmar que a inserção do FUNDEB como política permanente de financiamento, foi aceita sem que houvesse grandes resistências. A educação, enquanto direito garantido constitucionalmente, que depende de recursos para sua prestação, foi o ideal que dominou as reuniões, podendo ser caracterizado como incontroverso nos discursos dos atores.

A questão, que se torna central, após a adoção da perenidade enquanto qualidade do financiamento educacional, é direcionada a quem suportará o custo de sua manutenção e em qual medida isso se dará.

Neste ponto, cabe ressaltar que os trabalhos da Comissão Especial foram marcados pela ampla participação dos variados segmentos envolvidos no financiamento educacional. "Então, estamos abertos a todo tipo de ajuda que nós pudermos ter. Peço ajuda às instituições que possam contribuir com dados e informações"[371]

Partindo desse consenso, três linhas discursivas (que admite variações e entrelaçamento entre elas) puderam ser identificadas. A primeira dentro do Poder Legislativo, a segunda manifestada pelo Poder Executivo e a terceira desenvolvida pela sociedade civil, que são apresentadas no decorre do capítulo.

Antes de abordar como os atores discutiram as maneiras que o financiamento da educação poderia ser realizado, por quem e em qual medida, na sequência são abordadas as controvérsias que decorrem dos discursos que apresentam natureza progressista e natureza conservadora no âmbito do Poder Legislativo.

3.2.1 AS CONTROVÉRSIAS NOS DISCURSOS PROGRESSISTAS E CONSERVADORES DOS ATORES DO PODER LEGISLATIVO

Nas mais de 40 audiências realizadas, para discutir a PEC nº15/2015 na Câmara dos Deputados[372], os deputados se manifestaram sobre o assunto discutido. Essas audiências que contaram com esclarecimentos de pesquisadores, professores, estudiosos sobre a matéria e representantes do setor público e privado tiveram por finalidade

[371] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (94 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/47651. Acesso em: 01 mar. 2024.

[372] Conforme quadro constante no Anexo A, contendo as audiências realizadas na Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/transmissoes?termo=&dataInicial__proxy=29%2F05%2F2018&dataInicial=29%2F05%2F2018&dataFinal__proxy=29%2F05%2F2018&dataFinal=29%2F05%2F2018.

apresentar à Comissão Especial, os principais pontos sobre o financiamento educacional com a finalidade de subsidiar de conhecimento técnico, os responsáveis pela alteração da PEC e pela elaboração do parecer, a ser submetido ao plenário.

As audiências, caracterizaram-se pela riqueza de informações e pontos de vista nem sempre coincidentes, ou seja, os argumentos comportaram controvérsias.

O fornecimento da educação é matéria que depende de inúmeros fatores que geram grande complexidade quando se considera a redistribuição de recursos. Essa complexidade é submetida aos representantes do povo, que apresentam diferenças profundas em relação a nível de escolaridade, crenças pessoais, afinidade com o assunto, entre outros aspectos que integram a questão. Quando os legisladores vão debater sobre determinado assunto, a discussão não se restringe apenas ao tema específico, considerado tecnicamente, mas sim, a todo o conjunto de crenças acumulado por determinada pessoa sobre aquele assunto[373] a partir de suas contingências[374].

As controvérsias nos argumentos caracterizam o ambiente das discussões legislativas, diante de sua característica plural, ou seja, o local deve se caracterizar pela diversidade de ideias e interesses. Pode-se afirmar que as controvérsias consistem no cerne das discussões em âmbito legislativo. É ela quem determina a essência das discussões das leis que, de forma contrária, não impossibilitaria a sociedade democrática, formada por diferentes.

Por isso, no debate sobre o financiamento da educação, pode ser percebido, que algumas matérias eram levantadas e logo descartadas, esclarecendo-se que o assunto não seria discutido conjuntamente com o financiamento para não causar confusão. Isso ocorreu, por exemplo, quando na discussão sobre a complementação da União se abordou sobre o piso salarial dos professores[375], mesmo se considerando que a atualização do piso salarial esteja vinculada à lei de regulamentação do fundo[376].

---

[373] PERISSINOTTO, Renato; STUMM, Michelli Gonçalves. A virada ideacional: quando e como ideias importam. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 121-148, 2017.

[374] RORTY, Richard. **Contingência, ironia e solidariedade**. São Paulo: Martins, 2007. p. 25-55. O primeiro capítulo da obra traz reflexões sobre a contingência da linguagem num sentido que ela, linguagem, é produto do tempo e do acaso.

[375] A Lei nº 11.738/2008 no art. 2º §1º, prescreve o piso nacional do magistério nos seguintes termos: O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais.

[376] Conforme art. 51 da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020**, o**s Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar planos de carreira e remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a assegurar a remuneração condigna dos profissionais na educação básica da rede pública[...].

Este tópico foi dividido em duas partes para apresentar argumentos nos discursos dos deputados sobre o FUNDEB, especificamente, o contexto dos discursos da propositura e relatoria da PEC nº15/2015: enfrentamento dos limites do pacto federativo (3.2.1.1) e, na sequência, discutir sobre a dicotomia entre recursos e resultados nas controvérsias sobre as formas de gestão (3.2.1.2).

3.2.1.1 Controvérsias no enfrentamento dos limites do pacto federativo

Como a essência da proposta do fundo de financiamento da educação é redistribuição, chegar a um denominador comum, ou seja, um consenso sobre como será efetivada a destinação de recursos e em qual percentual, é um ponto de tensão que domina o campo de discussões legislativas.

Na propositura da PEC, considerando sua primeira versão, o projeto não inovou no percentual de complementação da união, mantendo o valor, no patamar de 10%. Essa situação foi se alterando, à medida que as reuniões em decorrência da instituição da Comissão Especial, foram ocorrendo e os argumentos sobre a insuficiência deste valor tomaram forma.

Como essas reuniões, se destinaram à confecção do parecer sobre a PEC nº15/2015, o trabalho da relatoria, em seus argumentos buscou vincular à forma de divisão dos recursos educacionais, à insuficiência de percentual de complementação da União[377].

No contexto de debates nas discussões do FUNDEB/2020, a ideia sustentada pela relatora da PEC, se assentou no argumento de que na política de fundos de financiamento da educação - já antes caracterizada como minirreforma tributária[378] - pode se identificar uma abertura, um viés, que se direcionou para se refletir sobre o pacto federativo, principalmente, no que se refere à repartição da arrecadação entre os entes federativos.

A repartição da arrecadação entre os entes, influenciou as discussões sobre o fundo de financiamento, tendo como pano de fundo os impactos do valor da

[377] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (106 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/49239. Acesso em: 10 fev. 2024.

[378] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (125 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46358. Acesso em: 18 jun. 2022.

complementação da União à política de financiamento e os resultados da prestação dos serviços educacionais. Mesmo diante de um histórico de aumento de recursos destinados ao financiamento da educação, a problematização ganhou espaço na arena de discussões, e as questões sobre o pacto federativo, no que se refere à repartição de recursos entre os entes, foram apontadas por atores distintos, que caracterizaram a desproporcionalidade da divisão dos recursos tributários entre União, estados e municípios[379].

Esse argumento, sobre a divisão dos recursos no pacto federativo, tem ligação com o financiamento de educação básica. A forma que o financiamento é pensado, desde seu primeiro desenho (antigo FUNDEF) se liga à repartição de receitas entre os entes federativos, num duplo aspecto, interfederativo e intrafederativo, tendo como ponto de partida a centralização dos recursos na União.

> [...] é preciso rediscutir o pacto federativo. Não se consegue porque ninguém quer abrir mão das receitas. O município acaba por assumir a grande despesa na educação. PL do SNE é um projeto que está redondo, mas está pegando no ponto da suplementação da União. A União pede para deixar para depois, é o ponto que modifica a situação do financiamento. São necessários parâmetros para garantir o mínimo no custo da educação – não importa o nome que de – pode ser CAQ ou não, pode ser valor aluno ano[380].

Percebe-se, neste caso, um viés que busca alterar as formas que conservam estruturas sedimentadas que garantem de um sistema estabilizado (mesmo que o sistema educacional ainda não exista formalmente, ou seja, não regulamentado por lei).

As condições que se manifestam o pacto federativo, principalmente, no que se refere à repartição de recursos entre os entes federados é assunto recorrente na doutrina

[379] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (107 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46371. Acesso em: 20 jun. 2022.
COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (106 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/49239. Acesso em: 10 fev. 2024.

[380] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (129 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51619. Acesso em: 10 jul.2023.

que aponta a assimetria na repartição das receitas[381], notadamente, após a utilização do instituto das contribuições como instrumentos que destinam a arrecadação para União.

A destinação de recursos à política de fundos educacional, nas discussões, acaba por adquirir complexidade, diante de um quadro de assimetria na divisão da arrecadação, e da crença de que há destinação de muito dinheiro para a educação.

O trabalho da Comissão Especial, para produzir um relatório que pudesse ser aprovado em Plenário, buscou traduzir os limites impostos pelo pacto federativo, que acaba por limitar e submeter a ele, as alternativas possíveis para o financiamento educacional.

Por isso, de acordo com os argumentos dos representantes do Poder Legislativo, as audiências foram realizadas como forma de amparar a reconstrução do texto da PEC, amparada em informações técnicas. Isso porque, a proposta trazia a novidade em tornar o fundo permanente, mas sem alterar o valor de complementação da União. O trabalho da Comissão Especial, foi buscar a majoração desse valor, diante dos resultados educacionais insatisfatórios.

Essa ideia, se manifestou, já na primeira audiência, quando a relatora da PEC, exteriorizou que "essa disputa, que estou preparada para enfrentar, em relação à área econômica, vai sempre existir. Ela se refere à ideia de que há muito dinheiro para a educação, à situação das fontes"[382]. Esse argumento se referia ao trabalho de convencer e articular, não apenas com os outros deputados, mas também, com o Executivo, um novo desenho que ampliasse a complementação de União. Essa disputa, como afirmado pela relatora, estaria centrada na briga por mais recursos para a educação que, do ponto de vista do Executivo, historicamente, acredita na suficiência de recursos destinados à educação, carecendo apenas de melhor gestão para que os resultados sejam obtidos.

Com o decorrer das audiências, a proposta da perenidade vai se tornando mais consistente em relação aos outros elementos do projeto que buscam harmonizar um novo

[381] ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, p. 17-26, 2004.

[382] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (125 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46358. Acesso em: 18 jun. 2022.

desenho para o fundo, principalmente, sobre o aumento da complementação da União articulada com a ideia de colaboração entre os entes federativos.

> Eu acompanho desde o FUNDEF, agora FUNDEB, o conceito ainda presente, querendo ou não, da ideia de perda, que é muito forte ainda no ente federado. Aquele Estado ou Município que tem mais recursos e menos aluno e que, no bolo, faz a redistribuição, ele tem muito essa ideia de prejuízo ainda presente. Conceitualmente, acho que avançamos, mas é muito presente a ideia do prejuízo: *"Ah, eu perco tanto para o meu fundo. Eu perco tanto para tais Municípios"*. Acho que ainda temos que trabalhar muito essa ideia de pertencimento e regime de colaboração.

O que se percebe neste discurso foi a urgência pela aprovação da nova sistemática FUNDEB, centrada na perenidade, diante de seu papel central para manter as redes de ensino, que representa o que se tem de sistema educacional, em funcionamento. Sem a vinculação/destinação dos recursos pelo fundo educacional, vários entes (municípios) teriam seus sistemas educacionais colapsados[383].

Então, o fundo da educação se torna um paradigma dominante[384] em que se reconhece seus limites quanto à efetividade de suas consequências sociais, mas que diante do quadro legislativo brasileiro (repartição de receitas tributárias) é o que mantém a educação em funcionamento. Isso porque, como a história do fundo é recente (criado em 1996), a memória da realidade educacional antes de sua criação, assombra gestores públicos, principalmente os da educação e parte dos legisladores.

Para justificar os limites do fundo, quanto a seus efeitos socioeconômicos, os discursos acima, lançam mão de argumentos distintos, mas interligados, para convencer sobre a permanência da política. Identifica-se que, a rediscussão do pacto federativo se apresenta como questão central que atinge não só a política de fundos, como a

[383]COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (125 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46358. Acesso em: 18 jun. 2022.

[384] KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 5 ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1998. p. 39-44. Paradigma é um modelo ou padrão aceitos, em que uma teoria para ser aceita não precisa explicar todos os fatos como os quais pode ser confrontada.

formalização e regulamentação do SNE por lei, mas também a controvérsia central da discussão sobre o mínimo necessário para a ser investido por aluno.

Neste ponto, a controvérsia gira em torno de dois argumentos na disputa por mais recursos na educação. O primeiro, fica centrado no aumento da complementação da união, considerando que os recursos ficam nela centralizados. E, o segundo argumento, em sentido contrário a essa argumentação, questiona como se dá a gestão dos recursos pelos responsáveis pela educação, ou seja, analisa a forma que os gestores gastam na educação, o que foi apresentado no próximo tópico.

Ressalta-se que, a gestão dos recursos também é ponto controverso nos discursos, por se caracterizar como outra complexidade no campo educacional, ao se considerar que a forma de destinação de recursos e a responsabilização por sua aplicação pode ser analisada até mesmo pela atuação do professor em sala de aula, que, em última análise pode ser considerado como responsável pela prestação dos serviços educacionais[385].

Vê-se que a complexidade da matéria articula fatores distintos para estabelecer melhores oportunidades educacionais para todos. Essa articulação ao fim das discussões, acabou por apresentar um modelo que avançou em relação ao modelo anterior, ao aumentar a complementação da União, mas que dependeu da concordância dos atores representantes dos poderes legislativo e executivo e dos estados membros e municípios, frustrando expectativas sobre a complementação da União.

Nas palavras da relatora, sobre a convergência do valor de complementação da União, "essa conclusão veio de uma reunião entre mim, presidente do CONSED, presidente da UNDIME e Ministro da Educação[386], o que caracteriza a força da crença dos limites do pacto federativo em favor da União.

[385] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (124 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51135. Acesso em: 21 jun. 2022. Há discussão em andamento no Congresso Nacional sobre a responsabilização dos professores. Foi apontado nos discursos narrativas dos atores que essa questão é entendida como tabu, mas que é necessário o enfrentamento do problema.

[386] CICLO de debates sobre a regulamentação do Fundeb – O novo Fundeb – Desafio da regulamentação. Representante da Secretaria Executiva do MEC. 27/10/2020. Dorinha Resende. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=XgEbQGliu4Y. Acesso em: 20/02/2023.

3.2.1.2 A dicotomia entre recursos e resultados: controvérsias sobre as formas de gestão

Outro ponto controverso que foi identificado nas narrativas dos atores do legislativo, foi a ausência de gestão nos recursos do FUNDEB. Este argumento defende que os problemas educacionais não estão na quantidade de recursos, mas sim na maneira que os recursos são geridos.

Nota-se, que os atores que defendem que os recursos são suficientes, apontam que a falha está na gestão e, neste caso, é desnecessário o aumento de recursos. Essa crença se alicerça na análise dos resultados educacionais em relação à quantidade de recursos destinada ao financiamento educacional.

Na análise resultados x recursos, é possível identificar uma variação no custo aluno que ocorre entre municípios ou entre escolas. Essa variação se dá porque a quantidade de recursos destinadas a cada ente é calculada sobre o número de matrículas, o que gera distorções na política de fundos legitimando a narrativa que se embasa no ideal "fazer mais com menos recursos"[387].

Em outras palavras, a variação ocorre porque a forma de cálculo do recurso está legalmente estabelecida por lei, e parte da consideração do número de matrículas de uma localidade específica. Isso significa que, redes que apresentem menor número de matrículas podem apresentar maior custo, do que redes que tenham maior número de matrículas. Essa situação ocorre porque os custos, como por exemplo, a remuneração, são rateados por menos alunos[388].

Outro argumento que sustenta a ideia de que não são necessários mais recursos, e sim melhoria na gestão decorre da associação dos recursos da política de fundos aos resultados do IDEB. Neste sentido, a quantidade de recursos é suficiente, sendo necessário apenas que a gestão seja aprimorada[389].

---

[387] SILVEIRA et al, Aspectos metodológicos do cálculo do CAQ utilizando o simulador de custo-aluno qualidade (SIMCAQ), . *In*: SOUZA, Marcelo Lopes de; Fabiana de Assis, ALVES; MORAES, Gustavo Henrique (org.). **Custo Aluno Qualidade (CAQ)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021, p. 275-314.

[388] SILVEIRA et al, Aspectos metodológicos do cálculo do CAQ utilizando o simulador de custo-aluno qualidade (SIMCAQ), . *In*: SOUZA, Marcelo Lopes de; Fabiana de Assis, ALVES; MORAES, Gustavo Henrique (org.). **Custo Aluno Qualidade (CAQ)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021, p. 275-314.

[389] ARAÚJO, Herton; CORDES, Ana. O CAQ e o IDEB como orientadores para uma educação de qualidade no Brasil. In: Custo aluno qualidade (CAQ): contribuições conceituais e metodológicas. *In*: SOUZA, Marcelo

O argumento da suficiência de recursos se sustenta na ideia de que as políticas públicas devem ser reforçadas pelo regime de colaboração, entre os entes federativos e entre as redes de ensino. A demonstração de localidades onde o valor gasto por aluno ano é menor que o estabelecido pelo CAQi e os resultados no IDEB são superiores à média nacional embasam o argumento[390].

Com base nesses argumentos, houve a defesa da não continuidade do fundo, ou seja, considerando que os recursos são suficientes e não há resultados satisfatórios, não haveria necessidade de aumento do financiamento educacional. O problema não seria a destinação de recursos, mas sim a ausência de gestão dos investimentos.

> Não houve evolução; quando muito, tem um platô. Tem que parar de não saber fazer investimento, os professores têm que ganhar melhor, mas fazendo vínculo com resultado [...], a gente gasta muito e educa pouco. Essa é a nossa realidade a questão aqui não é quanto se gasta, mas como se gasta[391].

A gestão dos recursos sempre é um ponto muito importante na condução dos negócios estatais. A lei brasileira, exterioriza a preocupação com os gastos públicos e faz previsão de regras que devem ser seguidas, inclusive com regras de responsabilização para os agentes que descumprem os preceitos legais.

Por isso, a identificação das argumentações é interessante, porque elas demonstram as tendências não só partidárias, mas também crenças do agente que veicula o discurso. Quando se defende que a lei deve olhar para como se gasta, os mecanismos de controle já estão lá previstos. Se há a necessidade de se fortalecer as formas de gestão de recursos – seja preventivamente pelo fortalecimento dos profissionais da educação, seja repressivamente, pela atuação dos conselhos e órgãos de controle – essa necessidade não se confunde com a necessidade de mais recursos. Essa

---

Lopes de; Fabiana de Assis, ALVES; MORAES, Gustavo Henrique (org.). **Custo Aluno Qualidade (CAQ)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021, p.323-324.

[390] ARAÚJO, Herton; CORDES, Ana. O CAQ e o IDEB como orientadores para uma educação de qualidade no Brasil. In: Custo aluno qualidade (CAQ): contribuições conceituais e metodológicas. *In*: SOUZA, Marcelo Lopes de; Fabiana de Assis, ALVES; MORAES, Gustavo Henrique (org.). **Custo Aluno Qualidade (CAQ)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021, p.325-328.

[391] CORREIO brasiliense. 2020. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/eu-estudante/ensino_educacaobasica/2020/07/20/interna-educacaobasica-2019,873798/deputados-criticam-proposta-do-governo-para-o-fundeb-em-debate.shtml#google_vignette. Acesso em: 20 set. 2023.

argumentação, considera a destinação de recursos e os resultados como causa e consequência, numa relação linear, desconsiderando que, recursos e resultados, estão interligados, mas que são pontos distintos[392].

Tendo em vista a forma que os argumentos de justiça assumem nos discursos, a narrativa que que veicula uma má aplicação dos recursos tem a natureza de impactar negativamente na essência do FUNDEB. Isso porque, o Poder Legislativo trabalhou para que a complementação do União fosse majorada em relação ao desenho anterior.

Quando se levanta um discurso defendendo que o FUNDEB é muito importante "[...], mas não é simplesmente jogando dinheiro, temos que ter vínculos com resultados, com ranking do Pisa e da OCDE, que mostram que o Brasil, mesmo com todos os investimentos nos últimos 20 anos, só regrediu" [393], apresentam uma defesa de ideia de justiça gerencialista, que retrai os investimentos no campo social em decorrência de ideias neoliberais[394].

O gerencialismo[395] aplicado ao Estado é inspirado nas formas de administração da iniciativa privada para a administração pública. Qualquer das formas de administração (patrimonialista, burocrática ou gerencial) impactam nas políticas públicas, em qualquer de suas fases, gerando consequências que pode reduzir a fruição do direito à educação.

O contexto social brasileiro se marca pela desigualdade persistente[396], sustentar que os recursos são suficientes sem avaliar os fatores que ocasionam a variação dos custos educacionais, desconsidera as distorções causadas pelo modelo de financiamento educacional, o que leva a situações que agravam a desigualdade educacional e social.

A desigualdade educacional e social fica comprometida diante de decisões que reduzem as formas que a educação é prestada, como o fechamento de escolas no campo

---

[392] REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. São Paulo: Saraiva, 2012. p.85. Afirma que alguns fenômenos apesar de dependerem um dos outros permitem distinções. Sendo necessária tais distinções para melhor compreensão destes mesmos fenômenos.

[393] CORREIO brasiliense. 2020. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/eu-estudante/ensino_educacaobasica/2020/07/20/interna-educacaobasica-2019,873798/deputados-criticam-proposta-do-governo-para-o-fundeb-em-debate.shtml#google_vignette. Acesso em: 20 set. 2023.

[394] FRASER, Nancy; JAEGGI, Rahel. **Capitalismo em debate: uma conversa na teoria crítica**. São Paulo: Boitempo, 2020.

[395] CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **O processo de agenda setting na reforma da Administração Pública (2000-2002)**. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de São Carlos. 2004.

[396] PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2019**: além dos rendimentos, além das médias, além do presente: desigualdades no desenvolvimento humano no século xxi. Nova York, 2019. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf. Acesso em: 18 maio 2020.

e aumento de alunos por turma, dentre outras situações[397], o que influencia o comportamento, ou seja, os resultados das políticas públicas.

O que os atores verbalizam e defendem tem força para influenciar o comportamento das políticas públicas[398]. Por isso, no campo de debates do financiamento educacional, a narrativa em favor do fortalecimento da gestão, encontra resistência no argumento contrário que sustenta a necessidade de mais recurso educacionais, especificamente, pela complementação da União.

Por óbvio que esse segundo entendimento foi o que prosperou e a defesa que visavam a restrição de recursos divergiu dos discursos, no caso majoritários, que levaram à aprovação do novo modelo do FUNDEB.

Inclusive, nos discursos que veicularam a defesa da continuidade do fundo, agregou parlamentares pertencentes a agremiações diversas, que entraram em consenso na defesa da mesma pauta e, com o tempo, até o executivo aderiu ao proposto na PEC. O pertencimento a agremiação diversas – grupos de vieses mais liberais, ou mais sociais, - até mesmo alguns com características mais conservadores, convergiram para a ideia de que o financiamento público se tornasse permanente. O que acabou por ser amplamente defendido e aceito.

O entendimento de que o Estado deve – em alguma medida – participar das formas que concretizam direitos converge, desde o início da discussão da política de fundos para uma narrativa hegemônica[399], independente do discurso que esteja inserida suas crenças, ou seja, discursos liberais, sociais que comportam linha conservadora ou democrática.

[397] SILVEIRA et al, Aspectos metodológicos do cálculo do CAQ utilizando o simulador de custo-aluno qualidade (SIMCAQ), . *In*: SOUZA, Marcelo Lopes de; Fabiana de Assis, ALVES; MORAES, Gustavo Henrique (org.). **Custo Aluno Qualidade (CAQ)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021, p. 275-314.

[398] SCHMIDT, Vivien A. Taking idea and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth "new institucionalism". **European Political Science Review** (2010); 2:1, 1-25.

[399] LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. Hegemonia e estratégia socialista: por uma política democrática radical. São Paulo: Intermeios, 2015.

3.2.2 CONTROVÉRSIAS ENTRE O TEXTO DA PEC DO FUNDEB E O PODER EXECUTIVO: O DISCURSO GERENCIALISTA

Dois governos distintos marcaram as discussões sobre a política de financiamento da educação. Pode-se afirmar, que cada um à sua maneira, foi marcado por instabilidades. No primeiro período, datado entre 2017-2018, a campo político se caracterizou pela crise fiscal que se agravou com a impeachment da presidente Dilma Roussef e distinguiu, no que se refere ao financiamento da educação, pelo entendimento da suficiência de recursos no campo educacional.

O segundo período de discussões, tendo como objeto os discursos do Executivo sobre a PEC nº15/2015, foram travados pouco antes da pandemia, considerando que a audiência com o Ministro da Educação ocorreu em 25/06/2019 e, seguindo a narrativa do governo anterior, apresentou uma crença de que os recursos aplicados no financiamento educacional dependiam de mais gerência e menos participação da União.

A participação da União na construção das políticas públicas tem potencial para contribuir porque a lei, uma vez aprovada, é processo dinâmico que se desenvolve no tempo. Ou seja, após a aprovação de um novo desenho em política, sua aplicação prática produz realidades imprevistas. O papel do executivo tem essa caraterística de ajustar, reparar a continuidade da política que se constrói socialmente. Essa construção, admite adaptações, modificações dentro dos limites legais e, muitas vezes, expõe as fragilidades do modelo.[400].

A participação do executivo nas discussões para implementar o FUNDEB teve papel importante porque, administrar a política é o mesmo que colocá-la em prática num sentido empírico. Ou seja, o Executivo tem condições de apresentar o resultado das experiências obtidas sob o modelo anterior da política.

Há um hiato entre a formulação da política e sua implementação– que se caracteriza por ser complexo – que ocorre no espaço de tempo entre a colocação da lei no

[400] CICLO de debates sobre a regulamentação do Fundeb / O novo Fundeb – Desafio da regulamentação. [s.n.] 2020. 1 vídeo (155 min.) Publicado Youtube. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=XgEbQGliu4Y. Acesso em: 20/02/2023.

papel e sua aplicação prática que recebe a influência de pessoas (servidores), procedimentos e ações[401].

Após a alteração da redistribuição de recursos, vem a parte aplicável da política que é realizada pela administração pública. Por isso, é razoável supor que a participação do executivo nas audiências, discutindo experiências e propondo soluções no desenho do fundo trariam contribuições relevantes na construção da ferramenta.

A participação do Poder Executivo, em suas manifestações sobre o FUNDEB, apresentou diferentes posições em relação ao proposto pela PEC nº15/2015, a depender do governo da época. As discussões e reuniões sobre a emenda constitucional se iniciaram em 2017 e tiveram tempo razoável para a formação dos consensos e acordos sobre como se daria a regulamentação do novo desenho da política de fundos. Mas diante do quadro político, a participação do executivo foi considerada parca, ainda mais se considerando, a existência de instituições voltadas especificamente para o financiamento educacional.

O tópico foi dividido em duas partes: na primeira foram apresentados os argumentos embasados na de crise fiscal do Estado no período 2017-2018 (3.2.2.1); e no segundo tópico se discutiu os argumentos provenientes de um governo, que na esteira da política mundial, se situou num contexto de grande polaridade, marcado por toques autoritários, privilegiando no discurso o gerencialismo no período 2019-2020 (3.2.2.2).

3.2.2.1 Período 2017-2018: O discurso embasado na crise fiscal

As audiências analisadas, neste trabalho se iniciaram em 2017. Esse ano, se marcou pela troca de governo, motivada pelo impeachment de Dilma Roussef, assumindo o vice-presidente Michel Temer[402]. As conturbadas relações políticas, marcadas pelo contexto de crise fiscal, em que se sobressaiu a disputa por poder, não produziu terreno fértil para que o Executivo participasse ativamente das discussões ocorridas no Legislativo.

Neste período, pode ser verificada que a presença de representantes do Poder Executivo ocorreu nas seguintes audiências: em 01/06/2017 com a participação da

[401] PIRES, Roberto Rocha C. Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

[402] BRASIL. Câmara dos Deputados. **Michel Temer toma posse como presidente da República**. Brasília. 2016. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/497259-michel-temer-toma-posse-como-presidente-da-republica. Acesso em: 11 fev. 2023.

presidente do INEP; em 22/08/2017 com a participação da coordenadora geral do FNDE; em 12/06/2018 com a participação do chefe da assessoria especial do Ministro da Fazenda e do diretor de departamento de assuntos macroeconômicos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

A participação do INEP foi no sentido de apresentar um diagnóstico da situação educacional do país, com base nos resultados educacionais obtidos, diante de sua função em colher o dado e a informação para subsidiar o MEC na formulação das políticas. E, de acordo com os números aponta a fragilidade da educação no que se refere como "pontas", ou seja, da educação inicial nas creches e da educação nos anos finais, no ensino médio. Traz a informação sobre a estabilização dos números de nascimentos, que impactará diretamente na projeção da demanda escolar [403].

A participação do FNDE foi realizada na audiência do dia 22/08/2017 apresentando as contribuições que o mecanismo trouxe para o desenvolvimento da educação. O discurso, a favor da perenidade, se embasa na natureza redistributiva do fundo ao possibilitar, por meio da complementação da União, a redução das desigualdades educacionais. E, alerta, também que, para além da relevância dos recursos, é necessário que se considere o número de matrículas que é a base do coeficiente de distribuição[404].

Em audiência realizada no dia 12/09/2017, Assessor da Secretaria Executiva do Ministério da Educação compareceu à audiência para contribuir com a discussão. Os argumentos apresentados giraram em torno das condições de criação do FUNDEF/1996 e FUNDEB/2006. Quanto a forma de desenho do novo FUNDEB houve a sugestão de que o fundo se aproveitasse do modelo utilizado no financiamento da saúde que prevalece a orientação da obrigação de gastos, no lugar do proposto pelo financiamento da educação que é a vinculação de receitas[405].

Após, essa participação, o Executivo retorna sua participação nas audiências em 2018. Os representantes do Poder Executivo participaram nas audiências, perante a

[403] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (94 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/47651. Acesso em: 01 mar. 2024.

[404] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (82 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/48683. Acesso em: 02 mar. 2024.

[405]COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (154 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/48990. Acesso em:08 fev. 2024.

comissão que torna o FUNDEB permanente (PEC nº15/2015), para apresentar a posição do governo quanto à modificação do fundo [406].

No ano de 2018, a principal preocupação dos representantes do executivo, girava em torno do aumento da complementação da União, diante do contexto de crise fiscal enfrentado pelo Estado brasileiro, se embasando em dois pontos, inexistência de queda nos recursos educacionais e, na impossibilidade da União aumentar a complementação.

O primeiro ponto destacado pelo MEC, centrou-se na ausência de queda das despesas efetuadas em educação, ao contrário, frisando que os recursos cresceram em todos os níveis de educação. Mesmo considerando-se o quadro de crise que caracterizava o período[407].

O segundo ponto, contrário ao proposto na PEC, confrontava o aumento da complementação perseguido pelo legislativo, ao sustentar que o "Brasil tem percentual bem abaixo da média investida pelos países da OCDE, porque somos um país muito mais pobre do que os países que compõem a OCDE"[408].

Percebeu-se um confronto de ideologias entre legislativo e executivo em que a posição do governo federal de 2018 não teria condições de aumentar a complementação. Em 2018, o país estava fragilizado na economia e na política, e o governo tentava, por meio de uma política de austeridade, manter um equilíbrio nas contas públicas, pelo sacrifício das políticas sociais.

Na justificativa de suas posições políticas, os representantes do executivo apresentaram posição afirmando que os investimentos sociais conduziram o país à crise fiscal, o que acabou por impedir o crescimento econômico[409]. Ou seja, sendo o Brasil um

[406] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (146 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/52996. Acesso em: 08 jul. 2023.
Foram ouvidos o Chefe da Assessoria Especial do Ministro da Fazenda; e o Diretor do Departamento de Assuntos Macroeconômicos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

[407] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (146 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/52996. Acesso em: 08 jul. 2023.

[408] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (146 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/52996. Acesso em: 08 jul. 2023.

[409] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (146 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/52996. Acesso em: 08 jul. 2023.

país pobre, não pode querer gastar como um país rico. A dívida se torna "*semi-insustentável*", entrando em processos de déficits seguidos[410].

Pelas participações nas audiências públicas, pode-se perceber que a preocupação central do governo, à época, girou em torno do aumento da complementação da União à política de fundos, gerar maiores gastos para a União. A crença dos atores sustentada em seus discursos, representava um ideal de suficiência de recursos, considerando que os investimentos do fundo, não sofreram queda no contexto de crise fiscal, enfrentado pelo país.

3.2.2.2 Período 2019-2020: O discurso embasado no gerencialismo

Em 2019 - governo Bolsonaro – foram apresentadas duas propostas, por meio de ofício do MEC, Ofício 1.991/2019/MEC[411], de 10/06/2019 e Ofício 2.382/2019/MEC, de 03/07/2019. Em ambas o Executivo opta pela manutenção dos 10% de complementação da União com aumento progressivo por um ponto percentual por ano, até o percentual de 15%.

A ideia, partiu do pressuposto de crise fiscal, considerando as dificuldades do ano de 2020, ocasionadas pela pandemia. A redução para 15%, da previsão de 20% prevista para complementação da União, se efetivaria de forma escalonada, sendo mantido no primeiro ano da complementação a União – 2020 – os 10%, praticados no modelo anterior e, sucessivamente, seriam implementados 1% ao ano, até o ano de 2026, chegando aos 15% propostos pelo governo federal.

Em suas manifestações o executivo apresentou em seus discursos argumentos distintos sobre o financiamento da educação. Isso porque, conforme as audiências analisadas o aumento da complementação da União e a modificação de transitoriedade para perenidade do fundo constituía consenso entre os atores[412].

Puderam ser apontadas, como desenvolvido adiante, divergências sobre os valores da complementação da União, mas não sobre a manutenção dos 10% (dez por cento) até

---

[410] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (146 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/52996. Acesso em: 08 jul. 2023.

[411]COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (158 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/56031. Acesso em:29 jun. 2023..

[412] As análises dos discursos foram realizadas com base nas audiências realizadas no âmbito da Câmara dos Deputados, conforme Anexo I, que indica os atores e suas afiliações. As audiências estão disponíveis em: https://www.camara.leg.br/transmissoes.

então praticados. Explica-se. Após o estabelecimento de consenso em torno da perenidade do fundo, as controvérsias passam ao valor a ser destinado à educação, tanto no que se refere à complementação da União, quanto à inclusão de novas fontes para compor o financiamento. Interessante notar que, quanto a forma escalonada de implementação do aumento da complementação da União, é ponto de convergência nos discursos, a ideia é consenso nos argumentos sobre a nova forma de inserção do financiamento educacional.

O aumento de complementação da União, que acabou por se efetivar, decorre de um histórico compartimentado. Ou seja, a política de fundos foi instituída em partes, em que primeiro foi financiada a etapa do ensino fundamental (FUNDEF); depois foi inserida a etapa do ensino médio (Fundeb/2006) e depois a vinculação expressa à educação infantil (Fundeb/2020).

O aumento do repasse da União, também, seguiu a mesma característica de mitigação. O repasse será escalonado até 2026, ano em que passará a contar com a implementação da reforma constitucional. Essa consequência decorreu do trabalho em torno da crença sobre os efeitos positivos do aumento da complementação da União. Esse trabalho dependeu da articulação de argumentos e contra-argumentos para se chegar a um valor comum.

Até se chegar a um valor de complementação da União que fosse aceito pelos atores da tomada de decisão, foram necessárias articulações numa camada mais profunda, para o alinhamento de ideias, que acabam por afetar as razões expostas nas audiências[413].

Essa camada é interessante porque não se consegue numa democracia, o exame total de uma determinada matéria por todos. Mesmo diante da publicização das audiências e delas impactarem na construção do texto que alterou a política de fundo, concessões e acordos são realizados para atender a crença de que os recursos são finitos, sendo necessários acertos que possibilitem a evolução de uma proposta. E, neste ponto,

[413] Na oitiva do material, foram feitas referências as reuniões realizadas antes das audiências, envolvendo grupo de atores específicos para delimitar o alcance das alterações promovidas. Pode ser citada como exemplo, a audiência realizada no dia 12/09. COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (154 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/48990. Acesso em: 08 fev. 2024.

o papel dos argumentos, sustentados pelas ideias dos atores, se torna relevante, porque as ideias viabilizam coalizões[414].

Em audiência pública extraordinária realizada no dia 25 de junho de 2019, o Ministro da Educação compareceu à Câmara dos Deputados acompanhado do Secretário Executivo do Ministério da Educação[415], em atendimento à requerimento da Casa, para esclarecer sobre a visão do Executivo na proposta veiculada pela PEC nº15/2015. O ministro, sustentou que além do fortalecimento do regime de colaboração, a "técnica" teria que estar aliada ao aumento de recursos, por meio da melhora dos indicadores (ou seja, se há mais recursos, necessariamente, deverá haver melhores resultados).

O ministro afirma que com a alteração da atual forma de redistribuição já seria possível melhorar o sistema redistributivo da política de fundos, mas que a União, para além dessa proposta, poderia aumentar a complementação para 15%. Diante do aumento da complementação, pede que os legisladores se atentem para que estados e municípios assumam o compromisso em melhorar a educação, bem como, assumirem o compromisso de universalização da pré-escola e da creche.

O que fica mais ressaltado na defesa do ministro é a questão da entrega de resultados educacionais – a melhora dos indicadores – por estados e municípios. Com o aumento da complementação da União, estados e municípios devem ser responsabilizados pela melhora da educação. Explica que o financiamento é pago por impostos, essa obrigação que é difícil de ser cumprida pelo sujeito passivo da obrigação e, o dinheiro do contribuinte não pode ser desrespeitado diante da má gestão. Por último, afirmou que a centralização na União de recursos e poder não agregou na construção da educação, ao contrário, produziu assimetrias.

A visão do financiamento da educação apresentada pelo executivo em audiência, no governo 2019/2020, buscou se alinhar à proposta em andamento na Câmara dos Deputados – a PEC nº15/2015, diferindo apenas quanto ao valor de complementação da União.

---

[414] PERISSINOTTO, Renato; STUMM, Michelli Gonçalves. A virada ideacional: quando e como ideias importam. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 121-148, 2017.

[415] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (158 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/56176. Acesso em:30 jun. 2023.

Apesar das discussões sobre a PEC atravessar três governos diferentes (Dilma, Temer e Bolsonaro), a ideia de investimento em educação do executivo se marcou por narrativas que mantiveram a relação entre educação e desigualdade social, estável. O argumento de que a União não teria condições de aumentar sua complementação, além de esbarrar na divisão da arrecadação, provoca a manutenção da desigualdade social ao demonstrar a assimetria entre os entes federativos na divisão dos recursos.

A forma que os representantes do executivo – frise-se de dois governos diferentes – defendeu a impossibilidade da União aumentar a complementação parece integrar uma crença que supera a agremiação partidária. Essa crença exterioriza a força da centralidade da União no ordenamento jurídico que demonstra grande resistência para assumir seu papel na colaboração com os outros entes.

Na educação, essa resistência se esconde atrás de programas específicos (por exemplo, dinheiro direto na escola), que integram o orçamento da educação do governo federal. Tais políticas são centralizadas pela União e, para que estados e municípios possam receber os recursos que advém delas, dependem de um procedimento de adequação, que nem sempre o ente tem condições de cumprir[416].

Na tonalidade das narrativas políticas do executivo na discussão sobre o fundo de manutenção do ensino no Brasil, a operacionalização, o gerencialismo como forma de administração pode ser identificado. E, acaba por se confirmar diante da proposta da União em manter o percentual de 10% como complementação. Quanto à sugestão de suspensão temporal de destinação recursos para a educação, o viés argumentativo, extrapola o gerencialismo e parece se situar numa fase anterior ao reconhecimento dos direitos sociais. Isso porque, o fundo de financiamento além de desenvolver ações de MDE tem sua essência principal que é a destinação de recursos para o pagamento dos professores. A sugestão desconsiderou o alcance do FUNDEB enquanto política pública, que mantém estruturas que vão além da educação. Ou seja, o salário recebido pelos professores nas diversas regiões do país serve como circulação de riqueza e determinam as condições econômicas, em maior ou menor graus, dependendo do local de análise. A ideia de suspender o FUNDEB, mesmo que delimitada temporariamente, retira a capacidade das pessoas de manterem.

[416]COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (52 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/52996. Acesso em: 08 jul. 2023.

Essas indicações sobre os argumentos são realizadas para demonstrar como um argumento pode se originar de uma ideia com caráter imediatista sem que haja critérios para sua veiculação. O argumento uma vez lançado, pode ou não encontrar respaldo para prosperar porque depende da coerência ligada a circunstâncias externas[417].

Como a institucionalização da política de fundos foi realizada em etapas – mitigada – primeiro financia-se o fundamental, depois o médio, depois a educação infantil, as propostas do executivo não estão em desacordo com a forma que a política educacional é conduzida no Brasil. Mesmo com a atuação do legislativo e da sociedade civil, há morosidade na concretização da política educacional como um todo.

A adoção pelos ideais gerencialistas, que decorrem da forma aguda do liberalismo, ou seja, neoliberalismo[418], combina com as opções políticas do governo (2016/2018) e com a incoerência de discurso político do governo 2019/2022[419], combinando com as posições apresentadas nas audiências.

Ou seja, pelas defesas dos representantes do executivo percebe-se o mesmo viés de argumentação nos governos de 2016/2018 e governo de 2019/2022. Essa coincidência na argumentação é interessante, por causa das diferenças entre os dois governos. Em 2018, o país foi governado por Michel Temer que assumiu após o processo de impeachment/golpe da presidente Dilma Roussef. A partir de 2019, o país passou a ser conduzido pelo presidente Jair Bolsonaro, que tinha um governo conservador nos costumes e no financiamento da educação apresentou uma visão embasada em busca da equidade, por meio da eficiência e sustentabilidade fiscal[420].

---

417 PERISSINOTTO, Renato; STUMM, Michelli Gonçalves. A virada ideacional: quando e como ideias importam. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 121-148, 2017.

418 O termo é aqui utilizado de maneira reduzido importando o aspecto de uma política econômica que privilegia o mercado aliada à reação conservadora da classe da média em decorrência da perda de espaço social e econômico.

419 SILVA, Frederico Augusto Barbosa da; CARDOSO JR, José Celso. Assédio institucional no setor público e o processo de desconstrução da democracia e do republicanismo no Brasil de Bolsonaro. In: **Assédio institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado**. Brasília: Associação dos funcionários do Ipea: EDUEPB, 2022. PDF. Ressalta-se que a incoerência do discurso, a que se faz referência, é política. Ações coordenadas, principalmente, no ataque à democracia puderam ser identificadas.

420 COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (158 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/56031. Acesso em:29 jun. 2023. Sobre a sustentabilidade fiscal foi afirmado que: Temos um orçamento e temos que nos ater a ele. Então, temos que respeitar, nesta proposta, a sustentabilidade fiscal do Orçamento da União. No final, o impacto fiscal tem que ser nulo.

A ideia do executivo quanto à existência do financiamento educacional, nas audiências analisadas, indicou consenso no que se refere a sua existência, mas defendiam de forma feroz a manutenção do valor de complementação da União.

Os discursos se apropriaram de uma visão do liberalismo que privilegia as regras de mercado na condução da sociedade. Pode ser identificado que o entendimento dos governos, que participou dos debates, exteriorizou sua visão liberal em dois contextos distintos. O primeiro no que se refere à aplicação de recursos, demonstrou a opção pela parca participação do Estado na política de financiamento, para liberar recursos para as transações de mercado. O segundo contexto, pode ser verificado nos ideais neoliberais aplicados diretamente à educação que prevê a formação de um contingente de trabalhadores para servir à demanda de mercado, que depende de mão de obra flexível e adaptável para ser utilizada a partir das exigências do capital[421].

A maneira que os atores articulam seus discursos demonstram o ideal de justiça que querem concretizar na sociedade. Na fala do executivo, as ideias de justiça são mais perceptíveis diante da sua condição de administrar a coisa pública, possibilitada pelo voto direto.

Essa representatividade dá ao executivo força simbólica para veicular seus argumentos de justiça construindo um sistema de crenças que produz consequências sociais, que podem construir ou desconstruir valores[422].

O uso de uma narrativa que carrega o valor liberdade que se aproxima de interpretações absolutas, de maneira que sua articulação desconsidere limites palpáveis [423], limitações essas admitidas pela própria liberdade, produz na sociedade assimetrias sociais[424], considerando que as pessoas, apesar de suas semelhanças, suportam desigualações que tem origem em suas contingências pessoais de nascimento.

Tratando-se do financiamento público da educação percebe-se que os discursos, criaram uma narrativa centrada no neoliberalismo[425] – que se utiliza do sentido de liberdade para proteger o capital – conduzindo à desigualdade. No caso do Brasil, que

[421] LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa**. Neoliberalismo em ataque ao ensino público. 2 ed. São Paulo, Boitempo, 2019.
[422] BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
[423] RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
[424] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2010.
[425] LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa**. Neoliberalismo em ataque ao ensino público. 2 ed. São Paulo, Boitempo, 2019.

apresenta a desigualdade estável, vê-se que a política de fundos não consegue atingir uma educação de qualidade que conduza à emancipação[426], mantendo-se num ciclo persistente.

3.2.3 O DISCURSO DA SOCIEDADE CIVIL: CONTROVÉRSIAS SOBRE IGUALDADE NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

A sociedade civil organizada, em suas participações nas audiências realizadas pela Câmara dos Deputados, portou discursos que além de diagnosticar a situação educacional do país em decorrência do financiamento público, trouxe sugestões de aprimoramento do desenho do fundo, como requerido pela própria comissão especial.

Cada entidade apresentou um ideal embasando seus posicionamentos e defesas em torno de premissas que pudessem influenciar a nova proposta e, principalmente, convencer a Comissão da melhor forma para conduzir o financiamento educacional.

A participação dessas entidades na formação das novas regras de financiamento indicou o viés de participação social, por meio das instituições, que militam na educação, localizadas fora do âmbito estatal. Essas entidades, neste tópico analisadas, são instituições de direito privado, na forma de associação que militam em torno do direito à educação de forma ampla, sendo que, a Fineduca apresenta como objeto, especificamente, o financiamento educacional.

A dicotomia entre finalidades públicas e privadas, também, puderem ser percebidas, desde as primeiras audiências, no discurso da sociedade civil organizada, que teve participação assegurada por meio de entidades representativas que de forma direta ou indireta, pesquisam sobre o financiamento educacional.

Mesmo que diante do ponto de convergência que é igualdade no direito à educação, as formas para se atingir essa igualdade e as ideias que sustentam os argumentos de igualdade, se manifestam de forma divergente, ou seja, produzem controvérsias.

É possível se identificar, nos discursos, diferença nos argumentos que decorrem do ideal para educação pública e do ideal para a educação privada. Esses argumentos, derivam da clássica divisão, entre o público e o privado, que atinge o sentido das finalidades educacionais, ou seja, para que se educa.

---

[426] ADORNO, Theodor W. **Educação e emancipação**. Rio de Janeiro: Paz e Terra Editora, 2012.

O Estado, por meio da Constituição, declara que a educação tem objetivo triplo[427]: formar a pessoa, desenvolver a cidadania e qualificar para o trabalho. A previsão constitucional, alberga a divisão clássica[428], em público e privado, ao articular a formação da pessoa com a cidadania e o trabalho, como evolução do Direito, que dilui as barreiras antes densas entre o que é da esfera pública e o que é da esfera privada, como metamorfoses, como evolução para se adaptar à sociedade[429].

Quando se analisa a atuação da sociedade civil no campo da política, essa participação decorre da própria democracia que busca a ampla participação popular, nas mais variadas frentes de atuação., para contribuir na construção dos direitos sociais. A educação, inclui-se nesse contexto por meio da participação de associações criadas legalmente para atuar na concretização dos ideais educacionais. A legislação civil cuida da forma da manifestação destas entidades no ordenamento jurídico, formando instituições de direito privado que terão como objetivo, finalidade a preservação do interesse público articulada, com a proteção das liberdades individuais[430].

Como a educação pode, ao lado do fornecimento obrigatório pelo Estado, ser prestada pela iniciativa privada, a forma que o financiamento é estabelecido e aplicado se torna interesse direto do setor privado e das entidades civis, que buscam se resguardar na disputa por recursos. Pode se pensar que o motivo além do fornecimento de educação pelo setor privado, pode ter viés econômico.

A sociedade civil se organiza para atuar no campo público das discussões para disputar recursos. Na educação, inúmeras associações atuam diretamente no campo educacional para preservar seus interesses.

A participação da sociedade civil teve por objetivo a exteriorização de suas ideias e ideais na construção da nova política de financiamento educacional. No discurso dos atores da sociedade civil organizada, a oitiva de seus os argumentos serviu de embasamento técnico para subsidiar a confecção do texto, pelos parlamentares.

---

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

428 FERRAZ JR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo de Direito: técnica, decisão e dominação**. 10 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.
REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. São Paulo: Saraiva, 2012.

429 BENJAMIN, Antônio Herman V.; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de Direito do Consumidor.** 4 ed. Ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

430 FERRAZ JR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo de Direito: técnica, decisão e dominação**. 10 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

As contribuições embasaram-se em argumentos distintos, mas sempre partindo do reconhecimento de que a equidade educacional não foi atingida. Os diagnósticos apresentados tiveram por base as vulnerabilidades que o aluno – destinatário da educação – suporta, a depender de suas contingências pessoais.

Um ponto de convergência que pode ser identificado nos discursos foi a aproximação entre a destinação de recursos, da melhoria dos indicadores educacionais. Ou seja, se há a disponibilização de recursos, necessariamente, há que se fortalecer as formas de mecanismos de controle, que podem ser entendidos: como as ferramentas de avaliação de alunos e professores e a participação social, por meio dos conselhos.

A sociedade civil organizada participou de forma ativa das discussões sobre o financiamento da educação. Neste tópico foram analisados, os discursos veiculados pelo movimento Todos pela Educação, Fineduca e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação considerando o número de vezes que participaram das audiências.

A ideia sobre a política de fundos de financiamento, dos representantes da sociedade civil, foi ouvida no plenário da Câmara como expressão da participação social na formulação das políticas públicas estatais.

Apesar dos discursos coincidirem sobre a perenidade do fundo, bem como da necessidade de aumento de complementação da União, as controvérsias se apresentaram na motivação dos discursos, que parece ter se assentado em premissas distintas.

Na visão da Campanha Nacional pelo Direito à Educação o fundo foi criado para garantir um mínimo de qualidade em todo o Brasil, que não é atingida. Isso ocorre porque os recursos não são suficientes para garantir um mínimo de qualidade.

A Fineduca parte de uma ideia em que o financiamento abriu as portas para a educação, ou seja, ele garantiu a vaga para a educação, mas o acesso à educação básica não se efetivou, principalmente sob o ponto da equidade exigida, como banheiro, portas na sala[431].

O Todos Pela Educação, apesar da defesa da aplicação de recursos para o desenvolvimento da educação, sustentou seus argumentos de forma que a estrutura do

[431] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (104 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/49242. acesso em: 20/01/2024.

financiamento fosse mantida, sugerindo o fortalecimento da gestão, num discurso em que se privilegiou ideais liberais.

O tópico foi dividido em três subtópicos da seguinte forma: na primeira apresentou-se os argumentos da Campanha Nacional pelo Direito à Educação; no segundo foram apresentados os argumentos da Fineduca; na terceira, e última parte, foram trazidas considerações sobre a argumentação do Todos pela Educação.

3.2.3.1 Campanha Nacional pelo Direito à Educação – CNDE: o discurso da educação como qualidade

O discurso da Campanha Nacional pelo Direito à Educação tem como pressuposto a qualidade educacional. A defesa da entidade pela qualidade na educação é exteriorizada pelo CAQ, que é um mecanismo que busca identificar o que é preciso para que todo e qualquer aluno possa fruir da educação, enquanto direito. Percebe-se que o instrumento, apesar de bem desenvolvido e aceito na comunidade educacional, depende de inúmeros fatores – da indicação de insumos – que estabeleça um conceito que seja capaz de atingir as diversidades entre as diferentes regiões brasileiras e entre os alunos que compõem as redes de ensino.

A proposição da composição do CAQ suporta críticas e resistência à sua constitucionalização por ser constituída sobre uma lista de insumos. A CNDE, que é entidade que defendeu a constitucionalização do instrumento, justificou que essa necessidade da indicação de insumos no CAQ decorre do descaso crônico que a educação suporta na política brasileira[432].

Já na primeira participação nas reuniões, a CNDE defendeu que o novo desenho do FUNDEB poderia contribuir na construção do CAQ[433]. Isso porque o CAQ, apesar de não regulamentado, tem previsão legal (que deveria ter sido implementado até 2016),

[432] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (156 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/55805.

[433] Conforme Requerimentos nº 7, de 2016, de autoria da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, subscrito pela Deputada Raquel Muniz, que tem como tema *Impactos do FUNDEB sobre a Qualidade e a Equidade do Ensino Público*, análise da PEC 15, de 2015, e sugestões para aprimoramento do seu texto. Câmara dos Deputados. Requerimento nº7/2016. PEC 15/2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2121656. Acesso em 27 jun. 2024.

conforme a meta 20, estratégias 20.6, 20.7, 20.8 e 20.10 do PNE[434]. Essa situação de inércia legal, motivou a defesa pela entidade, na apresentação das razões que poderiam impulsionar a qualidade educacional (CAQ), aproveitando-se do momento de modificação do desenho do FUNDEB.

A sugestão apresentada, na esteira do previsto no PNE, é implementar o CAQi – que se adjetiva por ser inicial – e, em momento posterior, implementa-se o CAQ, como instrumento pleno de qualidade. Ou seja, o argumento sustentado é que o CAQ, num primeiro momento se adjetiva como 'inicial – CAQi -, para amoldar e sedimentar a qualidade educacional.

A necessidade do CAQi se justifica para identificar as diferenças que ocorrem dentro das redes ensino, que em última análise é o que importa. Argumenta que o cidadão deseja uma escola de qualidade sem se importar com a rede a qual está inserido e, mesmo sendo na mesma rede, almeja qualidade independente da escola que frequentar[435].

> É isso que nós tentamos responder com a tese do Custo Aluno Qualidade Inicial. O Custo Aluno Qualidade Inicial existe para criar um padrão de equidade naquilo que é essencial na política educacional ou na unidade da política educacional propriamente dita: a escola[436].

[434] 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;

[435] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (156 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/55805. Acesso em:22 jun. 2023.

[436] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (156 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/55805. Acesso em:22 jun. 2023.

A abrangência do mecanismo depende, então, da determinação do seu conceito que consiste em "garantir que para cada etapa e modalidade sejam efetivados os insumos indispensáveis para o processo de ensino e aprendizagem. É dessa maneira que se determina o padrão mínimo de qualidade"[437].

Sendo que o padrão mínimo de qualidade é a tentativa de garantia de uma quantidade mínima de insumos para o processo de ensino e aprendizagem, que parte da lei do piso. Neste ponto, percebe-se a ligação da qualidade educacional com a valorização profissional, que consiste uma política de carreira para os profissionais da educação, com padrão nacional para carreira, com base na adequação do número de alunos por turma[438].

O ideal discursivo da entidade na defesa do CAQ como mecanismo indispensável nas alterações do FUNDEB/2020, partiu de uma premissa distinta, ao colocar o professor como agente central na política de financiamento educacional. Pode-se entender que o professor é o agente que possibilita a transformação pela educação.

Esse ideal, aliado com as ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, foi sustentado com base no art. 205 da Constituição Federal que determina que a educação deve atender o desenvolvimento da pessoa, o preparo para a cidadania e a formação para o trabalho. Por isso, a defesa do CAQ como ferramenta que tem potencial para subsidiar o FUNDEB.

A proposta da CNDE, em consenso com a maioria dos atores nas discussões, sugere para as alterações do fundo: o aumento da complementação da União, a indicação dos insumos indispensáveis para atender o processo de ensino aprendizagem e a modificação do sistema de balizas para privilegiar a educação infantil, aqui incluídas tanto a creche quanto a pré-escola[439].

O viés argumentativo da entidade tem aspectos de busca pela equidade por meio da solidariedade federativa, principalmente, na indicação de que a União não tem participação expressiva na política de fundo. No discurso, por diversas vezes, o ator

[437] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (123 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46570. Acesso em: 02 dez. 2022.

[438] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (123 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46570. Acesso em: 02 dez. 2022.

[439] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (123 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46570. Acesso em: 02 dez. 2022.

ressalta a desproporção da contribuição entre os entes federativos[440] no custeio da educação. Inclusive, indica que a situação da educação remonta à política de coronelismo[441] que já se caracterizava pela centralização de recursos nas mãos da União com a finalidade de manter as pessoas cativas por meio do sucateamento educacional.

E, nesse ponto, o discurso sustentado pela entidade volta-se à forma que os recursos são repartidos, levantando a controvérsia entre a 'perda' de recursos de um dos entes em favor de outro. Essa indicação é muito interessante porque acusa o debate de ficar delimitado aos aspectos operacionais do financiamento educacional. Ou seja, há preocupação com os valores do custo-aluno, com a maneira da distribuição de recurso, com os impactos no pacto federativo, mas desconsidera-se o compromisso com o direito à educação[442].

A declaração da entidade levou à discordância da relatoria. Nesta fase da discussão – em junho de 2019 – solicitou que os atores entrassem em consenso para confeccionar modelos concretos a serem submetidos à apreciação da casa[443]. A ausência de consenso se referia ao valor de complementação da União e à inserção do CAQ no Texto Constitucional que consistia como ponto controverso, em relação ao defendido pelo Consed[444].

A controvérsia entre essas duas entidades pode ser verificada quando a CNDE sustentou que havia consenso com o Consed sobre a inserção do CAQ no Texto Constitucional.

> **Daniel Cara** - Agora, sobre a fala do Haroldo, eu fico preocupado porque, como professor, sei que a pior coisa é quando o aluno não lê. É terrível porque, quando

[440] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (123 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46570. Acesso em: 02 dez. 2022. "A regra do FUNDEB é a de que, a cada 1 real investido por Estados e Municípios, a União coloca apenas 10 centavos. Essa é a distribuição. Sendo que a União arrecada muito mais do que distribui".

[441] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (124 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46905. Acesso em: 21 fev. 2022. Se referindo a LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. Editora Companhia das Letras, 2012.

[442] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (156 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/55805. Acesso em:22 jun.2023.

[443] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (156 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/55805. Acesso em:22 jun. 2023.

[444] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (156 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/55805. Acesso em: 22 jun. 2023.

> você vai dar uma aula, o aluno tem que ler, tem que trazer informação. A ideia de constitucionalização do CAQi foi da proposta original da Fátima Bezerra, da PEC 65 e já constava da PEC 15/15. E ela está exatamente de uma forma que não está posta na sua apresentação, Haroldo, porque não estamos comparando o CAQi com valor aluno/ano nem com o valor aluno/ano total, nós estamos dizendo que é preciso criar o CAQi como um instrumento de equidade interno à rede.
>
> **Haroldo Rocha** - Não é problema de leitura. Você que entendeu mal. Isso nunca foi pacificado no CONSED. Nunca! Eu não participei disso. Foi uma compreensão sua, mas que não é do CONSED.
>
> *(Intervenção fora do microfone.)*
>
> **Haroldo Rocha** - Sim, é da Governadora e ex-Senadora, não é do CONSED. Nós estamos discutindo o que vai ser. Não existe erro de leitura. Não force a barra.[445]

As controvérsias influenciam a formação das políticas e se manifestam nas argumentações dos atores envolvidos. A busca pelo consenso entre os diferentes atores foi tarefa do legislativo com a finalidade de subsidiar a construção de um texto que tivesse chance de aprovação. Isso porque, conforme alertado em audiência, pela relatora, diante do momento político vivido, o perigo de encerramento da política de financiamento por meio do FUNDEB, não poderia ser minimizado[446].

3.2.3.2 FINEDUCA – Educação como equidade

O discurso da Fineduca[447] apresentou alinhamento teórico e argumentativo com a CNDE, como se pode constatar de suas participações nas audiências sobre a PEC nº15/2015[448]. Essa aproximação, entre FINEDUCA e CNDE, conforme justificativa dos representantes da entidade, se encontra no fato de que a educação depende da

[445] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (156 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/55805. Acesso em:22 jun. 2023. Grifo nosso.

[446] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (156 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/55805. Acesso em: 22 jun. 2023.

[447] A entidade participou das reuniões nas seguintes datas: em 20/06/2017 sendo representada na audiência perante a Comissão Especial por sua presidente Lisete Gomes Arelaro; em 10/10/2017 sendo representada por Wellington Jesus; em 24/04/2018 sendo representada por Rubens Barbosa de Camargo; e em 18/06/2019 por José Marcelino Rezende Pinto e Thiago Alves pesquisador responsável pelo SimCAQ.

[448] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (156 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/55805.

destinação de recursos para ser operacionalizada. Argumento esse de difícil contestação, ao se considerar o privilégio dos direitos sociais, reconhecidos na Constituição de 1988.

A argumentação da Fineduca ainda alinhada com a CNDE, se embasa, justamente, na base social da educação inserida num contexto de disputas por recursos. Ou seja, a Fineduca desenvolve uma pesquisa com uma abordagem diferente da CNDE, não no que diz respeito ao conteúdo dos argumentos, mas na operacionalidade do financiamento.

Por meio da construção da ferramenta denominada SimCAQ dá subsídios à defesa da implementação do CAQ – embasado numa lista de insumos – que considera as variações entre as diferentes realidades brasileiras. Isso possibilita a defesa dos argumentos da CNDE, complementando a atuação das duas entidades.

A Fineduca inicia sua participação exteriorizando um discurso que carrega argumentos de viés social. A preocupação centrou-se na desigualdade considerada sob a perspectiva da qualidade. Ou seja, a discussão sobre a PEC nº15/2015, apesar de poder ser recortada num momento temporal específico, não prescinde da análise do acúmulo resultante das experiências educacionais obtidas, desde a época da colonização.

A entidade afirma que a educação no Brasil, historicamente, foi terceirizada para a Igreja, para franciscanos e carmelitas (Brasil colônia), fazendo com que o Estado (no caso, a coroa portuguesa) se eximisse de sua responsabilidade com a educação. O argumento teve como objetivo sustentar a defesa pela entidade do baixo financiamento público no Brasil, que mantém a lógica para o financiamento educacional.

> Essa lógica de certa forma permanece até o século XXI. Vejam que o que nós temos, efetivamente, quando pensamos em financiamento, advém da quantidade dos recursos empenhados a partir dos impostos dividida pelo número de matrículas. Esse é um dado objetivo de realidade.
>
> Eu acho que a questão é muito mais complexa. Nós estamos discutindo regime de colaboração desde os anos 80. Há mais de 30 anos discutimos regime de colaboração. Nós pensamos nisso como se houvesse se efetivado de uma forma comum. Então, continuamos numa lógica, infelizmente - e isto é concreto -,

> colonialista e escravocrata que privilegia a educação no sentido dos resultados, e não nos preocupamos com a qualidade[449].

A lógica histórica da forma de prestação de serviços educacionais, no argumento apresentado pela entidade, precisa estar contextualizada numa complexidade que faz com que o financiamento educacional mantenha desigualdades. Isso porque, considerando que o processo histórico do Brasil é desigual, o resultado é que os estados da região norte e nordeste "assumem mais da metade da realidade da desigualdade e da pobreza no Brasil"[450].

Sendo que, dentro desta realidade é necessária a identificação de quem são as pessoas que a compõem. Esses primeiros argumentos levantados pela entidade buscaram contextualizar as desigualdades educacionais, para indicar que a população que mais suporta a desigualdade, sendo composta em sua maioria por mulheres, negras, que estão localizadas nas periferias dos municípios [451].

Essas primeiras considerações podem ser percebidas como um diagnóstico da situação educacional no país. Com o amadurecimento das discussões, as propostas vão se tornando mais focadas e a participação da entidade apresenta suas sugestões e opiniões sobre os principais pontos a serem disciplinados na proposta de emenda.

Na audiência do dia 24/04/2018, considerando que o aumento da complementação da União é consenso entre os principais atores (pesquisadores) do financiamento educacional, o argumento da entidade, gira em torno da quantidade de recursos disponibilizada pelo estado brasileiro na manutenção da educação.

Em comparação com os países da OCDE, a Fineduca considera que o Brasil apresentou progresso ao ampliar a abrangência do financiamento (ao se referir à

[449] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (104 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/49242. acesso em: 20/01/2024.

[450] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (104 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/49242. acesso em: 20/01/2024.

[451] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (104 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/49242. acesso em: 20/01/2024.

passagem do FUNDEF ao FUNDEB), mas diante da insuficiência dos recursos destinados à educação, não foi possível atingir os resultados necessários[452].

Os argumentos utilizados na defesa da manutenção do fundo giraram em torno do aumento da complementação da União de forma que possibilite atingir qualidade educacional, mesmo diante da polissemia do termo. Neste sentido, foi defendida a constitucionalização do CAQ, aliado ao aumento da participação da União, como forma de construção da equidade educacional.

O argumento sobre o aumento da complementação da União é central porque a entidade indica a precariedade da criação do fundo. Ou seja, retorna, a 1996 – criação do FUNDEF – para argumentar que a política de fundos de financiamento educacional, estabelecida nas disposições transitórias, se caracteriza pela instabilidade[453].

A Fineduca busca construir um discurso em que a qualidade educacional seja buscada por meio do aumento da participação da União no financiamento educacional. A preocupação é com a postura do governo federal, no sentido de ser transparente, com suas possibilidades orçamentárias. O representante da entidade, alerta que são coisas distintas dizer que não há dinheiro, e dizer que destinar dinheiro para a educação não faz diferença [454].

Na visão da entidade, o FUNDEB precisa ser analisado sob a perspectiva do consumo – considerando que o imposto que sustenta o financiamento educacional é o ICMS. Então, se o consumo diminui, consequentemente, a arrecadação também diminui. Isso gera como resultado a redução de recursos para estados e municípios. Para o governo federal a situação é diferente.

> [...] a economia cai, e a receita do FUNDEB cai. Os senhores observem que nós estamos num patamar de quantos bilhões a menos? Uns 15 bilhões a menos, em termos reais. São 15 bilhões que os Prefeitos e os Governadores têm a menos.

[452] **"**É por isso que colocamos no Plano Nacional de Educação que é preciso ter 10% do PIB". COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (92 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51108. Acesso em: 03 jun. 2023.

[453] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (158 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/56031. Acesso em:29 jun. 2023.

[454] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (158 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/56031. Acesso em:29 jun. 2023..

> Para o Governo Federal, isso é ótimo! Como o Governo Federal coloca 10%, se cai arrecadação do FUNDEB, esse é o sonho de consumo do Governo Federal. Eu não estou criticando o Governo Federal, estou dizendo isto: se eu posso colocar menos grana, vai sobrar para as outras contas que eu tenho que pagar. Para a educação, contudo, isso é ruim. Então, é duplamente ruim, porque cai a arrecadação, ou seja, cai a receita do FUNDEB e automaticamente cai o complemento da União[455]

A participação da União, no financiamento educacional, via complementação, acaba por esbarrar no pacto federativo. A Fineduca apontou que o arranjo que decorre da federação brasileira no que se refere à repartição da arrecadação privilegia a União e sobrecarrega estados e municípios. Essa afirmação, foi contraditada, diante do princípio da autonomia que rege os entes federativos.

Interessante notar que, a forma de repartição de receitas acaba por se constituir no cerne das controvérsias sobre o financiamento educacional. Em maior ou menor grau, a preocupação com a destinação de recursos para a educação, esbarra nas forças em termos de recurso da União. Os argumentos sobre esse ponto são trabalhados adiante no tópico 3.4.

Na sequência, foram abordados os argumentos do movimento Todos Pela Educação - TPE.

3.2.3.3 Todos Pela Educação - Educação para o trabalho

O TPE participou das audiências sobre a PEC nº15/2015, perante a comissão especial, nos dias 12/09/2017; 26/09/2017; 08/05/2018; 30/05/2019; 22/10/2019[456]. Os discursos da entidade, formaram uma narrativa embasada na defesa das oportunidades educacionais iguais.

Partindo dos resultados obtidos no IDEB e no PISA, a instituição sustentou, desde a primeira participação nas reuniões perante a Comissão Especial, que as desigualdades educacionais têm conexão direta com a desigualdade socioeconômica. No Brasil, o acesso à educação e a aprendizagem são usufruídas desigualmente por crianças e jovens que

[455] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (158 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/56031. Acesso em:29 jun. 2023.

[456] Em 12/09/2017 a instituição foi representada por sua presidente Priscila Cruz; em 26/09/2017 a representação coube a Caio Callegari; em 08/05/2018 a representação foi, também, por Caio Callegari; 30/05/2019 a entidade foi representada por João Marcelo Borges; e, em 22/10/2019 por, novamente, Priscila Fonseca da Cruz.

pertencem ao quartil de mais baixa renda, em relação ao quartil de mais alta renda das crianças, em escolas públicas[457].

Convém ressaltar que, a comparação dos dados apresentados pelo TPE foi realizada considerando escolas públicas que atendem população de níveis socioeconômicos distintos. Caso a comparação fosse realizada em relação à educação privada, a desigualdade seria mais afetada.

A argumentação da entidade sustenta que o quadro político educacional estaria caracterizado pela inércia em relação à tomada de decisão nas políticas educacionais. A equalização das oportunidades educacionais, que se refletem nos resultados, seria um imperativo ético para a ação, que se voltaria contra a situação de desigualdade educacional, fazendo com o novo FUNDEB invertesse sua lógica de operação (se referindo ao desenho do FUNDEB/2006)[458].

Nesse ponto, o argumento pode ser identificado com a base na igualdade que consiste em tratar os desiguais na medida de suas desigualdades. O discurso sustenta que, a política do FUNDEB/2006, não atende a igualdade, ao contrário, ao privilegiar o aluno da educação básica que está situado nas melhores escolas concretiza situações de desigualdade, ao dar mais a quem tem mais e, dar menos a quem tem menos.

Essa situação de desigualdade, operacionalizada pelas regras redistributivas do FUNDEB/2006, se torna argumento discursivo para alterar e, consequentemente, equalizar as oportunidades educacionais entre os alunos da educação básica, num sistema de igualdade de condições, não só de acesso, mas também de aprendizagem.

A proposta da modificação da igualdade foi afirmada da seguinte forma:

> [...] nós tratamos desigualmente os desiguais de forma invertida, porque nós damos mais para quem tem mais e damos menos para quem tem menos. Nós precisamos ter um tratamento desigual invertendo essa lógica, dando mais para quem tem menos e dando um pouco menos para quem já tem mais.

[457] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (154 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/48990. Acesso em: 08 fev. 2024.

[458] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (154 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/48990. Acesso em: 08 fev. 2024.

> Inverter essa lógica exige coragem porque quem tem mais, em geral, é uma população que já demanda mais, que tem mais visibilidade, que consegue chegar à gestão, aos governantes e a quem está decidindo os rumos do País. Então, esse é um caminho que exige muita coragem política, porque não dá para darmos mais para quem tem menos sem darmos menos para quem já tem mais[459].

O discurso indica que o FUNDEB deve ser corrigido em suas distorções, para direcionar o recurso aos mais necessitados. A ideia contida no argumento consistiu em buscar atingir mais equidade, por meio da implementação de uma nova sistemática no financiamento educacional. O viés equalizador do argumento exterioriza a base dos direitos sociais, ao tratar os diferentes conforme suas desigualdades. A forma de exteriorização da ideia proposta está inserida, especificamente, no campo do financiamento educacional.

O argumento contido no discurso veicula uma proposta que tem como ponto de partida a forma que os recursos são repartidos, ou seja, girou em torno das distorções ocasionadas pelas regras de repartição do fundo, uma vez que o argumento está direcionado ao modelo do FUNDEB/2006. Antes, de qualquer outra análise sobre os recursos do fundo, o argumento se voltou ao problema da inequidade dos resultados dos cálculos que estabelecem quanto cada ente da federação recebe por aluno, por meio do FUNDEB. Apesar da entidade sustentar, mais de uma vez, a necessidade de aumento da complementação da União[460], os argumentos se marcaram pela indicação de fortalecimento da gestão, como ponto de partida para o aumento dos recursos.

A consistência do argumento mantida nas participações subsequentes da entidade perante a Comissão Especial. Na audiência realizada no dia 05/05/2018, o representante do TPE em apresentação das sugestões ao 1º substitutivo da PEC, sustenta que para

[459] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (154 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/48990. Acesso em: 08 fev. 2024.

[460] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (154 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/48990. Acesso em: 08 fev. 2024.
COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (106 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/49239. Acesso em: 10 fev. 2024

atingir a equidade almejada pelo novo FUNDEB, as propostas de modificação do fundo devem ser embasadas em estudos que permitam mensurar o impacto de tais alterações.

> Sigo agora para a ausência de embasamento de algumas propostas, ainda que elas sejam importantes. Por exemplo, pelo substitutivo, a complementação da União deveria passar dos atuais 10% - o mínimo de 10% - da soma dos fundos estaduais para 30%. Ainda que o aumento da complementação seja importante, nós precisamos questionar a razão desse número 30. Por que 30%? Qual vai ser a origem orçamentária desse aumento da complementação?
> Há também a ideia do aumento de 60% para 70% do mínimo de recursos que devem ser destinados à remuneração do magistério público. Nesse caso, nós precisamos responder quantos entes federativos de fato vão ser impactados com essa medida e qual é a previsão de efeito desse aumento no salário dos professores[461].

Na construção de um novo desenho para a política de financiamento, percebeu-se nos argumentos utilizados pela entidade, que apesar da preocupação com um desenho que fosse capaz de produzir situações mais justas na distribuição e, consequentemente, no aproveitamento do direito à educação, percebeu-se que houve prioridade para os argumentos que se reduziam à forma interna de repartição do recurso educacional, ao sugerir a correção dentro do próprio financiamento, ou seja, das distorções causadas pela política de fundos.

Na reunião realizada no dia 30/05/2019, o TPE apresentou uma síntese dos principais pontos, considerados indispensáveis pela entidade, para comporem o novo desenho da política de fundos. Foram identificados quatro pontos a serem trabalhados pela PEC: potencial redistributivo do FUNDEB; embasamento em resultados nas evidências nacionais e internacionais; operacionalidade técnica e viabilidade política. Mantendo os argumentos na formação de um novo desenho, os pontos defendidos, se estruturavam em torno da modificação interna das regras do FUNDEB/2006[462].

---

[461] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (92 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51135. Acesso em: 05 jun. 2023.

[462] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (156 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/55688. Acesso em: 19 jun. 2023.

> Pelas regras atuais, com 10% de complementação da União, o valor aluno/ano total mínimo é 2 mil e 900 reais. Se mantivermos essas regras e aumentarmos a complementação da União para 30%, o valor mínimo alcançará 3 mil e 700 reais. Ocorre que, se não mudarmos nada em termos de recursos aportados, mas fizermos a mudança daquelas regras que propomos aqui, o valor aluno/ano mínimo no Brasil passará para 3 mil e 900 reais. Esse é o poder redistributivo do FUNDEB. Esta Casa sabe disso, porque já fez isso com o FUNDEF, já fez isso com o FUNDEB e tem a oportunidade de fazer de novo. É óbvio, Vice-Governadora, que, para fazer isso, alguns perdem e alguns ganham. Eu acho que nós podemos trabalhar, no âmbito da legislação complementar, para compensar essas perdas. Parte das perdas pode ser compensada pelo aumento da contribuição da União[463].

Em sua última participação o TPE, por meio de sua presidente, reforçou a posição defendida como modelo para o novo FUNDEB, enumerando quatro fatores que considerou como diagnósticos errôneos que influenciam negativamente as discussões da política de financiamento[464].

Esses fatores, denominados de “armadilhas” correspondem a: *"Puxa! Não adianta melhorar, não adianta avançar em termos de investimentos, porque, afinal de contas, o Brasil não está reagindo a esse aumento de investimentos"*; “dizer que basta investir mais que está tudo resolvido, como se nós tivéssemos uma fórmula mágica, um pó de pirlimpimpim com base no qual basta colocar mais dinheiro que as coisas vão acontecer”; *"Vejam o caso do Ceará"; “*se cada um fizer 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, se cada um fizer a sua parte -, a educação inteira do Brasil vai melhorar”[465]. Essas afirmações, conforme a argumentação da entidade, formam um diagnóstico errôneo sobre

[463] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (156 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/55688. Acesso em: 19 jun. 2023.

[464] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (152 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/58105. Acesso em: 09 jul. 2023. .

[465] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (152 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/58105. Acesso em: 09 jul. 2023. .

a educação brasileira e permitem a manutenção da desigualdade de forma institucionalizada.

As argumentações da entidade foram coesas, em suas apresentações, ao sustentar que a forma redistribuição interna seria o ponto de ataque ao modelo anterior e, via de consequência, o ponto a ser alterado no novo desenho. Os discursos, com base nesse argumento, indicaram que a complementação da União não se justificaria para além de 15%.

Esse argumento, se contrapôs ao argumento embasado na insuficiência dos recursos destinados ao financiamento educacional, considerando que o valor de complementação da União ao FUNDEB/2006, foi um dos argumentos mais utilizados na defesa de um novo desenho para o fundo, como maneira de combater as desigualdades nas oportunidades educacionais.

A controvérsia entre esses dois argumentos exemplifica a luta discursiva que ocorre nas políticas públicas até que ela se estabeleça, por meio de lei as diretrizes que irão prevalecer. A categoria discursiva, na formação da política pública, apesar de se submeter aos discursos dominantes, permite entrever que o que é dito pelos atores tem relevância[466].

Isso porque os agentes, apesar de se submeterem a estruturas institucionalizadas são influenciados por fatores que são alheios aos processos de análise institucional tradicionais. Ou seja, os atores na condução de seus discursos exteriorizam crenças e filiações morais, o que agrega mais uma camada na análise das políticas [467].

3.2.3.4 O CAQ como instrumento de equidade educacional

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação, foi a instituição mais combativa na defesa da institucionalização do CAQ. A entidade partiu do pressuposto de que o "FUNDEB é o caminho mais concreto que nós temos no Brasil para garantir o direito à educação

[466] FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert. The argumentative turn revisited. *In*: FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert. **The argumentative turn revisited**: public police as communicative practice. Durham: Duke University Press, 2012.

[467] FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert. The argumentative turn revisited. *In*: FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert. **The argumentative turn revisited**: public police as communicative practice. Durham: Duke University Press, 2012.

básica de qualidade, considerando que a complementação da União ao FUNDEB fica fora dos efeitos da Emenda à Constituição nº 95, de 2016"[468].

Essa visão se contrapõe a visão da educação como direito à aprendizagem, conforme defendida pelo movimento TPE[469]. Neste ponto, vê-se que mesmo que haja a defesa, pelas duas instituições CNDE e TPE, elas se embasam em premissas distintas para operacionalizar o mesmo objeto, no caso, a educação. Na visão da CNDE[470],

> [...] o direito à aprendizagem promove (e resulta em) uma redução do direito à educação, desfigurando o processo de ensino-aprendizagem. Para tanto, extrai da agenda e do núcleo das políticas educacionais questões relativas às condições de oferta do ensino, ao mesmo tempo em que retira a centralidade das práticas educativas pautadas na Pedagogia. Por fim, evidencia apenas um produto da educação: a aprendizagem de determinados conteúdos auferidos por avaliações padronizadas de larga-escala (Cara, 2019). Ou seja, a remuneração, a política de carreira, as condições de trabalho das e dos profissionais da educação, a infraestrutura das escolas, os insumos pedagógicos, a gestão democrática do ensino e a liberdade do exercício de práticas pedagógicas – todos temas constitucionais, determinados pelos incisos do art. 206 da Lei Maior – passam a ser secundarizados ou – até mesmo – combatidos no debate público, mesmo em um país desigual como o Brasil.

O entendimento adotado pela CNDE fundamenta o argumento de que o FUNDEB além de mecanismo de redistribuição, agrega à sua natureza, a função de garantidor de qualidade educacional. Esse viés argumentativo, sobre a vocação do FUNDEB para garantir qualidade, que se inicia a partir do estabelecimento de critérios mínimos, é identificado como CAQ, instrumento construído pela Campanha. A justificativa é que o

---

[468] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (124 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46905. Acesso em: 21 jun. 2022.

[469] CARA, Daniel; NASCIMENTO, Iracema Santos do. A construção do primeiro Fundeb (2005-2007) e do Fundeb Permanente (2015-2020): análise comparada sobre processos legislativos. **Education Policy Analysis Archives**, [S. l.], v. 29, n. 168, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.14507/epaa.29.6781. Acesso em: 02 abr. 2024.

[470] CARA, Daniel; NASCIMENTO, Iracema Santos do. A construção do primeiro Fundeb (2005-2007) e do Fundeb Permanente (2015-2020): análise comparada sobre processos legislativos. **Education Policy Analysis Archives**, [S. l.], v. 29, n. 168, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.14507/epaa.29.6781. Acesso em: 02 abr. 2024.

FUNDEB, representa um padrão mínimo de qualidade, que pode ser viabilizado pelo CAQi [471] [472].

O discurso da entidade se centra na defesa do CAQ como balizador para a política de financiamento. Isso porque o FUNDEB colabora com a construção do CAQ, principalmente, ao se considerar que a base de cálculo do CAQ tem como principal indexador o piso salarial dos profissionais da educação. Essa viabilidade se alia ao entendimento de como o novo FUNDEB pode colaborar com a implementação do Custo Aluno-Qualidade Inicial e do Custo Aluno-Qualidade[473].

O CAQ apresenta esta centralidade porque na visão da entidade ele tem potencial para promover a equidade educacional, objetivo perseguido pela educação desde o manifesto dos pioneiros da educação[474]. Essa orientação, nascida em 1934, situava-se numa época histórica marcada pelo viés social da Constituição de 1934 e dos anseios de uma sociedade mais igualitária. Nesse sentido, pode-se perceber que o discurso da entidade se embasa numa orientação voltada à concretização de equidade educacional.

3.3 Os discursos da academia e de pesquisadores: controvérsias entre a educação e a economia

A existência das controvérsias entre os argumentos que partem dos pesquisadores da educação e dos pesquisadores da área da economia decorre do ponto de convergência entre elas que, em síntese, consiste na destinação de recursos para a educação, pela política de fundos de financiamento. Como a educação é direito social, sua concretização depende de recursos. A controvérsia se materializa nas visões dos estudiosos sobre a educação que estarem situados em pontos de observação distintos.

---

[471] CAQ e CAQi são instrumentos previstos no PNE desde 2014. A implementação dos mecanismos estava prevista até no máximo 2016. Nos discursos da PEC nº15/2015 a defesa da constitucionalização do CAQ fundamentou—se na crença de que uma vez constitucionalizada haveria maiores chances de sua real regulamentação. COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (82 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/48876. Acesso em: 04 mar. 2023.

[472] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (124 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46905. Acesso em: 21 jun. 2022.

[473] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (124 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46905. Acesso em: 21 jun. 2022.

[474] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (92 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51108. Acesso em: 03 jun. 2023.

As controvérsias, neste sentido, são esperadas e aguardadas para subsidiar as conclusões que facilitem e amparem a tomada de decisão, aqui entendida, como a elaboração do parecer sobre a PEC nº15/2015, que visava a aprovação final da norma levando à perenidade do fundo e ao aumento da complementação da União.

Mesmo diante da análise de discursos que podem ser consideradas objetivos, pois ordinariamente se considera que foram produzidas por atores que buscam investigar o fenômeno tendo por base seus resultados (quantitativos e qualitativos), buscou-se perceber na forma de articulação dos discursos, o viés ideológico em que a argumentação estava inserida, ou seja, sob quais crenças se articularam as argumentações.

Argumentos embasados e demonstrados nas comparações entre FUNDEF e FUNDEB/2006 foram expostos como fatores de melhorias do instrumento que comprovam aumento do investimento na educação, que decorre da vinculação dos recursos à oferta de vagas. Ou seja, a ideia do fundo é permitir que o dinheiro chegue até onde está o aluno.

Isso faz com que os argumentos se situem em zonas distintas que possam ser identificados como aqueles que buscam mais operacionalização para a política educacional e àqueles que partem da consideração da política educacional como um todo, sendo a educação uma das partes que compõe o todo.

Os argumentos dos atores da área educacional, que participaram das audiências nas discussões da PEC nº15/2015, tiveram como ponto de convergência a necessidade de mais recursos, por meio da complementação da União, na formação do fundo. Essa demanda, apesar de coincidir em várias narrativas, apresenta pontos de vistas e motivações diferentes para justificar a necessidade de mais recursos a serem aplicados na educação.

Neste sentido, o tópico foi dividido em três partes. Sendo que, em cada um deles, foi apresentada uma controvérsia. O primeiro, abordou os discursos dos pesquisadores em educação: a qualidade educacional (3.3.1). Na sequência foram apresentados os discursos dos pesquisadores da área econômica: a otimização dos recursos (3.3.2). Na última parte, foi discutida a educação a serviço do mercado: o discurso da capacitação para o trabalho (3.3.3).

3.3.1 OS DISCURSOS DOS PESQUISADORES EM EDUCAÇÃO: A QUALIDADE EDUCACIONAL

Não apenas os estudiosos sobre o financiamento educacional, mas também pesquisadores sobre a educação, foram convidados para participar das audiências. A diversidade dos pesquisadores, para serem ouvidos perante a comissão, teve como finalidade angariar argumentos para confeccionar o relatório sobre a PEC.

Isso porque, havia a preocupação da comissão especial em formatar um documento que tivesse argumentos, com força suficiente, para informar e convencer os pares da necessidade de perenidade do fundo e da majoração da complementação da União.

A consciência de onde se fala demonstra o reconhecimento de estar num campo de disputas sobre bens, o que levou a defesa de posições por meio da sobreposição de distintos argumentos de justiça. Por isso, o tópico, primeiro indicou as controvérsias sobre o sentido de qualidade e resultados, apresentando argumentos proferidos nas reuniões, que não se restringiram apenas à qualidade educacional enquanto conhecimento. Eles foram além, e denunciaram a infraestrutura, ou melhor, sua ausência, como fator intrínseco da qualidade na educação.

A divisão deste tópico foi estabelecida da seguinte forma: na primeira foram apresentadas considerações sobre a qualidade na educação considerando as controvérsias do discurso entre insumos e resultados (3.3.1.1). E, na segunda parte, discutiu-se sobre a valorização profissional como fundamento da educação de qualidade: as controvérsias sobre a Meta 17 do PNE (3.3.1.2).

3.3.1.1 A qualidade na educação: controvérsias do discurso entre insumos e resultados

Os discursos veiculados pelos pesquisadores da educação partiram de um lugar de fala que apesar do grande apreço pela discussão do tema, denunciaram o desprestígio da

educação pública, diante da forma de condução do financiamento no tempo, contextualizado pelas desigualdades educacionais[475].

Uma primeira controvérsia que pode ser identificada nos argumentos utilizados pelos pesquisadores sobre a educação foi quanto ao termo qualidade (na educação). O termo é polissêmico e quando inserido nas discussões sobre o financiamento educacional, ganha contornos distintos.

Numa primeira acepção o termo qualidade foi utilizado, para marcar posição sobre seu significado como decorrência dos resultados, isso porque, resultado na educação deve estar atrelado ao sentido de acesso, permanência e aprendizados [476].

Essa argumentação busca aproximar a qualidade dos resultados como forma de pacificar o termo resultado no contexto educacional. O discurso do ator sustentou que na educação existe um tabu quanto aos resultados, que carecem de enfrentamento sério, como por exemplo o absenteísmo e suas consequências[477].

Ou seja, as consequências dos resultados não podem, simplesmente, ser ignoradas e deixadas de lado como se não houvesse relação entre causa e efeito. Porque a educação pública depende do financiamento público para ser prestada, e os resultados obtido dessa equação devem ser aferidos não como forma de punição, mas como forma de melhorar a própria a educação, que significa para o aluno, o direito de aprender[478].

Na audiência realizada no 10 de outubro de 2017[479], a qualidade é problematizada ao se questionar "de qual qualidade nós falamos?", "O que é pensar na qualidade?", "Ela (qualidade) pode ser vista apenas da análise dos resultados das avaliações?" O argumento exposto defende que a qualidade como sinônimo de resultados é insuficiente porque exclui

[475] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (124 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51135. Acesso em: 21 jun. 2022.

[476] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (124 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51135. Acesso em: 21 jun. 2022.

[477] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (124 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51135. Acesso em: 21 jun. 2022.

[478] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (124 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51135. Acesso em: 21 jun. 2022.

[479] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (104 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/49242. acesso em: 20/01/2024.

reflexões que dispensam uma infraestrutura construída historicamente que mantém a educação de qualidade para as classes mais ricas[480].

Nesta acepção de qualidade, a argumentação que indica que centralizar a discussão a partir dos resultados educacionais pode levar a conclusões equivocadas. Que para além dos resultados existe uma situação, um contexto que integra as relações educacionais e que não podem ser desconsideradas para se pensar na política de fundos. A desconsideração desse contexto implicaria a não promoção da equidade. A justificativa do argumento, decorre da experiência do ator, como professor da educação básica (especificamente, do ensino médio). Atesta que a forma que o financiamento chega na escola, colide com a realidade do ambiente educacional, porque no desenho do FUNDEB não existe definição de como atingir equidade. O sentido proposto, exteriorizadas no discurso do ator, parte de como estabelecer a qualidade, para atingir equidade.

Ainda sobre o sentido da qualidade na educação, ou seja, dentro desse discurso outro argumento, toma forma. Partindo-se do aluno, como destinatário do direito à educação, ou seja, aquele que tem o direito de aprender. Esse argumento identifica, a questão da ausência de infraestrutura dos prédios escolares como fator indispensável de equidade na educação.

O argumento apontou que "[...] não estamos falando de nada muito amplo, estamos falando de questões básicas, como banheiro, porta, janela. Não estamos falando de piscina, estamos falando daquilo que deveria ser básico em qualquer espaço público, sobretudo nos que recebem crianças"[481].

O discurso sustentou que a análise da qualidade precisa alterar a premissa que norteia o desenvolvimento da educação que se assenta na quantidade de recursos que se tem, e não da quantidade de recursos necessária para que haja equalização. Por isso, a defesa de que a infraestrutura escolar, denominada de condições materiais e estruturais, tem que ser pensada pedagogicamente, para atender o aluno, de acordo com as

[480] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (104 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/49242. acesso em: 20/01/2024.

[481] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (104 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/49242. acesso em: 20/01/2024.

necessidades de seu desenvolvimento educacional, o que depende das condicionalidades de cada local[482].

Uma outra argumentação apresentada sustentou que os insumos seriam as ferramentas indispensáveis para a garantia da qualidade da educação. Isso considerando que a proposta de emenda, veiculou em seu texto o princípio da proibição do retrocesso. Neste sentido, a argumentação defende que apesar dos direitos sociais se caracterizarem como direito subjetivo público, sem a institucionalização de um sistema de referência indicando o que é qualidade (insumos), como a qualidade poderia ser medida, caso esse direito à educação de qualidade fosse judicializado [483].

Neste mesmo sentido, foi apresentada proposta para o texto da PEC que garantisse ao lado do princípio da proibição do retrocesso, o princípio das condições básicas de funcionamento das escolas, mediante a garantia de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem [484].

A preocupação com a qualidade retorna aos discursos abordando uma nova faceta que consiste na verificação do gasto. Ou seja, como alcançar qualidade num contexto de grande diversidade regional dentro de um mesmo município, por meio da análise dos gastos com a educação. Neste ponto, ganha relevo a ferramenta SIOPE que disponibiliza dados orçamentários e financeiros sobre o FUNDEB. Mas, que ainda precisa ser ajustada para possibilitar o real entendimento do financiamento da educação. Ou seja, o grande problema que se coloca é: "Nós já temos regras do que pode e não pode ser usado, dos 60% e dos 40%. Agora, como é que eu registro isso?"[485]

Essas preocupações podem ser complementadas com o discurso que levantou o problema da articulação entre concepção da educação e financiamento educacional. Ou seja,

---

[482] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (104 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/49242. acesso em: 20/01/2024.

[483] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (57 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/50009. Acesso em: 16 jan. 2023.

[484] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (146 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/50168. acesso em: 01 jun. 2023.

[485] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (146 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/50168. acesso em: 01 jun. 2023.

> [...] para que financiar a educação pública? A finalidade da educação no Brasil está descrita na Constituição. Ela tem como objetivo o desenvolvimento da pessoa, a preparação para o exercício da cidadania e para o mercado de trabalho. Se for apenas para o mercado de trabalho, também teremos outra concepção de educação, talvez até mais barata[486].

A potência do argumento sintetiza a busca de disponibilização da educação de forma equânime para a sociedade, porque a finalidade constitucional da educação não se restringe apenas à formação de mão de obra capacitada para o mercado de trabalho.

A Constituição Federal, em consonância com esse objetivo, indica a formação da pessoa e a formação cidadã como pontos imprescindíveis do desenvolvimento educacional. Há, então, uma orientação constitucional para a formação da pessoa, pela educação, de maneira global o que acaba por modificar o sentido do financiamento educacional, que ultrapassa o atendimento das demandas de mercado.

A complexidade que a matéria adquire pode ser percebida pelos argumentos veiculados nos discursos dos atores que apresenta os diferentes interesses[487] mobilizados em suas participações, que acabam por agregar ao termo qualidade mais de um sentido na discussão da concretização do financiamento educacional.

Dos discursos apresentados acima, pode-se ver que a qualidade ora é identificada como verificação dos resultados, ou como a determinação de insumos, com a existência de infraestrutura mínima ou com os objetivos colocados constitucionalmente.

Um dos aspectos do termo qualidade que adquire relevo nas discussões é sobre a valorização profissional por ser uma das finalidades específicas da política de fundos de financiamento, como afirmado nos discursos.

> Os objetivos do FUNDEB já são bem conhecidos, mas eu acho que vale a pena reiterar: a manutenção e desenvolvimento da educação básica pública; a

[486] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (146 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/50168. acesso em: 01 jun. 2023.

[487] PERISSINOTTO, Renato; STUMM, Michelli Gonçalves. A virada ideacional: quando e como ideias importam. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 121-148, 2017.

> valorização dos trabalhadores da educação, o que inclui a remuneração condigna; e um objetivo implícito, mas muito presente, que é a equiparação da capacidade de gasto dos Estados e dos Municípios na educação básica.

Por este motivo, no tópico seguinte são apresentados os argumentos que mobilizaram, especificamente, a questão da valorização profissional.

3.3.1.2 A valorização profissional como fundamento da educação de qualidade as controvérsias sobre a Meta 17 do PNE

A política de fundos, como já afirmado anteriormente, tem como um de seus pilares a valorização profissional. A relevância da valorização profissional decorre da ideia de que, aquele que educa, precisa ser valorizado no desempenho profissional. O PNE na meta 17[488] reconhece a valorização profissional como fortalecimento da política educacional.

A controvérsia sobre o argumento da valorização profissional pode ser percebida na questão da valorização propriamente dita, em como fazer que as pessoas se interessem pela atividade educacional diante de um quadro de baixos salários, como também pode ser analisada sob o argumento de que os municípios gastam todo o recurso do fundo, ou seja 100% do recurso, é destinado ao pagamento da folha dos profissionais da educação. Nas primeiras audiências sob a regulamentação do fundo, foi apontado um quadro de dependência dos recursos do FUNDEB para pagamento dos profissionais de educação em que a totalidade dos recursos, tanto municípios quanto por estados[489].

Sem adentrar pormenorizadamente na concretização do PNE, que tem sua data de expiração prevista para julho de 2024, a questão da valorização profissional integrou os discursos dos atores[490] nas reuniões sobre a PEC nº15/2015, porque há uma relação

---

[488] BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 22 out. 2022. Meta 17 - 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.

[489] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (124 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46475. Acesso em: 04 dez. 2022.

[490] Foi argumentado, nessa perspectiva, que o novo FUNDEB deveria ser o pilar da valorização dos profissionais da educação. E essa é uma questão que não está sendo debatida por muitos atores. Daniel Cara. COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (156 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/55805. Acesso em: 22 jun. 2023.

direta entre esta Meta e as finalidades legais do FUNDEB, que é, justamente, a valorização profissional.

A meta 17 do PNE fez a previsão da valorização dos profissionais do magistério das redes públicas da educação básica, de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente. A meta 18, que complementa a meta 17, define que em dois anos, será assegurado os planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior públicas, sendo que o piso salarial nacional profissional seria a referência adaptada para os profissionais da educação básica[491].

Nos discursos sobre a PEC as metas sobre a valorização profissional foram argumentadas para fundamentar o entendimento de que no Brasil há um desafio histórico da remuneração adequada dos professores no Brasil e para efeito de monitoramento do PNE[492].

A Undime reforçou o argumento sustentando como argumento, que a articulação entre política de fundos e PNE não pode ser ignorada. As metas n.º 15, 17 e 18, que remetem ao financiamento, requer que o fundo cresça concomitante ao processo de valorização do magistério, "[...] se isso não for considerado, vai incorrer no mesmo erro que não vai conseguir avanço na educação"[493].

Existe uma distância de remuneração que percebem os professores no Brasil. 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[494].

Neste sentido, foi argumentado que "

[491] BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 22 out. 2022. A Lei estabelece o Plano Nacional de Educação – PNE com previsão decenal.

[492] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (146 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/50168. acesso em: 01 jun. 2023.

[493] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (107 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46371. Acesso em: 20 jun. 2022.

[494] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (146 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/50168. acesso em: 01 jun. 2023.

> o novo FUNDEB deve ser o pilar da valorização dos profissionais da educação. Segunda-feira passada, nós apresentamos o dado de que 68,41% do salário dos demais profissionais é o salário do magistério, ou seja, os professores recebem 68,41% do salário dos demais profissionais - enfim, recebem menos. Ano que vem, nós temos que equiparar isso, segundo a Lei do Plano Nacional de Educação. Nós não vamos conseguir, se não mudarmos essa realidade"[495].

Complementando este entendimento foi argumentado que caso fosse implementado o piso nacional para um professor com formação superior, no valor de 4 mil 273 reais, seria necessário um aporte de 142% do valor FUNDEB. "Ou seja, seria preciso o aumento do FUNDEB em relação ao ano de 2013, mais 42%. Então, é um FUNDEB inteiro e mais 42% só para tratar da questão da Meta 17, dependendo da forma que se trate das carreiras"[496].

As argumentações sobre a Meta 17 se fundamentaram nas diferenças de salários dos professores entre as regiões brasileiras. Neste sentido, o argumento da valorização profissional dentro do FUNDEB adquire mais complexidade ao se articular com a lei nº 11.738/2008 que institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica[497].

As argumentações realizadas durante a PEC nº15, já antecipavam e caracterizavam a valorização profissional dos profissionais da educação como controvérsia de longa duração. Isso porque, a nova sistemática do FUNDEB, tratou da possibilidade de se arcar com o pagamento dos profissionais da educação com os recursos do fundo, mas sem remissão expressa de fixação do mínimo que um profissional da educação receberia por sua atuação educacional. Isso significa que Lei nº14.133/2020 –FUNDEB/2020 - não

[495] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (156 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/55805. Acesso em: 22 jun. 2023.

[496] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (146 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/50168. acesso em: 01 jun. 2023.

[497] BRASIL. Lei n. 11.738 de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea "e" do inciso III do **caput** do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Diário Oficial da União, Brasília, 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm. Acesso em: 13 abr. 2024. Conforme o art. 5º da lei do piso dos profissionais do magistério: O piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009.

manteve em seu texto, o dispositivo legal que disciplinava a matéria na regência da Lei nº11.494/2007 –FUNDEB/2006, o art. 41 da Lei nº11.494/2007.

O art. 41 lei do FUNDEB/2006, atualmente vetado, trazia previsão de fixação pelo poder público do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. A supressão do dispositivo, após a aprovação da PEC nº15/2015, fez com que a estabilização das controvérsias, sobre o piso salarial dos professores fossem transportadas para momento posterior, não só em relação à alteração constitucional, como também da lei de regência.

Com a retirada do art. 41 do ordenamento jurídico, o governo federal, pela atuação do MEC, vem editando portaria[1] desde 2020 para fixar o piso dos professores. Neste ano de 2024, a Portaria nº 61, de 31 de janeiro de 2024, divulga o valor do Piso Salarial Profissional Nacional - PSPN do magistério público da educação básica para o exercício de 2024, estabelecendo para 2044 o valor de R$ 4.580,57 (quatro mil, quinhentos e oitenta reais e cinquenta e sete centavos) como piso

Diante da ausência expressa de lei, a controvérsia se abre. Os fundamentam que municípios não há possibilidade de pagamento da atualização salarial, mesmo diante do aumento dos recursos do fundo, porque a lei não manteve a regulamentação. Neste ponto, inclusive, a CNM, neste ano de 2024, orienta os municípios para que não cumpram o disposto na Portaria nº61/2024 diante da ausência de dispositivo expresso de lei que regulamenta a matéria.

Por outro lado, a CNTE argumenta sobre o valor da fixação do piso, ou seja, não correspondeu à realidade uma vez que ficou abaixo da inflação. Complementa o discurso, argumentando que diante do incremento nas receitas tributárias no país, com fortalecimento das receitas do ICMS, a partir da reoneração dos combustíveis, da taxação das apostas eletrônicas e dos fundos de investimentos dos super ricos, a fixação do piso é descabida[498].

Vê-se que as controvérsias podem se caracterizar como controvérsia de longa duração.

[498] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (80 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51464 Acesso em: 08 jul. 2023.

Um outro aspecto sobre a valorização profissional, é a situação de municípios que utilizam 100% dos recursos do fundo para pagamento da folha de professores. A nova sistemática do FUNDEB (2020), estabeleceu o patamar de 70% para arcar com o pagamento da folha. No modelo anterior, FUNDEB/2006, a vinculação era de 60%, com o novo regramento, após a aprovação da PEC nº15/2015, avançou para 70%.

Essa modificação, apesar da política de fundo ter como um de seus alicerces a valorização profissional, se embasou no argumento que decorre da realidade orçamentária municipal, em que parte considerável dos municípios dependem do FUNDEB para pagar seus professores. Daí a solução legal impositiva, aumentando a vinculação do percentual para pagamento da folha.

3.3.2 OS DISCURSOS DOS PESQUISADORES DA ÁREA ECONÔMICA: A OTIMIZAÇÃO DOS RECURSOS

Os argumentos dos atores da área econômica demonstraram a racionalização da disputa pelos recursos no campo político por meio da argumentação. Ou seja, os dados apresentados tiveram a finalidade de amparar, de subsidiar a tomada de decisão dos parlamentares.

Neste sentido, foi argumentado que as apresentações técnicas perante a Comissão Especial[499] tiveram o objetivo de aparelhar os legisladores, no sentido de conhecerem os dados orçamentários para destinar mais recursos ao financiamento educacional. Os argumentos apresentados nos discursos se voltaram sobre a necessidade ou não de modificações na política de financiamento, ou seja, questionavam a gestão dos recursos do FUNDEB/2006.

Como afirmado anteriormente, educação e economia se encontram nas discussões sobre a política de fundos porque não há como pensar em ações de desenvolvimento da educação pública sem que haja a destinação de recursos. Mas, é interessante notar que existem formas que permeiam o discurso econômico na política de financiamento educacional.

As formas que caracterizaram o discurso econômico nas audiências foram duas. A primeira forma se marcou por um discurso propriamente econômico, que sustenta que o

[499] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (123 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46570. Acesso em: 02 dez. 2022. (04/04/2017).

financiamento educacional depende de recursos. E, a segunda, exteriorizou um discurso econômico fundamentalista, que se pautou apenas por fatores econômicos, como por exemplo, as exigências ajuste fiscal, desconsiderando as finalidades educacionais [500].

Esses vieses do discurso contextualizaram os argumentos da área econômica que apresentou a preocupação em como criar outros incentivos – no caso considerando a União – diante dos limites impostos do "novo regime fiscal, que coloca um teto geral para o gasto federal."[501] Ou seja, os argumentos foram modulados para defender que o desafio de formulação do novo FUNDEB estava localizado na descoberta de novas fontes de recursos a ser destinada à educação, considerando o quadro de ajuste fiscal.

O contexto político, então, caracterizado pelo momento de crise fiscal, desencadeou argumentos mais radicais em favor da economia, e contextualizou as controvérsias nos argumentos dos pesquisadores da área econômica.

As premissas dos argumentos por eles apresentados se situaram na gestão com mais eficiência dos recursos do FUNDEB para trazer melhores resultados educacionais, porque o Estado custeia inúmeros direitos. Daí o surgimento das controvérsias, principalmente, com os atores da área educacional que partem da premissa da insuficiência de recursos na política de fundos educacionais.

O argumento que parte da gestão pode ser associado ao entendimento de que o "Brasil não gasta pouco na área social [...] sendo que o grande desafio é saber como gastar melhor, fazendo um esforço de produtividade"[502].

Outro argumento que complementa o anterior sustentou que existe uma crítica suportada pela política de fundos, que se destinou não apenas ao FUNDEB, como também ao FUNDEF, no seguinte sentido:

> O FUNDEB serve para equalizar os recursos entre os Estados e os Municípios, mas não traz qualquer incentivo para a melhora da gestão. Se há uma escola ruim quanto à reprovação, dá-se o recurso para a matrícula assim mesmo, porque

[500] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (154 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/48990. Acesso em: 08 fev. 2024..

[501] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (123 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46570. Acesso em: 02 dez. 2022.

[502] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (121 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/47778. Acesso em: 16 jan. 2023.

> o FUNDEB está lá para equalizar os recursos entre os Estados. Ele não tem esse incentivo[503].

Quando a discussão aponta a necessidade de melhoria da gestão, outros argumentos são levantados complementando as controvérsias na política de fundos, o que indica a complexidade da matéria.

Neste sentido, foi argumentado que a melhoria da gestão depende de critérios técnicos anteriormente estabelecidos para se efetivar[504]. O que acaba por convergir com o argumento da qualidade educacional, que consiste no ponto de partida dos argumentos sustentados pelos atores educacionais[505]. Mas, apresentando uma diferença. Nos argumentos econômicos não há aumento de recursos, apenas a sugestão de estabelecimento de critérios para otimizar os recursos. Nos argumentos educacionais, além da melhoria da gestão, os argumentos partiram do pressuposto da necessidade de aumento de recursos, notadamente, pelo aumento do percentual de complementação da União.

A visão econômica sobre a política de fundos apresenta uma narrativa que apresentou variados elementos argumentativos. Como se percebeu houve uma preocupação com a relação entre a destinação de recursos e seus resultados práticos, sejam eles propriamente educacionais ou socioeconômicos. Ou seja, pode-se identificar nos discursos vieses liberais e sociais, muitas vezes, um se aproximando do outro.

Isso porque, mesmo que seja possível visualizar que os argumentos têm força para proporcionar mudanças substanciais, eles também servem para manter estruturas, que incorporam as crenças dos atores[506].

---

[503] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (93 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/47274. acesso em: 02 jan. 2023..

[504] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (158 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/56031. Acesso em:29 jun. 2023.

[505] Conforme trabalhado no tópico anterior (3.3.1)

[506] SCHMIDT, Vivien A. Taking idea and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth “new institucionalism”. European Political Science Review (2010); 2:1, 1-25.

3.3.3 O DISCURSO DA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES: A EDUCAÇÃO E A ECONOMIA NA PROMOÇÃO DA EQUIDADE

Considerando que a educação pública é custeada, em grande parte, pelos recursos do FUNDEB, os discursos, como seria de se esperar, abordaram a questão da redução das desigualdades como forma de promoção da equidade.

A identificação das desigualdades educacionais não são novidade nas discussões sobre a educação. Inclusive, nos discursos foi afirmado que: *"Toda vez que eu falo de desigualdade, eu penso: Hoje eles me pegam. Eu vou sair ali na frente... (Riso.)"*[507]

A relação entre educação e desigualdades, tendo por base os discursos nas audiências sobre a PEC nº15/2015, pode ser observada sob dois pontos distintos. O primeiro deles, se refere às oportunidades educacionais, ou seja, se a educação disponibilizada tem a mesma qualidade em todos os lugares. O segundo ponto, aborda a questão de como a educação contribuiu na vida da pessoa, ou seja, ao concluir o ensino obrigatório, o que a pessoa teve como retorno.

Pode-se pensar que a educação enquanto oportunidades educacionais esteja mais ligada ao preconizado pelos profissionais e pesquisadores da educação, ao passo que a educação como garantidora de um lugar na sociedade tivesse mais convergência com as ideias dos pesquisadores da economia.

Independentemente, dessas características, nos discursos, esses dois pontos se encontraram e fizeram surgir controvérsias por meio dos argumentos veiculados. O interessante é que o surgimento dessa controvérsia, além de esbarrar nos discursos dos atores, alcança também os limites que o relatório a ser elaborado pela comissão, deve suportar.

Os discursos sobre a desigualdade foram convergentes ao reconhecer que existe uma situação de manutenção da desigualdade social e de oportunidades educacionais no país. Sendo que, a ausência de oportunidades iguais tem impacto direito na desigualdade social.

---

[507] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (124 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51135. Acesso em: 21 jun. 2022.

O FUNDEB foi indicado como instrumento hábil para a redução das desigualdades. Por isso, a ideia de que o FUNDEB funciona como uma oportunidade de promover, a equidade socioeconômica do País, por meio da aprendizagem dos alunos, fundamentou os argumentos que se embasaram na redução das desigualdades pela educação.

> Olhem a diferença que podemos fazer! Podemos romper o ciclo de pobreza de muitas crianças com isso. Efetivamente, no Brasil, quem tem menos recebe menos; quem tem mais recebe mais. Essa é a verdade, Deputado Bacelar. Essa é a verdade, sim! De certa forma, no Brasil, a educação tem sido um vetor de aumento da desigualdade socioeconômica. E nós estamos deixando essas crianças presas nesse ciclo de exclusão[508].

O ciclo de exclusão já havia sido veiculado como argumento no discurso de outros atores que, na mesma linha argumentativa, apresentaram ideias denunciando as desigualdades na educação pública que são anteriores ao próprio FUNDEB [509].

Os argumentos convergiram para reconhecer que a educação se estrutura sobre um sistema de desigualdades que encontra admissão nas instituições e na sociedade. A controvérsia, neste ponto, origina-se na medida de desigualdade que a socialmente aceita e suporta [510].

> [...] a dimensão da igualdade, da equivalência de resultados, que é direito de todos, mas que tem que ser permeado por uma noção de equidade, dando mais para aqueles que têm menos. E, de maneira equivocada, na minha interpretação, quando buscamos apenas a dimensão do efeito, quando buscamos apenas fazer uma correlação entre quantidade de gasto e valor do IDEB, nós abandonamos a reflexão de igualdade de resultados e de equidade para ficar apenas na dimensão de efeito, como se a educação fosse um fenômeno social em que pudéssemos colocar de um lado mais recursos e, do outro lado, esperar resultados lineares. Então, essa é a ideia de quando pensamos na importância de garantir recursos

[508] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (152 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/58105. Acesso em: 09 jul. 2023.

[509] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (123 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46570. Acesso em: 02 dez. 2022

[510] DUBET, François. **O tempo das paixões tristes: as desigualdades agora se diversificam e se individualizam, e explicam as cóleras, os ressentimentos e as indignações de nossos dias**. Vestígio Editora, 2020.

> diferentes, adequados para segmentos da nossa população, que também são diferentes, visando resultados equivalentes [511].

As controvérsias sobre a desigualdade, apesar de poderem ser identificadas em outras camadas, aqui apresentaram a característica de encontrar resistência na própria instituição que estava elaborando o relatório, no caso, a Comissão Especial.

Na demonstração das desigualdades educacionais foi apontado que na educação básica pública, existe correlação entre melhoria educacional e o nível socioeconômico do aluno, ou seja, os alunos mais favorecidos economicamente apresentam melhores resultados. Essa situação, conforme argumentado, decorre porque os indicadores educacionais não abordam a 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[512].

Os argumentos sobre a desigualdades educacionais são complementados com a necessidade de busca de mais equidade na educação. As propostas para tentar solucionar o problema foram apresentadas tendo como objetivo o aumento da complementação da união, o que é abordado na sequência.

[511] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (158 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/57692. Acesso em:29 jun. 2023

[512] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (124 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51135. Acesso em: 21 jun. 2022.

3.4 Controvérsias sobre o valor da complementação da União no fortalecimento do pacto federativo

Desde o início das discussões sobre a PEC nº15/2015, praticamente, houve consenso[513] quanto ao argumento que sustentava que o valor da complementação da União ao fundo era insuficiente. A controvérsia sobre a complementação da União, girou sobre o valor, o percentual a ser complementado pela União, ao fundo de financiamento.

A controvérsia sobre o valor que a União deve destinar ao fundo, representa o campo de disputa sobre os recursos, que envolve embates sobre a proporcionalidade entre as forças recursivas dos entes, o que cada um efetivamente arrecada, e o valor que cada um deles destina ao financiamento do direito à educação.

As controvérsias em torno da complementação da União, então, se localizam num contexto mais amplo que remete ao desenho da federação brasileira que abarca o discurso econômico[514] e o papel dos entes políticos na federação. Ou seja, decorre além das regras constitucionais, da maneira que a União conduz sua relação com estados membros e municípios. Isso porque, apesar da autonomia entre os entes federativos, a centralização das receitas na União marca o federalismo brasileiro[515].

A ideia de complementação da União, ao fundo de financiamento educacional, parte desta localização que, necessariamente, leva à discussão sobre a repartição de receitas. Os argumentos, utilizados nos discursos, sobre a centralidade do papel da União na arrecadação de tributos, embasou o argumento de inúmeros atores que, em síntese,

[513] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (123 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46570. Acesso em: 02 dez. 2022.

[514] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (154 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/48990. Acesso em: 08 fev. 2024. Denise Carreira destacou que é importante dizer que essa discussão, que a política, que o debate sobrepor a política econômica hoje vem sendo sequestrado por um discurso fundamentalista econômico, em que se prega que não existe saída além do ajuste fiscal.

[515] ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.p.145 e ss. Apresenta reflexões sobre as relações verticais na federação abordando a autonomia dos entes e as formas de descentralização (política, fiscal e de competência).

declararam que a participação da União no FUNDEB/2006 é insuficiente para proporcionar equidade educacional[516].

A equidade educacional consiste na finalidade do financiamento educacional. A estrutura das regras constitucionais - arts. 205 e ss. da Constituição – permitem esse entendimento. Nos argumentos para se determinar a valor de complementação da União, a equidade toma a forma de qualidade educacional, no sentido de que não é apenas o acesso, a oportunidade de estar inserido no sistema escolar que concretiza o direito à educação. Além dessa garantia, é necessário que condições mínimas de qualidade sejam asseguradas para o exercício do direito à educação. E, atingir qualidade depende da disponibilização de recursos.

Por isso, neste tópico foram analisadas as controvérsias nos argumentos dos atores, sobre o valor do percentual de complementação da União, no contexto que visa alcançar equidade.

O contexto discursivo, reconheceu a centralidade da política de fundos na educação brasileira diante dos avanços, principalmente, no que se refere à universalização do ensino fundamental. Mas, reconheceu, também, a insuficiência de recursos no financiamento educacional sob a perspectiva da complementação da União, o momento pediu aperfeiçoamento das engrenagens do fundo de financiamento educacional [517].

A maioria dos argumentos, nesse sentido, exteriorizaram consenso sobre a insuficiência da complementação da União no desenho do FUNDEB/2006. A estrutura desses argumentos apresentou a mesma reivindicação, ou seja, a participação da União no financiamento educacional de forma efetiva por meio da majoração do percentual de participação.

A controvérsia residiu, então, sobre qual valor a União deveria contribuir para o fundo de financiamento. O primeiro desenho da PEC nº15/2015, que motivou as audiências aqui analisadas, propôs a manutenção do percentual de complementação da União em 10%, como previsto no desenho do FUNDEB/2006.

---

[516] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (125 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46358. Acesso em: 18 jun. 2022. (07/03/2017).

[517] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (124 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51135. Acesso em: 21 jun. 2022.

A comissão especial destinada a proferir o parecer sobre a PEC, partiu desse patamar (de 10%) de complementação da União, buscando atores que trouxessem argumentos que embasasse a modificação na forma de participação da União.

Como a controvérsia se centra sobre qual percentual a União deve colocar para concretizar a educação, o tópico foi dividido em três partes. Primeiro foram apresentadas as controvérsias nos argumentos sobre o valor da complementação da União na busca por resultados (3.4.1); na sequência, foram apresentadas as controvérsias sobre a inserção dos impostos municipais na formação do FUNDEB/2020 (3.4.2); e, por último, apresentou-se as sugestões sobre um novo modelo de complementação considerando as distorções do FUNDEB/2006 (3.4.3).

3.4.1 CONTROVÉRSIAS SOBRE O VALOR DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO NA BUSCA POR RESULTADOS

Uma das formas de argumentação nos discursos em defesa da complementação da União se localizou na relação entre financiamento público e resultados educacionais. Os resultados, medidos em exames nacionais e internacionais, tem a finalidade de verificar o nível de proficiência dos alunos, seguindo os parâmetros que definem a organização da avaliação.

O argumento, então, fica restrito aos sentidos que decorrem da dicotomia entre financiamento e resultados, o que leva à discussão sobre a forma que a educação é avaliada, para verificar a qualidade educacional. Ou seja, é reconhecido que os recursos destinados à educação são indispensáveis, considerando o impacto das regras do FUNDEF e do FUNDEB/2006, mas alia-se aos resultados obtidos, pelo financiamento.

Os argumentos nos discursos dos atores sobre a complementação da União ao FUNDEB, partiram das experiências anteriores, que se embasaram na trajetória histórica do fundo, iniciada em 1996. Esse viés argumentativo pode ser percebido, principalmente, nas primeiras audiências que apresentaram um caráter de diagnóstico dos efeitos da política de financiamento educacional, ou seja, os discursos tiveram um caráter pedagógico para subsidiar de elementos concretos, a construção de um novo modelo de financiamento educacional.

E, a questão dos resultados em articulação com o financiamento, representou um argumento controverso, diante do significado do sentido que a palavra resultado pode

alcançar na educação. Ou seja, a palavra resultado pode ser empregada em sentidos diversos.

"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"[518]. Essa maneira de entender o sentido de resultado que leva em consideração, efetivamente, o que o aluno aprendeu, busca atingir o previsto constitucionalmente que é a formação da pessoa, da cidadania e para o trabalho, que são atingidas pela disponibilização de recursos.

A política de financiamento educacional, neste sentido de resultado como acesso, permanência e aprendizagem, depende do acompanhamento contínuo, monitoramento e avaliação dos resultados[519]. O que se contrapõe ao significado de resultado que representa apenas responsabilização pelas falhas educacionais[520].

A ideia de que a disponibilização de recursos para financiar a educação depende de uma boa gestão relaciona-se com a ideia de responsabilização a partir dos resultados educacionais obtidos nas avaliações nacionais e internacionais, ou seja, dos resultados obtidos no IDEB e no PISA.

Neste ponto, os argumentos foram defendidos em bases distintas. De um lado existiu o argumento de que os resultados necessitam ser avaliados de maneira constante, além do fluxo e aprendizagem, devendo concretizar a inclusão.

> E os resultados têm que ser avaliados constantemente, mas não somente o fluxo e a aprendizagem, como faz o IDEB. Quando vejo uma escola que tem um excelente IDEB, mas não é inclusiva, para mim, já é um fator a ser discutido. A escola no Brasil tem que fazer a inclusão, porque nós temos desigualdades muito grandes e um contingente ainda grande de pessoas que estão excluídas do

[518] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (124 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51135. Acesso em: 21 jun. 2022.

[519] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (124 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51135. Acesso em: 21 jun. 2022.

[520] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (93 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/47274. acesso em: 02 jan. 2023. A proposta apresentada foi de criação de um indicador misto para atuar no Fundeb, que considerasse, ao mesmo, tempo insumo e resultados. A finalidade desse indicador seria a de possibilitar maior atuação de estados e municípios na duas redes educacionais, além da atuação prioritária.

> sistema educacional: deficientes, indígenas, quilombolas, pessoas que vivem em área rural. Além do que os meninos saem das escolas antes de completar o ensino fundamental. Nós temos de recuperar isso. Nós temos um contingente enorme em EJA - Educação de Jovens e Adultos, que cresce cada vez mais. Os alunos entram na educação básica, mas, se não conseguem finalizá-la a tempo, eles viram alunos de EJA. É isso que acontece. Então, como alcançar essa equidade?[521]

E, de outro lado, surgiu a controvérsia ao se esperar que os resultados obtidos do mecanismo de avaliação, no caso, do IDEB que forneça os desempenhos dos alunos e que responsabilize os profissionais com base nestes resultados.

> E, Rebeca, eu fico preocupada ao ver a UNESCO fazer a pergunta: a nossa educação está trazendo resultados? E quanto ao desempenho? Podemos fazer essa pergunta, mas, no Brasil, nós supervalorizamos o IDEB e as provas nacionais como únicos critérios. Antes, era um critério. Hoje, é o único critério que decide e trata do desempenho das crianças, dos jovens e dos professores. Atualmente, há 11 Estados adotando critérios de gratificação aos professores pelo desempenho dos alunos.
>
> Eu tenho um pouco de medo disso. Primeiro, nós sabemos que 70% do "sucesso" - entre aspas - das boas notas têm muito mais a ver com as condições socioeconômicas do que propriamente com as condições educacionais e pedagógicas. Digo isso porque a UNESCO tem uma legitimidade que lhe permite qualificar o que isso significa[522].

Vê-se que mesmo, dentro de uma matéria percebida como consenso, no caso a concordância entre os atores sobre o aumento da complementação da União ao FUNDEB, as formas para se alcançar o consenso foram atravessadas pelo dissenso, ou seja pelas controvérsias.

---

[521] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (73 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/47858. Acesso em: 10 fev. 2023.

[522] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (73 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/47858. Acesso em: 10 fev. 2023.

3.4.2 CONTROVÉRSIAS SOBRE A INSERÇÃO DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS NA FORMAÇÃO DO FUNDEB/2020

O FUNDEB, desde seu primeiro modelo (FUNDEF), é formado essencialmente por impostos estaduais, excluindo da formação do fundo os impostos municipais. Como o aumento da destinação de recursos depende de novas fontes de financiamento, nas discussões sobre a PEC nº15/2015, a modelagem da política de fundos, estabelecida sobre os impostos estaduais, foi apontada como uma de suas limitações. Ou seja, sugeriu-se a inserção dos impostos municipais na composição do FUNDEB, como nova fonte de recursos para aumentar os recursos da educação.

Esse argumento partia do pressuposto de que o aumento do valor aluno ano apenas com a majoração da complementação da união não seria suficiente. Para se alcançar melhores condições educacionais, via FUNDEB, deveriam ser majoradas as alíquotas de subvinculação, aliada à introdução dos impostos municipais[523]

As argumentações indicaram nos discursos, principalmente, os recursos arrecadados com IPTU – imposto predial e territorial urbano, como fonte adicional para compor a cesta FUNDEB. Esse argumento teve a finalidade de indicar de onde "sairia" mais dinheiro para ser aplicado na educação.

Os argumentos sobre a inserção dos impostos municipais para integrar o fundo foram articulados como opção para novas fontes para aumentar o valor por aluno. Isso porque a crença que dominou as discussões sobre o fundo, apontavam a necessidade de aumentar a quantidade de recursos ao fundo de financiamento educacional.

> Em primeiro lugar, hoje a subvinculação do FUNDEB é de 20%, ou seja, a vinculação constitucional de tudo que os Municípios e Estados arrecadam é de 25%, mas eles só colocam 20 no FUNDEB. Essa é a subvinculação. A gente pensou no seguinte: por que não colocar os 25%? Isso é uma coisa. Os Estados, que hoje já colocam 20%, colocariam 25%. E mais: os Municípios não contribuem para o FUNDEB. Então, se o Município é muito rico, tem muito IPTU, ele vai gastar com educação, com uma vinculação de 25%, mas ele não coloca no FUNDEB. Se o Município só vive de FPM, ele não tira nem coloca. A gente pensou em duas

[523] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (124 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46905. Acesso em: 21 fev. 2022.

> coisas: a gente coloca 25% para os Estados e 25% dos impostos municipais. A gente dá uma bombada no FUNDEB.
>
> Outra coisa: todo estudo mostra que a União dá muito pouco dinheiro para a educação básica. Ela coloca muito pouco do dela. Então, no que a gente pensou: vamos aumentar essa participação da União, que no mínimo é 10% hoje. A gente pensou em 25%. A gente foi mais tímido do que o Daniel Cara, que pensou em 50% e um pouco mais audacioso que o consultor do Senado, que propôs 20%[524].

As ideias sobre a inserção dos impostos municipais na composição do FUNDEB – na denominada cesta FUNDEB – apesar de terem tido espaço na arena discursiva, não alcançaram êxito, no texto final da comissão. A orientação em se manter os impostos municipais fora da composição do FUNDEB, encontra respaldo em outra linha argumentativa que foi proferida sopesando o impacto reduzido de arrecadação.

A relatora da PEC, argumentou nesse sentido sobre a inserção dos impostos municipais na composição do fundo [...] eles têm um impacto reduzido, porque estão concentrados nos maiores Municípios, naqueles com maior arrecadação. Ainda assim, a entrada desses impostos na composição do fundo parece ser justa[525].

De forma contrária a essa inclusão dos impostos municipais na formação do FUNDEB, Barjas Negri[526], indicou existe "uma tentação de tentar colocar o IPTU e o ISS nesse bolo. Eu não sei se seria viável tecnicamente. Há uma dificuldade de captar recursos de todos os Municípios, provenientes do IPTU, fazer a destinação para um fundo, em algum lugar, e retornar".

A argumentação sobre os impostos municipais ainda apresentou outro aspecto que abordou a questão da acomodação fiscal.

> Se você vai colocar mais recursos da União, não pode acomodar Municípios que resolvem não cobrar IPTU para não criarem problema com o eleitorado ou

[524] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (124 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46905. Acesso em: 21 fev. 2022.

[525] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (121 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/47778. Acesso em: 16 jan. 2023..

[526] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (121 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/47778. Acesso em: 16 jan. 2023.

> Estados que fazem benefícios com o ICMS e acabam compensando esses benefícios com a complementação do FUNDEB. Nós precisamos, de alguma maneira, não acomodar mais e não penalizar quem já faz o esforço. Esse é um dilema presente no nosso debate[527].

O argumento que considerava a inserção dos impostos municipais como medida de justiça, não prosperou. O desenho do FUNDEB/2020, acabou por se sustentar sobre os impostos estaduais. Como o assunto apresentou controvérsia, a matéria não foi enfrentada representando a opção de se manter quanto as alterações na política de financiamento, mudanças não muito impactantes. Mas, nem por isso a análise dos argumentos deixa de ter relevância, pois o entendimento do assunto por si só já produz modificação no capital intelectual dos atores participantes.

3.4.3 UM NOVO MODELO DE COMPLEMENTAÇÃO DIANTE DAS DISTORÇÕES DO FUNDEB/2006

No desenrolar das audiências foi se estabelecendo uma narrativa que reconheceu – entre os atores participantes e via de consequência para a comunidade – a imprescindibilidade do FUNDEB.

Neste quadro, os argumentos sustentaram que a educação, após a política de fundos, sofreu impactos positivos, mas não conseguiu romper com as desigualdades educacionais. Sendo que, a insuficiência da complementação da União foi um dos argumentos protagonistas como causa apontada da manutenção das desigualdades.

Isso num contexto complexo de disputas de recursos, ou seja, além das disputas entre os entes federativos, quando se considera o valor de complementação da União, há que se considerar que inúmeras áreas sociais lutam pelos recursos para concretizar os direitos respectivos.

> A educação fez, pelo menos desde trinta e poucos anos atrás, opção preferencial pela vinculação de recursos - impostos, complementação mínima da União -,

[527] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (111 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/49074. Acesso em: 22 fev. 2023.

> enquanto outros setores do Governo trilharam outros caminhos, especialmente a nossa grande concorrente dentro da área social, a saúde, que foi para a linha de obrigação de gastos. A Emenda Constitucional nº 29, de 2000, determinou que o gasto da União com saúde nunca poderia ser inferior ao do ano anterior, corrigido pelo PIB nominal. Isso parece ter sido uma garantia mais eficaz de recurso para a saúde do que foi a vinculação de receitas, que sempre foi o mote, a bandeira da educação. O FUNDEB vai valer até 2020. Vamos ter que substituir o fundo. Vai ser muito difícil, pelo menos, que essa conversa comece para valer dentro do Governo. Ele não é uma federação de Ministérios. Não adianta o Ministério da Educação dizer que é tudo pela educação, apliquem 50% ou 80%. Quando a coisa for encaminhada, vai haver um debate interno e vai se chegar a uma formulação consensual[528].

A controvérsia na complementação da União fica localizada num quadro complexo de luta por recursos que tem que considerar de onde virá mais dinheiro para aumentar a complementação da União e, superado esse problema, como se chegaria a uma fórmula que fosse capaz de solucionar as distorções causadas pelo desenho do FUNDEB/2006. Esse argumento se embasa na incerteza fiscal e na incerteza da reforma da tributária.

> Passar da forma de intervenção à famosa ação redistributiva e supletiva da União traz consigo, no reverso da moeda, a questão do limite da tutela que a União pode e deve exercer sobre as Unidades da Federação. Então, tenho dúvida se o FUNDEB - ou um FUNDEB 2, mais vitaminado, com mais dinheiro, que não sei de onde tirar, mas supondo que haja - vai chegar a pagar a complementação da União em São Paulo, e há criança pobre em São Paulo, vai chegar a pagar a complementação da União no Rio de Janeiro, e há criança pobre no Rio de Janeiro[529].

O desafio sobre a complementação da União ultrapassa a questão de apenas aumentar a quantidade de recursos que a União participa na formação do fundo e atinge

[528] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (154 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/48990. Acesso em:08 fev. 2024.

[529] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (154 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/48990. Acesso em:08 fev. 2024.

a preocupação de como operacionalizar o desenho de política que não aprofunde as desigualdades educacionais. Ou seja, há a preocupação com de que as distorções ocasionadas pelo FUNDEB/2006 sejam agravadas caso o novo modelo de financiamento educacional siga as regras do modelo anterior.

Considerando que a captação de recursos, na sociedade brasileira, é diferenciada não apenas entre os estados, mas entre os municípios de um mesmo estado, a forma de como se efetivaria o modelo de financiamento para equalizar as oportunidades educacionais, torna-se um ponto central nas discussões sobre a nova arquitetura do fundo.

> Como consideramos simultaneamente a capacidade fiscal do Governo, considerando o conjunto dos recursos vinculados, não só os do FUNDEB, o que tem por fora do FUNDEB, o que tem de salário educação e o nível socioeconômico da população, o nível socioeconômico dos alunos que frequentam essa escola para promovermos a equidade? É nisso que temos que pensar, Paulo, é exatamente nesse sentido. É um *per capita* diferente pelo quintil de alunos mais pobres de cada Município brasileiro? É um *per capita* diferente para cada grupo de Municípios dentro dos Estados? E até ouso dizer: a complementação da União, de repente, pode não ser para fundos estaduais, mas para grupos de Municípios que precisam em todo o Brasil. Camaçari não precisa de complementação da União; o Vale do Ribeira precisa, Alvorada precisa[530].

Para se responder a essas questões o Estudo Técnico nº24/2017[531] simulou cenários de complementação da União com a finalidade de impedir que novas distorções fossem implementadas. Isso porque, simplesmente com o aumento do percentual de complementação da União sem que se alterasse a forma de o recurso fosse redistribuído, não seriam sanadas as situações de injustiça que o modelo anterior causou.

A proposta do Estudo Técnico parte então da constatação do motivo que fundamenta as distorções. O Estudo esclarece que o fundo é formado por uma cesta de impostos estaduais que:

---

[530] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (154 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/48990. Acesso em:

[531] 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): proposta de aprimoramento para a implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). **Estudo Técnico nº24/2017**, Brasília, set. 2017. Disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/. Acesso em: 20 abr. 2022.

> [...] dentre os recursos da manutenção e desenvolvimento do ensino, ou seja, os 25% de impostos, existe uma cesta que corresponde ao FUNDEB, da qual 20% estão vinculados a ele.
>
> Além dessas receitas que integram o FUNDEB, há outras receitas, principalmente de Municípios, que têm um impacto maior na alocação de recursos para a educação. Esse é o caso do IPTU, do ITBI, do ISS e do ITR.
>
> Essa distribuição de recursos tem gerado uma distorção maior em relação ao FUNDEB, porque principalmente em Capitais e Municípios de grande porte têm um potencial de arrecadação muito elevado desses tributos que não entram na cesta do FUNDEB e não fazem a distribuição no âmbito estadual desses recursos. Não fazem parte das receitas que contribuem para o FUNDEB[532].

O desafio passa a ser então, não apenas o aumento da complementação da União, mas além desse aumento, a forma que essa majoração será aplicada para que situações de inequidade entre as redes não ocorra. Ou seja, como o FUNDEB/2006 na redistribuição permite que redes que não necessitem da complementação a receba e redes que não necessitam da complementação, não receba, a controvérsia fica centrada na forma de distribuição que o novo valor de complementação será submetido.

A proposta consiste em alterar a premissa no cálculo da redistribuição. Ao invés de considerar o valor aluno FUNDEB (apenas as receitas que integram a cesta FUNDEB), passaria a ser considerado o valor aluno total, que considera todas as receitas vinculadas à educação. Segundo os resultados do Estudo Técnico nº24/2017 essa medida é equalizadora porque permite que municípios que recebem a complementação pelo desenho do FUNDEB/2006, teria sua complementação aumentada e, ainda, seriam incluídos municípios que necessitam da complementação e não recebem no FUNDEB/2006. A sugestão do estudo consistiu na ideia de que além do aumento da complementação da União, fosse associada no novo desenho, uma alteração na forma de redistribuição, com o objetivo de corrigir as distorções do modelo anterior.

[532] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (86 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/49241. Acesso em: 20 jan. 2024.

Como forma de ilustrar as controvérsias sobre o valor da complementação da União, na ótica dos atores participantes das audiências sobre a PEC nº15/2015, abaixo quando sintetizando os valores propostos por eles.

Quadro 2 – VALORES PROPOSTOS PARA A COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO

Campanha Nacional pelo Direito à Educação	40%
Frente Nacional de Prefeitos	40%
Todos pela Educação	Mínimo de 15%
Propostas de emenda ao texto da PEC	15% (deputados Tabata Amaral e Felipe Rigoni) 40% (deputados do Partido dos Trabalhadores)
Proposta do Governo Federal	15%
Texto inicial da PEC	10%
Texto final da PEC	23%
Texto aprovado	23%

3.5 Controvérsias nos discursos das entidades representativas de estados e municípios

Os discursos dos atores das entidades de movimentos da sociedade civil organizada se marcam pelo paradigma da imprescindibilidade da política de fundos para financiar a educação. A justificativa deste paradigma, que é consenso, decorre da forma de constituição da federação colaborativa[533], que representa a relação de parceria e negociação entre os entes federativos, mesmo diante da concentração da arrecadação tributária no sistema atual[534].

Neste sentido, é possível perceber que a natureza dos discursos pode convergir ou divergir a depender do interesse defendido pelo ente, qual seja, de estados ou municípios. Os atores representam as demandas dos entes representados e disputam pela prevalência de seus próprios interesses.

[533] FRANZESE, Cibele. Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. Tesse (Doutorado em Administração pública e Governo) – FGV – São Paulo, 2010.

[534] ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

O interesse do ente é que move o discurso, que pode se modificar, a depender da forma que lei esteja sendo construída. Mesmo diante da preocupação dos atores na formação de um federalismo de cooperação que se revista apenas de características de federalismo competitivo[535], é possível perceber que as práticas discursivas produzem efeitos, dentre eles, o de controlar o próprio discurso[536].

A narrativa dos entes gira em torno da preocupação em como se organizará a forma de participação dos entes federados na condução da política de fundos. Isto porque, a experiência da política de fundos, redistribuiu competências e atribuições a estados e municípios sem que houvesse uma participação efetiva da União, em termos de alocação de recursos.

A legitimidade desta preocupação, no campo das disputas do financiamento educacional, situa-se no entendimento de que a redefinição de competências e atribuições na esfera social foi parte de um processo de transformação de um modelo de federação centralizada para um tipo de federalismo cooperativo[537], em que a descentralização "significou coisas diferentes e ocorreu em ritmos diferentes, de acordo com o desenho específico de cada política, com a distribuição prévia de competências e de recursos entre as três esferas de governo"[538].

No financiamento da educação, essa preocupação fica demonstrada, quanto ao papel da União, ou seja, na medida de disponibilidade que a União estabelece para sua participação na formação do fundo, por meio da complementação. Estados e municípios, neste contexto, afinam seus discursos argumentando que existe parca participação da União na formação do fundo, considerando a concentração de arrecadação em seu favor, contra suas capacidades arrecadatórias que são menores.

Na discussão sobre PEC nº015/2015, a visão dos atores estava localizada na divergência quanto à forma de divisão dos recursos entre os entes federativos. Isso porque a lei, no que se refere ao pacto federativo da Constituição de 1988, impõe uma divisão assimétrica dos recursos entre União, estados e municípios.

---

535 FRANZESE, Cibele. Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. Tesse (Doutorado em Administração pública e Governo) – FGV – São Paulo, 2010.

536 FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. São Paulo: Loyola, 2001.

537 ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? Revista de Sociologia e política. Curitiba. 2005. Disponível em: https://repositorio.usp.br/item/001486649. Acesso em: 24 jun. 2024.

538 ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? Revista de Sociologia e política. Curitiba. 2005. Disponível em: https://repositorio.usp.br/item/001486649. Acesso em: 24 jun. 2024.

O argumento de que a União fica com a maior parte dos impostos, foi utilizado pelos atores de forma contundente para demonstrar o receio em assumir maiores responsabilidades na prestação dos serviços educacionais sem participação efetiva da União. Esse raciocínio fundamenta o consenso destes atores quanto à necessidade de aumentar o percentual de complementação da União ao fundo de financiamento.

A lógica do argumento é: se a União fica com a maior fatia dos impostos, então ela deve contribuir com um percentual maior. Nesse ponto, sobre o aumento do valor da complementação da União, é que as divergências se manifestam, ou seja, não há consenso sobre qual percentual a União deve complementar para custear a educação.

Os atores concordam que a complementação deve aumentar. Mas, houve divergência dos atores sobre o valor que ele deveria ser fixado. As narrativas, apesar estarem contextualizadas sobre as formas de concretização do pacto federativo, divergiram quanto ao percentual ideal, para agregar melhora à educação como um todo.

Nos discursos dos representantes dos entes subnacionais, os percentuais sugeridos variaram de 50% a 30% para substituir os 10% de complementação que era previsto no FUNDEB/2006. Na justificativa do aumento da complementação da União os atores utilizaram de argumentos que pediram atuação mais ativa da União na educação.

Essa postura ativa se traduziu como participação da União com a destinação de mais recursos. A crença exteriorizada é que sem recursos, não há possibilidade de se concretizar educação de qualidade, conforme a redação proposta na PEC nº15/2015.

Na sequência foram apresentados os argumentos utilizados pelos representantes do Consed, da Undime e da CNM, que participaram das discussões desde as primeiras audiências disponibilizada no site da Câmara dos Deputados[539].

[539] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (107 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46371. Acesso em: 20 jun. 2022.
COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (129 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51619. Acesso em: 10 jul.2023.
COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (52 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/52865 Acesso em: 13 jul.2023.
COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (152 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/58105. Acesso em: 09 jul. 2023.

3.5.1 O DISCURSO DO CONSELHO NACIONAL DOS SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO - CONSED

O Consed, na primeira participação da discussão da PEC, indicou que apenas a discussão sobre a continuidade do fundo, ou seja, sua perenidade, não seria suficiente para que o instrumento trouxesse as transformações educacionais pretendidas. O alerta foi feito para sinalizar que existe um plano nacional – PNE – que não consegue ser implementado porque os recursos são insuficientes.

> O clamor, o pedido dos estados, é que a União faça a complementação dos recursos do FUNDEB. Os deputados presentes têm experiência na educação e sabem da dificuldade dos estados e municípios, o FUNDEB não pode se o tornar apenas permanente e com essa comissão existe a possibilidade de se fazer mais, com o aporte de recurso da união. Não se pode perder essa união em se colocar uma complementação maior da União ao FUNDEB[540].

Apesar de reconhecer as melhoras na educação após o advento do FUNDEF e do FUNDEB/2006, o representante dos estados expõe a situação de dificuldade dos estados na manutenção da educação, argumentando que o pagamento dos professores, a estrutura física das escolas, equipamentos para as escolas e o transporte escolar se transformam em problema porque o recurso advindo do fundo não é suficiente para cobrir todos os gastos[541].

O Consed sustenta um entendimento que esbarra no pacto federativo, ao cobrar da União maior participação na manutenção do ensino. Esse argumento se torna relevante porque a ideia do fundo de financiamento da educação básica na sua origem (na discussão do FUNDEF) foi caracterizado como um minirreforma tributária[542].

---

[540] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (107 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46371. Acesso em: 20 jun. 2022.

[541] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (107 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46371. Acesso em: 20 jun. 2022

[542] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (125 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46358. Acesso em: 18 jun. 2022. (07/03/2017).

Considerando que as discussões sobre o FUNDEB/2020 tiveram como pano de fundo as experiências trazidas pelo FUNDEF e FUNDEB/2006, a entidade apresentou o entendimento de que a política de fundos deve ser permanente, e que a complementação da União, deveria ser ampliada para 40%. A proposta se embasa em estudos que demonstram a discrepância da divisão da arrecadação desigual dos impostos, centralizados na União[543].

A justificativa da entidade é que existe uma desproporção na repartição dos recursos entre os entes federados[544]. Essa desproporcionalidade, que decorre da descentralização dos serviços educacionais, assumidos por estados e municípios após a institucionalização da política de fundos, apresentou modelo carregado de desigualdade[545].

Percebe-se no discurso a defesa por um ideal mais igualitário na repartição dos recursos entre os entes, que se origina na desigualdade horizontal, ou seja, na divisão de arrecadação[546], que produz assimetrias na atuação de estados e municípios na condução das políticas públicas.

As ideias defendidas pelo Consed estão embasadas na visão de que o financiamento educacional não pode ser discutido, desconsiderando a autonomia dos entes federativos e a repartição dos tributos entre eles. O discurso, toca na questão do regime de colaboração, que ainda depende de regulamentação infraconstitucional.

Em termos de argumentação sobre a justiça, o regime de colaboração é uma das formas de se regulamentar a solidariedade no ordenamento jurídico. A legislação brasileira, na repartição da arrecadação quando determina uma concentração de recursos em um dos entes, no caso a União, desiquilibra a autonomia entre federativa.

---

543 ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.p. 17, afirma que existe uma desigualdade horizontal de arrecadação de tributos desde 1946, que busca ser compensado por um sistema de transferências constitucionais.

544 COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (129 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51619. Acesso em: 10 jul.2023.

545 FRANZESE, Cibele. Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. Tesse (Doutorado em Administração pública e Governo) – FGV – São Paulo, 2010..

546 ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

Considerando que a solidariedade é princípio que se manifesta em relação ao outro, independente se se manifesta em âmbito privado ou público, requerer uma maior participação da União na formação do fundo educacional visa equilibrar a situação de desigualdades tanto de oportunidades educacionais quanto de desigualdade social.

A política de financiamento da educação, então, se encontra situada num campo de disputas desde 1996, com a criação do FUNDEF, que se caracteriza por um contexto marcado pela concentração da arrecadação de recursos pela União[547].

A argumentação utilizada pela entidade, também, partiu de um ponto de vista de que os estados membros necessitam de mais recursos para conduzirem a manutenção do ensino com mais equidade. Num primeiro momento, percebe-se que a fala parte do pressuposto da igualdade formal entre os entes da federação, ao se defender que os problemas educacionais se originam na desigualdade de destinação da arrecadação[548].

Esse ponto é interessante porque, apesar de ser uma exigência legítima a requerimento da igualdade vertical (entre União e Estados), não considera a desigualdade entre estados que se caracterizam por assimetrias econômicas e sociais, não houve a defesa de uma proposta interestadual na divisão de recursos, para minorar as desigualdades regionais.

Apesar de transparecer as características da forma social de estado, que está calcada na concretização dos direitos sociais, que decorrem da igualdade, vê-se que o argumento apresenta estreita conexão com a defesa da solidariedade, ou melhor, na ausência de um viés forte de solidariedade entre os entes federativos, que pediria um novo desenho na redistribuição dos recursos.

Como essa alteração supera os limites da discussão da política de fundos, o Consed, em seu discurso parece reconhecer que na federação brasileira, a concretização da solidariedade ocorre pelas formas de transferência de recursos da União para estados e municípios. Tais formas podem se efetivar de maneira vinculada ou voluntária. A política

[547] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (129 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51619. Acesso em: 10 jul.2023.

[548] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (107 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46371. Acesso em: 20 jun. 2022.

de fundos da educação é o exemplo na forma vinculada e o desenvolvimento de programas pelo governo federal, é exemplo da forma voluntária.[549]

Por isso, o discurso do Consed, apresenta narrativa em que indica que a política de fundos para a educação, reveste-se de solidariedade, mas que necessita de maior participação da União na composição de recurso ao fundo. Isso porque na federação os entes devem se pautar pelo equilíbrio e não pela centralidade de recursos na União.

A proposta de que a complementação da União ao fundo de financiamento da educação seja no patamar de 40%, exterioriza argumento de justiça que busca concretizar a solidariedade entre os entes federativos, utilizando-se da igualdade entre os entes federativos. Ou seja, a destinação de mais recursos à educação – frise-se por meio da majoração da complementação da União – tem potencial para impactar na desigualdade na educação.

O argumento do Consed, neste ponto, apresenta uma controvérsia ao afirmar que concorda com os pontos apresentados na PEC (perenidade, aumento da complementação da União, alteração da sistemática de cálculo etc.) mas, discorda da constitucionalização da criação do CAQ – como instrumento destinado a buscar qualidade educacional, que, em tese, decorre da igualdade.

Essa argumentação indica que o CAQ enquanto mecanismo que estabelece um valor aluno ano para todo o Brasil é oportuno na situação presente, mas a médio e longo prazo outros mecanismos deveriam ser criados para sanar as desigualdades entre municípios, entre estados, dentro do próprio estado, para se entender as necessidades que são diversas, custos de escolas, custos de redes[550].

Os argumentos trazidos pelo Consed partem da defesa da concretização da solidariedade considerando seu sentido de justiça social entre os membros da sociedade como destinação de recursos para possibilitar igualdade de oportunidades[551], ou seja, defende que a repartição proporcional dos recursos deve ser aplicada à política de

[549] Na educação vários programas são desenvolvidos como forma de destinação de recursos, como PNAE, Dinheiro Direto na Escola, PNAT, entre outros.
[550] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (129 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51619. Acesso em: 10 jul.2023.
[551] ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

financiamento, considerando que a União, como ente que mais arrecada, deve ter maior participação na formação do fundo, para igualizar o processo educacional.

Outro ponto, em termos de argumentação de justiça, foi a percepção de um afastamento do liberalismo clássico que preconiza menor participação do Estado na prestação dos serviços sociais. Um ponto interessante do discurso foi a defesa da não constitucionalização do CAQ, por não ter sido possível identificar com clareza o motivo da defesa, ou seja, o CAQ foi inserido como ferramenta para se destinar um valor que atenda aos requisitos de qualidade educacionais que, em tese, se destinaria à formação da pessoa pela educação.

A sugestão de sua regulamentação por lei infraconstitucional, que inclusive pode suprimir a ferramenta, parece ir de encontro ao defendido sobre a complementação da União. O que na reforma do fundo, fortalece a majoração da complementação da União está na esperança de regulamentação do CAQ, que em última análise, disciplinará os requisitos da qualidade aplicada à educação, que influenciará o valor aluno ano.

Apesar, de ser possível que mecanismos disciplinados por leis infraconstitucionais agreguem nas políticas educacionais, a forma de condução da política brasileira na educação não garante sua efetiva implementação.

3.5.2 O DISCURSO DA UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO - UNDIME

A posição da Undime, apesar de ter pontos de coincidência com a narrativa do Consed, tem a peculiaridade de apresentar o FUNDEB conectado com a lei do piso e com a lei de responsabilidade educacional[552]. Sustenta que não há como esperar que a país alavanque economicamente sem que haja uma reforma educacional séria que se embase na descentralização[553].

Sendo que, uma reforma consistente necessita, conforme o discurso do representante da Undime, da comunicação entre a lei que regulamenta o fundo de

[552] Apesar de ter sido apontado nos discursos do Consed a situação da destinação de 100% dos recursos do fundo ao pagamento dos professores. COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (107 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46371. Acesso em: 20 jun. 2022.

[553] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (107 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46371. Acesso em: 20 jun. 2022.

financiamento, a lei que regulamenta o piso salarial e a lei que aborda a responsabilidade educacional. Ressalta que as alterações no FUNDEB têm que considerar que existem municípios que utilizam 100% dos recursos do fundo para o pagamento dos professores, e que com o novo desenho a situação se tornará mais grave[554].

A entidade defende que a complementação da União "deve sofrer uma reforma radical na educação"[555] apresentando características "mais robusta e coerente"[556] e sem escalonamento. Isso com o objetivo de superar as reformas parciais empreendidas pelo fundo de financiamento educacional em que primeiro se financiou o ensino fundamental, depois o médio e, por último, a creche.

Os 25% de obrigatoriedade de estados e municípios devem ser aplicados em educação, que seja mantido a despesa com de fato, seja educação. (alimento não é educação). Se se coloca tudo o que gasta na educação como se fosse educação se esvazia o que é educação. Recurso público deve ser canalizado para a educação público, não para a educação privada.

Quanto as distorções, teve dúvida quanto à complementação, no que se refere aos municípios pobres em estados ricos. Acha que simulações devem ser feitos para saber como se comportará a repartição de recursos.

Apesar do discurso conectar investimento na educação com melhores resultados econômicos, o que poderia sugerir a defesa dos ideais liberais na educação[557], a narrativa foi além da visão neoliberal, para atender somente as demandas de mercado[558].

Percebeu-se que a defesa por uma reforma radical na educação tem a finalidade de contribuir com o desenvolvimento econômico como objetivo da educação, mas preocupando-se com a ideia de preservação do aluno no ambiente escolar, enquanto

---

[554] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (129 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51619. Acesso em: 10 jul.2023. E

[555] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (129 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51619. Acesso em: 10 jul.2023.

[556] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (129 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51619. Acesso em: 10 jul.2023.

[557] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (107 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46371. Acesso em: 20 jun. 2022.

[558] LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa**. Neoliberalismo em ataque ao ensino público. 2 ed. São Paulo, Boitempo, 2019.

sujeito de direitos. Esse ponto do discurso permite pensar que na defesa de seus argumentos a entidade defende a existência de educação pública financiado pelo Estado para privilegiar o desenvolvimento[559] com a formação de um sujeito emancipado[560]. Aliou duas ideias contraditórias no discurso, aproveitando-se do que a política de financiamento já havia alcançado.

Vê-se que os argumentos são utilizados nas falas dos atores para defender o seu lado de atuação na prestação dos serviços educacionais. A entidade, que tem como objetivo integrar, mobilizar e articular os dirigentes municipais e estaduais na educação, reconhece a centralidade da política de fundos na educação, mas ressalta a necessidade do recurso para produzir consequências na ponta, ou seja, no local onde a educação é prestada. Por isso, a defesa de que "os municípios não podem viver mais dependendo dos programas federais para custear a educação. E que o recurso não pode ficar vinculado à matrícula (joga-se a criança fora com a água da bacia)"[561].

Como o caminho do recurso é complexo os argumentos são utilizados como ferramentas para explicar as consequências que a lei produzirá, a experiência dos municípios e estados, possibilitam uma visão mais abrangente das consequências trazidas pela política de fundos, que busca mais igualdade educacional por meio da solidariedade entre os entes federativos.

Os ideais de igualdade e solidariedade não são efetivados automaticamente com sua positivação, elas se constroem por meio das ferramentas desenhadas na lei. O discurso veiculado pela entidade, em que se pede mais recursos na educação indica que o destino do recurso, exterioriza um ideal de justiça de igualdade para atender às exigências de uma sociedade caracterizada pelo domínio do capital.

É o que se pode perceber no discurso que teve seus argumentos centrados na afirmação de que a descentralização constitui resultado do FUNDEB. Neste sentido, vê-se que a própria criação da política de fundos em 1996, já se caracterizava como medida de descentralização federativa. E, os argumentos que sustentaram o discurso, carrega narrativa para defender a visão que encontra respaldo na descentralização, que promove

[559] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2010.
[560] ADORNO, Theodor W. **Educação e emancipação**. Rio de Janeiro: Paz e Terra Editora, 2012.
[561] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (129 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51619. Acesso em: 10 jul.2023.

a solidariedade entre os entes federativos, por meio de mais igualdade na repartição dos recursos.

A política de financiamento na visão da entidade, parece indicar que a dificuldade em se aumentar a complementação da União mantém a fragilidade de estados e municípios na construção de políticas públicas, que acabam dependendo de programas federais para conduzir a educação.

Quando se articula essa fala com os argumentos de justiças apresentados no capítulo 2, vê-se que a solicitação para que a União participe com mais recursos na formação do fundo, impele à construção de uma sociedade mais igualitária. Nesse ponto, percebe-se que os problemas do pacto federativo, apesar de não terem enfrentados diretamente, acabam por contextualizar a discussão do financiamento educacional que busca maior igualdade na educação e solidariedade federativa.

3.5.3 O DISCURSO DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS - CNM

A CNM apresenta uma narrativa que concorda com o CONSED e a UNDIME no que se refere à perenidade do fundo por causa dos efeitos redistributivos. E, soma voz à necessidade de aumento da complementação da União; da manutenção da cesta de impostos que integram o fundo; e na exclusividade da destinação de recurso para as matrículas da educação pública[562].

Além destes pontos, ainda como consenso com a UNIME e CONSED, defende a manutenção dos fundos contábeis no âmbito dos estados com a mesma cesta de impostos; manter matrícula na educação básica pública para redistribuição dos recursos e aplicação nas áreas de atuação prioritária; potencializar o efeito redistributivo para promover qualidade como equidade; ampliar a complementação da união[563].

Existe nas matérias consideradas consensuais uma busca pela qualidade educacional equânime na política educacional brasileira. Há no discurso conexão entre equidade como objetivo na educação e a redistribuição de recursos. Esse ponto é muito

[562] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (129 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51619. Acesso em: 10 jul.2023.

[563] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (129 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51619. Acesso em: 10 jul.2023.

claro na defesa, não apenas da continuidade do fundo, mas, principalmente, de sua permanência, rompendo com as previsões temporárias de existência.

E, apresentou, como sugestões, à regulamentação da emenda constitucional que o aumento da contribuição da união fosse implementado de maneira gradual. Isso porque, na lei do FUNDEF

> [...] foi previsto um cálculo de complementação da união que não foi cumprido (nos nove anos do FUNDEF vigorou (5 anos no governo FHC e 4 anos no governo Lula), resultou um imbróglio de ações judiciais. É melhor colocar uma proposta que seja viável e cumprido, do que uma previsão que só traga problemas no futuro. Entende que a vinculação está fora da emenda constitucional do teto porque a vinculação está ligada à receita e não ao crescimento da inflação. Se a receita de estados e municípios crescer, a da união cresce também. Por isso, a preocupação de se colocar na Constituição um percentual de complementação viável. Só falta colocar na Constituição e depois não ser cumprido[564].

Esse alerta se referiu às ações judiciais interpostas contra a União, por estados e municípios, no recebimento de parcelas ao fundo, que não foram recalculadas e, por isso, forma repassadas erroneamente à época que vigorava o FUNDEF [565].

Como a discussão sobre a manutenção do fundo apresentou uma grande base consensual no que se refere à sua permanência como política pública educacional, a preocupação da entidade girou sobre a questão do valor de complementação da União, num contexto em que as condições de participação da União pudessem ser cumpridas.

---

[564] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (129 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51619. Acesso em: 10 jul.2023.

[565] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ACO 648 BAHIA – Tribunal Pleno. Ações cíveis originárias. Estado da Bahia. Direito financeiro. Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério – FUNDEF. Emenda constitucional 14/1996. Complementação da união. Função supletiva. Valor mínimo nacional por aluno. Fixação. Lei 9.424/1996. Decreto 2.264/1997. Forma de pagamento. Obrigação de pagar. Sistemática dos precatórios. Vinculação à finalidade constitucional de ensino. Dano moral coletivo. Brasília, 06 set. 2017. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14474659. Acesso em: 27 jun. 2024. O entendimento consolidado sobre a matéria foi no seguinte sentido: "Os termos da fundamentação da decisão que julgou a presente ação cível originária foram no sentido de que o recálculo do valor mínimo nacional por aluno (VMNA) deveria se estender durante toda a vigência da Lei 9.424/96, isto é, até a promulgação da Emenda Constitucional nº 53/2006, quando foi criado o FUNDEB."

Por isso a entidade defende que a ampliação de complementação da União ao fundo deve ser realizada de forma viável e gradual a partir de mais dados e simulações que ainda devem ser realizadas para efetivar a participação da União.[566]

Aqui, parece que houve a preocupação com as possibilidades sobre a criação do futuro, ou seja, o que se pode pensar de consequência de uma orientação presente para o futuro. A formulação da política de fundo de financiamento pode trazer consequências imprevistas e a forma que um texto é redigido, aproxima-se de uma ideia de antecipação do que se quer produzir no futuro[567].

Outra ideia veiculada no discurso da entidade é a potencialização do efeito redistributivo por meio da participação efetiva da União, mas também, entre os estados. Afirma que a proposta do substitutivo é tímida porque ela só propõe mais efeito redistributivo na parte de complementação da União. Pede que o efeito redistributivo atinja também os recursos internos dos estados. "Alguém vai perder, sim, está é a lógica do efeito redistributivo. O problema é mostrar quem perde e quem ganha e qual é a justiça social nesse fenômeno. simplificar as ponderações"[568].

O campo de disputa pelos recursos fica exteriorizado, na fala da representante da entidade, ao apontar que a divisão da arrecadação obedece ao sistema de perdas e ganhos entre os entes federativos. A questão além de abordar a divisão de competências, de quem desempenha qual papel, também, considera o papel da União no desenvolvimento das políticas públicas.

O papel da União nas políticas públicas, caracteriza-se por sua centralidade de autoridade, ou seja, seu papel de formulação da política. Em contraponto, há a execução da política que é realizada nos estados e municípios, que se caracteriza como descentralização da execução[569] da política.

---

[566] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (129 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51619. Acesso em: 10 jul.2023.

[567] ROBERTSON, Susan L. **Guardians of the Future: International Organizations, Anticipatory Governance and Education, Global Society**. 2022. 36:2, 188-205. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/13600826.2021.2021151?needAccess=true. Acesso em: 19 jan. 2024.

[568] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (129 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51619. Acesso em: 10 jul.2023.

[569] ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012.

A complexidade desse modelo (centralidade da autoridade e descentralização da execução) decorre da forma federativa do estado brasileiro que busca minorar as tensões entre os entes redistribuindo recursos. E, na veiculação dos discursos os ideais de justiça vão se manifestando para justificar as opções que cada ator lança mão para defender sua esfera de atuação.

Por isso, no que se refere ao financiamento das creches defendeu que o financiamento deve ser constitucionalizado para que funcione[570]. O investimento na primeira infância é um investimento caro porque depende de atendimento especializado para esta etapa de vida, além do entendimento de que educar, nesta fase da vida, é responsabilidade das famílias e não do Estado[571]. Apesar de defender a constitucionalização do financiamento da educação da primeira infância, argumenta que também é preciso considerar que nos países desenvolvidos há tendência em se aumentar a licença maternidade e que não há necessidade de universalizar o atendimento.

O discurso demonstra a controvérsia entre a manutenção de creches pelo Estado e a reponsabilidade da família na condução da educação das crianças, diante da possibilidade de aumento da licença maternidade. A controvérsia pode ser vista na percepção de que as opções impactam de formas diferentes na questão da política de fundos, porque o cálculo para integralização de recursos no FUNDEB depende do número de matrículas.

O discurso, apesar de não ter tido força para prosseguir nas deliberações, introduziu outro argumento para questão do atendimento da pré-escola. A pré-escola diante do não cumprimento da meta 1 - objetivo 2 do PNE, que faz a previsão de cobertura de 50% das crianças de 3 anos em creche até este ano de 2024, representou um problema a ser resolvido nas discussões da PEC nº15/2015.

Ainda em defesa da constitucionalização dos recursos do FUNDEB destinados à educação infantil, argumenta que em 2012, foi criado o programa Brasil Carinhoso, que trazia previsão de recurso do governo federal para manutenção de creches, direcionado para todo o Brasil para atender crianças da rede pública ou conveniada, mas sem caráter universal.

---

[570] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (129 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51619. Acesso em: 10 jul.2023.

[571] SHAFIK, Minouche. **Cuidar uns dos outros. Um novo contrato social**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021.

O programa foi criado por Medida Provisória em 2012[572] e, modificado em 2015, também, por Medida Provisória. A regulamentação do programa foi feita pelo FNDE que, reduziu pela metade o valor legalmente pactuado. A expectativa dos municípios foi totalmente frustrada diante da modificação do executivo, impedindo uma administração organizada pelos municípios, o "orçamento é feito com base nos recursos previstos"[573], afirmou a representante da entidade.

Neste sentido, da mesma forma que ocorreu com programa Brasil Carinhoso, o reajuste do transporte e da merenda que deveria ser realizado anualmente fica dependente de ato do governo federal. No discurso, há atora aponto que "o governo federal reajusta quando quer, ficou 10 anos parado".[574]

Com esses argumentos, defendeu que havendo destinação de recursos para a educação da primeira infância, sua constitucionalização é necessária para que seja cumprida, diante dos avanços e retrocessos quando o financiamento se dá por meio de programas federais que dependem da pactuação dos municípios. Isso para que os municípios não fiquem sujeitos aos cortes de recursos que vem dos programas propostos pela União, o que além de frustrar expectativas, influencia diretamente na maneira que o orçamento municipal é estruturado.

Vê-se que o argumento sustenta a defesa de uma maior igualdade entre os entes federativos tanto nas políticas públicas interfederativas quanto naquelas que se desenvolvem por meio de programas, que na condução da educação dependem dos recursos prometidos pela União. Havendo descumprimento pela União do pactuado, a federação além de se enfraquecer diante da assimetria na distribuição de recursos, gera uma situação de conflitual entre os entes decorrente de uma hierarquia entre eles.

Pode ser percebido que o discurso sustentado pela entidade se concentrou nas dificuldades enfrentadas pelo município, no contexto do FUNDEB/2006, diante das obrigações constitucionais com o desenvolvimento da educação.

---

[572] TORRES, Tércio Ribas. Medida Provisória (MP) 570/2012, que institui o programa Brasil Carinhoso. **Agência Senado**, Ano. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2012/10/03/presidente-dilma-sanciona-mp-do-brasil-carinhoso. Acesso em: 23 de nov. 2023.

[573] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (129 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51619. Acesso em: 10 jul.2023.

[574] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (129 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51619. Acesso em: 10 jul.2023.

O discurso esteve focado nas formas de distribuição de recursos, em como o município poderia ter de conseguir uma melhor participação na divisão dos recursos, sugerindo que os valores do FUNDEB sejam diferenciados como os do PNAT que considerada 4 fatores: população rural, área geográfica, vulnerabilidade da população e Ideb.

O foco na parte operacional no discurso da entidade foi tão acentuado que quanto ao efeito do FUNDEB que é buscar atingir a disponibilização de uma educação de qualidade fez apenas a indicação de o CAQ, enquanto ferramenta de qualidade, necessita de maiores discussões para se transformar em regra constitucional. Considerou que os estudos sobre ele, ainda, não seriam suficientes para sua institucionalização, e que deveriam ser realizados mais pesquisas e simulações para sua inserção na Constituição, alinhando à narrativa do Consed.

Por fim, exteriorizando uma visão de que o financiamento educacional está inserido no sistema de finanças públicas como um todo, defendeu que a PEC deveria observar a reforma tributária, e as alterações propostas no FPM, ICMS, ISS, o que parece indicar uma natureza mais operacional, mais próxima de um procedimentalismo.

3.6 Conclusões parciais

As controvérsias nas discussões sobre a PEC nº15/2015, se manifestaram juntamente com os consensos sobre a matéria. A complexidade do financiamento educacional requereu a apresentação de pontos de vista distintos sobre a melhor maneira em se efetivar a política de fundos de financiamento.

Como se partiu do pressuposto que a política de fundos de financiamento se caracteriza como controvérsia de longa duração, é razoável supor que a educação, enquanto direito, também o seja. Isso porque sua disponibilização e aplicabilidade está confinada a um tempo determinado, e para pessoas também determinadas por suas condições. Por isso, a educação é direito que se protrai no tempo e carrega consigo suas controvérsias.

Os discursos dos atores, se situaram neste contexto, em que foram entrelaçadas as ideias sobre a educação e sobre o financiamento. Neles, discursos, as controvérsias se manifestaram porque as visões sobre a melhor forma de se concretizar a educação não coincidem.

Ou seja, existem descompassos que podem se originar tanto do pertencimento a determinada instituição, como legislativo ou executivo, como das crenças desses atores. Interessante notar que mesmo que os discursos caracterizarem pelas controvérsias, isso não significa que os consensos não existiram. Ao contrário, pude ser visto que existiram pontos nas discussões que, desde o início, forma convergentes.

A imprescindibilidade da política de fundos foi um argumento que permeou o discurso, tanto do poder público quando do setor privado. A narrativa sobre a necessidade do FUNDEB foi mantida durante as discussões, tendo sido utilizada em ambos os campos - público e privado - a palavra "consenso" para significar sua força hegemônica[575].

Outra consonância identificada, em relação aos discursos proferidos pelos integrantes do legislativo e do executivo, nos discursos proferidos pelos representantes da sociedade civil, foi quanto à perenidade do fundo. À ideia de que uma vez constitucionalizada a matéria[576], o financiamento da educação, como paradigma dominante[577], se torna premissa, aproximando-se do que Rawls denominaria de escolha na posição original[578], o que em tese, nortearia as consequências desta escolha.

Por isso, as controvérsias integram a disputa educacional, entendida como bem que depende de recursos para sua concretização. A ideia (crença) surge entre os atores participantes dos poderes executivo e legislativo, como pode ocorrer entre os integrantes de um mesmo poder. Foi o que se pode perceber no discurso sobre a PEC 15/2015 que apresentou natureza principiológica e, confronto com sua lei de regência que apresentou discursos com argumentos mais operacionais.

A forma de condução dos argumentos pela Comissão sobre a PEC 15/2015 buscou conciliar as controvérsias sobre a permanência do fundo articulando acordos entre os discursos progressistas e conservadores que acabaram por tensionar os limites do pacto federativo, bem como sobre a dicotomia entre recursos e resultados que levantou controvérsias sobre as formas de gestão. Percebeu-se que o executivo se aproveitou do

---

[575] LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemonia e estratégia socialista: por uma política democrática radical.** São Paulo: Intermeios, 2015.

[576] COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (86 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/49334. Acesso em: 15 fev. 2024.
Foi apontado, durante as discussões da PEC, que "senti alegria por ver aprovada a fixação de percentuais para a educação no País, mas senti tristeza ao me indagar: que país é este em que temos que escrever na Constituição o que deveria ser imperativo de consciência? Então, isso é uma verdade."

[577] KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 5 ed. Editora Perspectiva, 1998.

[578] RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

momento de crise fiscal aguda, para enquadrar as desigualdades educacionais nas fragilidades de gestão do fundo, opondo-se ao aumento de recursos para a política de financiamento, por meio da complementação da união.

A sociedade civil também participou das audiências e apresentou suas reivindicações e pontos de divergências, abrindo controvérsias nas audiências. Pode-se perceber que, por sua ótica externa, as principais controvérsias apresentadas pela sociedade civil surgiram das facetas da igualdade na educação. É oportuno apontar que, entre as instituições civis, as controvérsias se manifestaram com argumentos que sustentaram ideais diferentes na concretização da educação, apesar de todas defenderem a igualdade nas oportunidades educacionais. Ou seja, o ideal por detrás de cada instituição norteou os discursos em termos de propostas para a modificação do FUNDEB.

Interessante notar que a igualdade educacional, nominada equidade, na visão dos pesquisadores da educação e dos pesquisadores da economia, apresentou controvérsias. Entre os pesquisadores da educação as controvérsias se deram por meio dos argumentos em defesa da manutenção dos insumos enquanto mecanismos que conduzem à qualidade e argumentos em defesa dos manutenção das ferramentas que aferem os resultados que, além de conduzir à qualidade, ainda permitem a responsabilização daqueles que não atingirem as metas previstas, o que leva aos discursos sobre a valorização profissional como condição de concretização da qualidade educacional.

Entre eles, os pesquisadores da educação e da economia, houve a controvérsia entre a defesa da qualidade educacional para se nortear o debate, na visão dos pesquisadores da educação. E, por outro lado, a defesa pela otimização de recursos pelos pesquisadores da economia.

Outra controvérsia muito debatida foi sobre a complementação da União, que foi um dos argumentos mais utilizados para o aumento de recursos, incluída a maneira de efetivação da complementação da união diante das distorções ocasionadas pelo modelo anterior e do valor da complementação. Ponto de consenso sobre a necessidade de institucionalização na PEC 15/2015 foi ao aumento de recursos para o a fundo, a exemplo da inserção dos impostos municipais na composição do fundo.

Notou-se que as controvérsias surgidas dos argumentos veiculados nos discursos tiveram a finalidade de contribuir para a confecção do relatório final da comissão. E que elas, controvérsias são processos naturais do campo de política, principalmente, quando

se disputam recursos. Pode ser percebido, também, que a análise da política pelo prisma dos discursos não invalida outras análises, ao contrário, dela se utiliza, porque os discursos são fundamentados nos dados e resultados produzidos por elas. E, são esses dados e resultados que fundamentam as controvérsias nos discursos.

Como resultados dos discursos proferidos pelos atores nas audiências, ou seja, das controvérsias apresentadas nos argumentos, obteve-se a confecção do relatório que foi submetido ao escrutínio dos pares na Câmara dos Deputados. Interessante notar que no relatório foram feitas escolhas, tomadas de decisão, visando sua aprovação, como por exemplo, a opção em não tentar instituir pela PEC 15 um fundo único, e manter o modelo de desenho da política de financiamento em 27 fundos estaduais.

O desenrolar das discussões mostrou que o sentido dos argumentos de justiça se perde nas controvérsias, uma vez que a forma para concretizar as oportunidades educacionais por meio da política de fundos, pode se operacionalizar por caminhos diversos. Neste sentido, mesmo que os argumentos se manifestem em torno de dispositivos de solidariedade, as controvérsias absorvem os argumentos mantendo a mitigação da solidariedade.

Por isso, o próximo capítulo trata da dimensão normativa da política de fundos, buscando elementos para aclarar como a destinação específica de quantias de recursos para custear a educação, apresenta potencial para organizar o debate e conflitos argumentativos entre atores.

4. O FUNDEB COMO INSTRUMENTO DE SOLIDARIEDADE E OBJETO DE CONTROVÉRSIAS

Aqui a análise empreendida se deu numa camada ou dimensão normativa como o objetivo específico de seguir as transformações dos documentos jurídicos e seus acompanhantes, para a compreensão da transformação do fundo de manutenção da educação básica como instrumento e método da política educacional na concretização de direitos sociais que, em síntese, decorrem da igualdade.

Em outras palavras, o objetivo do capítulo foi seguir os documentos normativos e seus acompanhantes, isto é, as controvérsias. Isso porque, como visto as argumentações dos atores transforma a legislação. A partir de agora, então, foram buscados elementos que pudessem aclarar como a destinação específica de quantias de recursos para custear a educação, teve potencial para organizar o debate e conflitos argumentativos entre atores, mobiliando diferentes concepções de educação e sobre como os instrumentos de política a elas poderiam se ligar[579].

A educação é um campo que mobiliza diferentes concepções, atores e objetivos. Como política relativamente estabilizada é composta por instituições e instrumentos específicos. A estabilidade do campo está sedimentada pelas regras e pela estrutura institucional. Essa é orientada por uma extensa rede normativa que abrange a Constituição Federal e articula legislações com diferentes forças vinculativas tanto ao poder público, quanto aos agentes privados.

As relações de força entre os atores do campo educacional decorrem da capacidade de articulação entre argumentos, valores de justiça, capacidades de realizar operações e responder a questões técnicas que decorrem da estrutura do Estado e de seu poder de concentração e mobilização de recursos e legitimidade.

O desenho e implementação das políticas educacionais decorrem da elaboração de instrumentos normativos que reflitam concepções e se expressam nas condições de ação no terreno institucional. Então, o campo educacional tem estrutura objetiva (normas e recursos) e organiza a interação de atores com pesos sociais e políticos específicos. União, 26 Estados, Distrito Federal e mais de 5.560 municípios formam uma composição

[579] CHATEAURAYNAUD, Francis. **Pragmática das transformações e sociologia das controvérsias: lógicas da investigação em face do tempo longo dos processos**, (parte 2), por. p. 6-7.

heterogênea em termos de capacidades (recursos políticos, financeiros e humanos) e se relacionam com atores privados.

A percepção e valoração dos instrumentos de política bem como das estratégias a serem seguidas dependem das posições ocupadas nesse campo. Por essa razão pode-se afirmar que além de argumentos estruturados, o campo convive com controvérsias a respeito de questões específicas, controvérsias operacionais ou de concepção, muitas delas relacionadas com interesses econômicos.

As controvérsias do campo educacional seguem diferentes linhas e trajetórias. A questão da suficiência ou do subfinanciamento, da vinculação ou não de recursos, da coexistência de políticas centralizadas ou totalmente descentralizadas, a participação dos entes federativos públicos e privados no financiamento, a participação desses níveis de governo em processos deliberativos, na coordenação e na implementação das políticas são temas recorrentes. Entretanto, a lógica das agendas públicas faz com eles apareçam e desapareçam, ganhem densidade ou se transformem nas diferentes conjunturas, embora estejam sempre latentes mobilizando atores e argumentos.

Sobretudo, deve-se dizer, as questões mais operativas e materiais, em especial às relacionadas ao financiamento, tema central de interesse, organizam-se em torno de ideias da igualdade. Essas ideias deslizam por diferentes concepções: igualdade de recursos entre municípios, seja na igualdade medida por aluno no âmbito dos fundos, seja da igualdade de recursos ou insumos – mais abrangente que os fundos. A igualdade pode ser representada como igualdade no âmbito dos Estados e seus municípios ou entre municípios de diferentes Estados, abarcando a solidariedade entre os entes federativos.

Outras ideias e referências são mobilizadas. Os argumentos de equidade (“tratar os desiguais de forma desigual”), de igualdade de recursos ou necessidades têm como referência direta as instituições da educação e suas qualidades e, indiretamente, os alunos, que têm direitos à educação (acesso à educação de qualidade e a permanência na escola) que se traduz na ideia de igualdade de oportunidade (abertura a cargos públicos e posições no mundo do trabalho) e capacidades (participação na vida social).

Tensionado com esses argumentos, veem outros valores orientadores como o da eficiência no uso dos recursos, da efetividade e transparência, e, certamente central para atores relevantes do campo educacional, os valores da participação social na deliberação e na implementação das políticas educacionais.

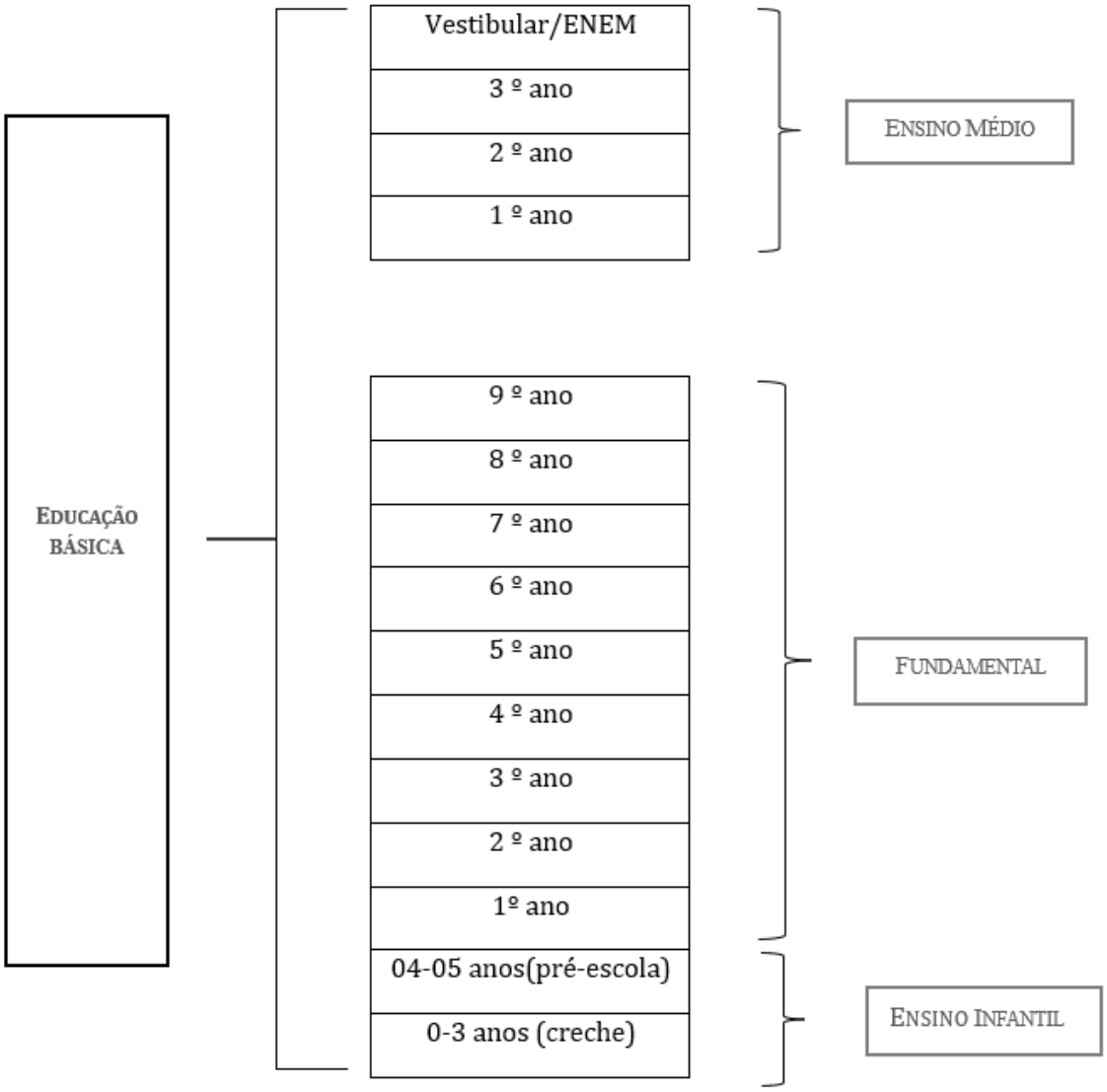
A partir desta contextualização, apresentou-se uma breve descrição da estrutura da educação como ponto de partida para a reflexão (4.1). Na sequência, foram indicados os recursos financeiros do MEC, salário educação e FUNDEB (4.2). O tópico (4.3) seguiu os documentos, acompanhando a evolução normativa da política de fundos no campo educacional. O tópico (4.4) discutiu sobre a relação FUNDEB-CAQ, por fim, apresentou-se considerações parciais do capítulo (4.4).

4.1 Breve descrição da estrutura da educação e um ponto de partida para a reflexão

A educação escolar brasileira é composta de educação básica (constituída por educação infantil, fundamental e ensino médio), e educação superior. A CF estabelece a colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios na organização dos sistemas de educação. A EC nº 14 de 1996 estabeleceu que a União atuará de forma prioritária na educação superior, os Estados no fundamental (anos finais) e no ensino médio e os Municípios do fundamental (anos iniciais) e educação infantil[580]. Previsto no PNE 2014-2024 ainda não existe um Sistema Nacional de Ensino no Brasil.

[580] Ver, 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 02 jan. 2024.

Figura 2 - ORGANIZAÇÃO EDUCAÇÃO BÁSICA BRASIL



Elaboração: SILVA, Frederico Augusto Barbosa. **Entrevista única como método de análise**. Não publicado.

O financiamento da educação segue um pêndulo entre vinculações de recursos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e questionamento a respeito das vinculações. Contemporaneamente, aos recursos vinculados, os entes federados podem adicionar recursos ou receber recursos de outros entes federativos.

MDE e FUNDEB não são equivalentes. Por essa razão a complementação do FUNDEB significa aumento de recursos e certamente diminuição das desigualdades, mas também promove e estimula outras desigualdades por não implicar na consideração da totalidade de recursos destinados à educação por parte dos diferentes entes

governamentais. O FUNDEB é composto de 26 fundos estaduais e um distrital. As transferências aos municípios se dão dentro do mesmo Estado pelo critério de matrícula por etapa e modalidade de educação. O antigo PNE 2001-2010 propôs um fundo único, o que permitiria a redistribuição de recursos entre municípios de diferentes Estados.

Lembrando que as capacidades tributárias de Estados e Municípios vão determinar os montantes mínimos, mas outra dinâmica compõe o conjunto de recursos, quais sejam, as dinâmicas de arrecadação e destinação política de recursos e os dinamismos das matrículas.

Os quadros abaixo – 1A e 1B - discriminam as receitas de Estados e Municípios vinculadas ao MDE e subvinculadas ao FUNDEB, seguidas dos fundamentos normativos.

Quadro 3 – RECEITAS DOS MUNICÍPIOS - APLICAÇÕES MÍNIMAS E VINCULAÇÃO AO FUNDEB

Fonte	Percentuais	Vinculação	Fundamento normativo
1. Fundo de Participação dos Municípios (FPM);	22,5% da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR); 22,5% da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	20% em MDE/FUNDEB; 5% em MDE/demais;	art. 159-I-b da CF/88
	2,0% da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR); 2,0% da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	25% em MDE	art. 159-I-d, e da CF/88
2. Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR)	100% da arrecadação, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem	25% em MDE	art. 158-I da CF/88

3. Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI);	2,5% da arrecadação, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados por Estados e Distrito Federal (IPI-exportação) (cota parte municipal)	20% em MDE/FUNDEB; 5% em MDE/demais;	art. 159-II da CF/88 c/c art. 5º da LC 61/89
4. Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio, Seguro ou sobre Operações Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF).	70% da arrecadação do imposto sobre operações financeiras ligadas ao ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial (IOF-ouro) (cota-parte municipal)	25% em MDE;	art. 153-§5º-II da CF/88
5. Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR);	50% da arrecadação, relativamente aos imóveis situados nos respectivos Municípios (cota-parte municipal)	20% em MDE/FUNDEB; 5% em MDE/demais;	art. 158-II da CF/88;
	100%, quando fiscalizado e cobrado pelo Município;	25% em MDE	(art. 153-§ 4º-III da CF/88)
6. Compensação pela desoneração de ICMS aos Estados exportadores (LC 87/98);	100% dos recursos financeiros transferidos pela União aos Municípios	20% em MDE/FUNDEB; 5% em MDE/demais;	art. 3º-§1º da Lei nº 11.494/07;
7. Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS);	25% da arrecadação (cota-parte municipal)	20% em MDE/FUNDEB; 5% em MDE/demais;	art. 158- IV da CF/88;
8. Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);	50% da arrecadação sobre a propriedade de veículos licenciados no Município;	20% em MDE/FUNDEB; 5% em MDE/demais;	(art. 158-III da CF/88)
9. Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU);	100% da arrecadação de Municípios;	25% em MDE	art. 156-I da CF/88

10. Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis e Direitos a Eles Relativos (ITBI);	100% da arrecadação de Municípios	25% em MDE;	art. 156-II da CF/8;
11. Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS);	100% da arrecadação de Municípios;	25% em MDE;	art. 156-III da CF/88

Fonte: TANNO, Constituição e Legislação, elaboração do autor

Quadro 4 - RECEITAS DOS ESTADOS- APLICAÇÕES MÍNIMAS E VINCULAÇÃO AO FUNDEB

Fonte	Percentuais	Vinculação;	Fundamento normativo
1. Fundo de Participação dos Estados (FPE);	21,5% da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR); 21,5% da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	20% em MDE/FUNDEB; 5% em MDE/demais;	art. 159-I-a da CF/88
2. Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR)	100% da arrecadação, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem	25% em MDE;	art. 158-I da CF/88
3. Cota-Parte do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio, Seguro ou sobre Operações Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF).	30% da arrecadação do imposto sobre operações financeiras ligadas ao ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial (IOF-ouro) (cota-parte estadual)	25% em MDE;	art. 153-§5º-I da CF/88;
4. Compensação pela desoneração de ICMS aos Estados exportadores (LC 87/98);	100% dos recursos financeiros transferidos pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios	20% em MDE/FUNDEB; 5% em MDE/demais;	art. 3º-§1º da Lei nº 11.494/07;
5. Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI);	7,5% da arrecadação, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados por Estados e Distrito Federal (IPI-exportação) (cota-parte estadual)	20% em MDE/FUNDEB; 5% em MDE/demais;	art. 159-II da CF/88 c/c art. 5º da LC 61/89

6. Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD);	100% da arrecadação de Estados e Distrito Federal	20% em MDE/FUNDEB; 5% em MDE/demais	art. 155-I da CF/88;
7. Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS);	75% da arrecadação de Estados e Distrito Federal	20% em MDE/FUNDEB; 5% em MDE/demais;	art. 155-II c/c art. 158-IV da CF/88
8. Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);	50% da arrecadação de Estados e Distrito Federal	20% em MDE/FUNDEB; 5% em MDE/demais	art. 155-III c/c art. 158-III da CF/8);

Fonte: TANNO[581], Constituição e Legislação

Elaboração própria

A tabela 1, abaixo, apresenta a dinâmica dos recursos destinados à educação, em MDE subvinculados aos FUNDEF/Fundeb (Estados, DF e Municípios) e complementação da União. Na primeira linha as estimativas de vinculação de tributos de Estados, Distrito Federal e Municípios ao FUNDEB. Como já se escreveu, não se trata da recursos destinados a MDE. Em seguida, apresenta os ajustes realizados nas estimativas, a destinação de recursos para profissionais da educação e a complementação da União.

Tabela 1 - RECURSOS DESTINADOS À EDUCAÇÃO (ANO/VALOR)

Ano	Contribuição Estados e Municípios (1)	Complement ação. da União (1)	Complementa ção da União Piso Salarial (1)	Total Complementa ção da União (1)	Total (1)	Contribuição Estados e Municípios (2)	Complementaçã o da União (2)

[581] 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): proposta de aprimoramento para a implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). **Estudo Técnico nº24/2017**, Brasília, set. 2017. Disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/. Acesso em: 20 abr. 2022.

2007	46.051.695	2.012.400	-	2.012.400	48.064.095	46.218.793	2.012.400
2008	58.770.270	3.174.300	-	3.174.300	61.944.570	61.721.922	3.174.300
2009	67.629.833	5.070.150	-	5.070.150	72.699.983	68.867.808	5.070.150
2010	76.234.557	6.861.110	762.346	7.623.456	83.858.013	79.458.001	7.945.800
2011	88.057.784	7.925.201	880.578	8.805.778	96.863.562	90.843.108	9.084.311
2012	94.130.381	8.471.734	941.304	9.413.038	103.543.419	97.837.282	9.783.728
2013	102.002.190	9.180.197	1.020.022	10.200.219	112.202.409	108.276.544	10.827.654
2014	107.580.748	9.682.267	1.075.807	10.758.075	118.338.823	115.545.918	11.554.592
2015	119.723.814	10.775.143	1.197.238	11.972.381	131.696.195	120.849.982	12.084.998
2016	125.630.699	11.306.763	1.256.307	12.563.070	138.193.768	128.767.516	12.876.752
2017	130.132.057	11.711.885	1.301.321	13.013.206	143.145.262	133.087.827	13.308.783
2018	136.933.658	12.324.029	1.369.337	13.693.366	150.627.023	142.950.076	14.295.008
2019	151.459.774	13.632.280	1.514.698	15.146.977	166.606.751	152.685.487	15.268.549
2020	147.609.938	13.284.894	1.476.099	14.760.994	162.370.932	Obs. 1	Obs. 1

Obs.1: Os valores finais do exercício de 2020 serão divulgados até o final do 1º quadrimestre/2021, de acordo com o que dispõe o art. 6º, § 2º, da Lei 11.494/2007.

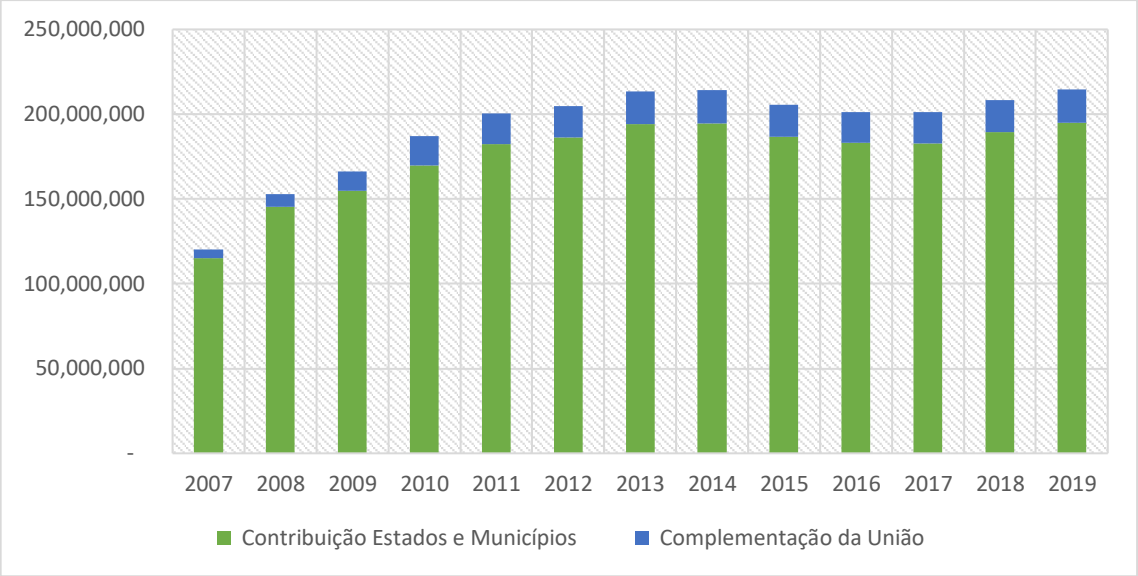
Obs.2: A partir de 2010, a Complementação da União prevista anualmente passou a ser de 90% (noventa por cento) da complementação total. Os 10% (dez por cento) restantes passaram a ser destinados aos mesmos estados que recebem a Complementação da União, porém, para garantir o pagamento do piso salarial dos profissionais do magistério da educação básica pública, conforme dispõe o art. 4º da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008.

(1) Primeira Estimativa.

(2) Reestimativa.

Pela tabela 1, a complementação da União é crescente, saindo de 4,4% em 2007, 5,1% (2008), 7,4% (2009) e estabilizando-se em 10% nos anos seguintes. O gráfico seguinte apresenta a evolução dos valores corridos pelo Indice Preço ao Consumidor Amplo (IPCA).

Gráfico 2 - EVOLUÇÃO DOS RECURSOS ESTIMADOS DO FUNDEB, 2007 A 2019



Fonte: SIOP – Elaboração própria

Os valores do FUNDEB saem de R$ 120 bilhões (2007), sendo R$ 5 bilhões em complementação da União para R$ 214,5 bilhões (2019) com complementação de R$ 19,5 bilhões da União. Isso quer dizer que os valores de Estados e municípios são 70% maiores e a complementação da União quase triplicou. Os recursos totais se reduziram entre 2015 e 2017 e voltaram a crescer em 2018. A redução foi de R$ 8,4 bilhões na crise econômica e política 2014/2015.

A política de fundos foi uma mudança significativa no financiamento da educação, entretanto nem todos os recursos da educação estão alocados ao atual FUNDEB. Todavia, a implementação do FUNDEF em 1996 (EC nº 14 vigorou entre 1998 e 2006) e seu aperfeiçoamento em 2007, quando se transformou em FUNDEB (EC nº53/2006) e em seguida se perenizou em 2020 (EC nº 108/2020), representa uma clara trajetória de solidariedade interfederativa.

Como se verá, o critério Custo Aluno Qualidade (CAQ) pressupõe a unificação e maior interdependência funcional na gestão interfederativa dos recursos. O CAQ tanto pode servir de parâmetro para se discutir a complementação da União, quanto pode implicar o esforço de coordenação de todos os recursos da educação básica.

Mas, não se trata apenas disso. A política de fundo na educação implicou em uma orientação ativa de aumento de recursos, de indução de responsabilidades e especialização dos entes federativos em etapas de ensino e mobilização dos atores. Essa

mobilização não se faz apenas com argumentos técnicos, mas com a construção de posições políticas, argumentos e narrativas que interpelam atores e os distribui no espaço político.

Os argumentos a respeito dos significados da educação, a exemplo do discurso sobre educação como direito de todos e dever do Estado, o papel desse último diante de interesses privados, as características dos Governos (direita, esquerda, liberal, conservador etc.) dão sentidos às escolhas históricas, ao padrão de financiamento e aos montantes de recursos, à perenidade ou não dos instrumentos, da sua abrangência etc. As escolhas históricas pela descentralização em contraste ao modelo pré-constitucional fortemente centralizado e pela solidariedade interfederativa deixa marcas na estrutura dos argumentos mobilizados no campo educacional.

Como ponto de partida para organizar a demonstração partiu-se de avaliação fortemente compartilhada entre atores do campo da educação em relação aos objetivos do financiamento na área. Não se trata de definir essa posição particular como objetivo universalizável, mas estabelecê-la como típico-ideal, ou seja, como recurso heurístico para compreensão das demais posições históricas.

A rigor esse tipo-ideal implica na consideração de um fundo único com todos os recursos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, capaz de informar os atores sobre desigualdades e capaz de direcionar recursos para minimizar necessidades de recursos ou insumos. Algo próximo de um centro de custo por aluno considerando os insumos necessários para a educação com qualidade e considerando a totalidade de recursos destinados à educação.

Em resumo, não basta vincular, mas é necessário vincular recursos em montantes adequados para atingir um padrão de qualidade. Não bastam os fundos, mas é necessário considerar todos os recursos que os entes federativos são capazes de mobilizar.

E, de certa forma, é necessário estabelecer critérios de qualidade, ou de igualdade de capacidade das instituições educacionais e dos alunos (habilidades, competências e capacidades), bem como estabelecer igualdade de oportunidades e relacioná-las com igualdade de recursos e renda em sentido compreensivo, articulando educação e contexto social.

Por isso, esse trabalho se limita à educação e aos argumentos de justiça mobilizados na reorientação do FUNDEB. Nesse contexto, a mobilização dos atores para

construção de uma política abrangente para toda a educação básica e de forma permanente em contraposição a programas e ações de alcance limitado deram a tônica da trajetória institucional. Políticas permanentes ou transitórias seguem as linhas de distinção entre políticas de Estado e de Governo.

Os argumentos de justiça, porém, foram organizados em estruturas complexas em que as distinções entre suas camadas não são facilmente identificáveis. Por essa razão, passa-se a descrição rápida da estrutura de financiamento que mobiliza aquela complexidade argumentativa, mas que estabiliza e diminui a complexidade dos jogos argumentativos, que tende a delinear consensos possíveis entre atores que carregam perspectiva diversas sobre o que seriam os objetivos da educação.

4.1.1 VINCULAÇÕES, FUNDOS E FINANCIAMENTO EDUCACIONAL

A vinculação de recursos para educação tem longa história. Constituições anteriores à de 1988, como a de 1934 e a de 1946, trataram do financiamento educacional ao veicular dispositivos que determinavam percentuais mínimos para custear a educação brasileira.[582]A Constituição de 1934 trazia previsão expressa no art. 156, de que a União e os Municípios deveriam aplicar nunca menos de 10% (dez por cento), e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de 20% (vinte por cento), da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.[583]

A Constituição de 1946 no art. 169, por sua vez, trazia a previsão de que a União aplicaria nunca menos de 10% (dez por cento), e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de 20% (vinte por cento) da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. E, o parágrafo único do art. 171 determinava que a União cooperaria com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, proviria do respectivo Fundo Nacional.[584]

No período compreendido entre as Constituição de 1934 e 1946, o desenho federativo não incluía o município dentre seus entes. A Constituição Federal de 1988,

---

[582] MARTINS, Paulo de Sena. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011.

[583] BRASIL. [Constituição (1934)]. Constituição da República dos estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília DF, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 02 fev. 2022.

[584] BRASIL. [Constituição (1946)]. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília DF, 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 02 fev. 2022.

alterou esse panorama ao inovar, elevando o município à categoria de ente federado, o que acabou por afetar a forma de repartição de recursos e competências na titularidade e administração destas receitas. No novo desenho federativo os entes atuam de forma colaborativa na organização de seus sistemas de ensino.[585].

A ideia do Fundo considerando o aspecto federativo, estava centrada na contribuição de cada ente da federação com parte do recebimento de seus impostos de forma a possibilitar o envolvimento de todos eles na manutenção e desenvolvimento da educação. O conceito básico do fundo era, e é, a participação dos entes federados de forma a possibilitar que cada um deles esteja integrado de maneira ativa na promoção da educação brasileira. Em relação aos fundos, estipulou-se subvinculação de vinculações previstas na Constituição Federal, contribuição crescente da União na complementação de recursos destinados aos entes federativos com recursos menores disponíveis para a educação.

A Constituição de 1988 e a legislação vincularam recursos da União, dos Estados e Municípios para despesas de Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE). Também fez subvinculações por meio de uma política de fundos contábeis (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Fundamental – FUNDEF – e, depois, do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica -Fundeb).

[585] SOARES, José Francisco; DELGADO, Victor Maia Senna. Medida das desigualdades de aprendizado entre estudantes de ensino fundamental. 2016. p. 756. **Estudos em avaliação educacional**. 2016. Disponível em: https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/4101. Acesso em: 10 dez. 2023. O regime de colaboração centra-se no federalismo e é decorrência lógica da desigualdade brasileira.
No mesmo sentido, MARTINS, Paulo de Sena. O direito à educação na Carta Cidadã. **RIL**. Brasília a. 56 n. 221 jan./mar. 2019 p. 223-246. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/221/ril_v56_n221_p223. Acesso em: 22 set. 2022. p. 35, para quem as instituições relacionadas ao FUNDEB procuram carregar a marca do Estado Federativo Democrático.

Quadro 5 - DEFINIÇÃO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

Valores mínimos em MDE	Em 18% do total da soma: IRPJ + IRRF + IRPF + IPI + IOF + Imposto sobre Importações + outras receitas correntes (receita da dívida ativa tributária de impostos, multas, juros de mora e correção monetária) – Transferências financeiras constitucionais e legais da União aos estados e municípios (FPE + FPM + IPI Exportação + IOF Ouro + Lei Kandir + transferências aos fundos constitucionais).	Em 25% do total da soma: ICMS + IPVA + ITCMD + quota-parte do FPE + quota-parte do IPI Exportação + quota-parte do IOF Ouro + transferências da Lei Kandir + IRRF + outras receitas correntes (receita da dívida ativa tributária de impostos, multas, juros de mora e correção monetária) – Transferências financeiras constitucionais e legais dos estados aos municípios (ICMS, de 25%; IPVA, de 50%; IPI Exportação, de 25%).	Em 25% do total da soma: ISS + IPTU + ITBI + quota-parte do FPM + quota-parte do ITR + quota-parte da Lei Kandir + IRRF + quota-parte do ICMS + quota-parte do IPVA + quota-parte do IPI Exportação + quota-parte do IOF Ouro + outras receitas correntes (receita da dívida ativa tributária de impostos, multas, juros de mora e correção monetária).
Definição de MDE	Aplicações em MDE não incluem despesas com: i) pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou que não vise, precipuamente, ao aprimoramento da qualidade ou à expansão do ensino; ii) subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; iii) formação de quadros especiais para a administração pública; iv) programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; v) obras de infraestrutura, ainda que beneficiem indiretamente a rede escolar; e vi) pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à MDE.		

Fonte: Matos dos Santos, C.H, et alii, 2016

Finalmente, definiu a destinação de percentuais dos recursos dos fundos para pagamento de profissionais da educação (inicialmente 60% e, a partir de 2020, 70%). Quanto às vinculações, ainda foram definidos na Constituição Federal (CF/1988), recursos

da fonte salário-educação, objeto de especulações e polêmicas nos últimos anos, como será abordado adiante.

As vinculações foram questionadas em diferentes momentos e razões. As desvinculações de receitas foram iniciadas em 1994 com o Fundo Social de Emergência (FSE), renovado em 1996 com o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, depois, a partir de 2000, com a Desvinculação da Receita da União (DRU). As desvinculações giravam em torno de 20% e recentemente foram elevadas para 30%. As necessidades de financiamento, entretanto, fazem com que as desvinculações sejam expedientes temporários e relativamente ineficazes no médio e longo prazo caso a economia como um todo não reaja com taxas de crescimento elevados. As políticas sociais em geral e, as políticas educacionais, em particular, ficam comprometidas com as políticas fiscais e caracterizam-se pelo subfinanciamento. Embora os recursos possam se ampliar relativamente, não são suficientes para mudar de forma significativa os indicadores de desempenho e as desigualdades de oportunidades e de recursos.

Outras estratégias institucionais convivem com as desvinculações formais, estratégias que podem ser caracterizadas como desvinculações informais e que, certamente, faz parte das disputas alocativas. Mantiveram-se as políticas de desvinculações, entre elas FSE, FEF e DRU, mas também com as tentativas de restrição de recursos por meio das estratégias de inflacionamento do conceito de despesas com educação. A estratégia é simples: alocar recursos que não são da educação no conceito de MDE. O exemplo clássico são as despesas com a aposentadoria.

O FUNDEF foi criado em 1996, entrou em vigor no ano seguinte e se desdobrou no FUNDEB, em 2007 a educação básica brasileira era marcada por condições distintas das atuais. As vinculações de recursos dos entes federativos incorporavam a ideia de autonomia daqueles na implementação da educação com algum nível de especialização de Estados e Municípios na atenção básica e da União no Educação Superior.

A política de fundos vai recompor objetivos e argumentos ligados à organização, responsabilidades, competências e estrutura de financiamento. Evidentemente, as orientações ideológicas do arco de alianças que servem de contexto para as ações governamentais tanto no Executivo quanto no Legislativo, demarcam possibilidades, mas as conjunturas e desafios específicos relacionados dos Governos têm presença que deve ser considerada.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (FUNDEF), priorizou o ensino fundamental obrigatório de 8 anos e tinha vários e diferentes objetivos relacionados com ideais de justiça: *aperfeiçoar a gestão financeira e tornar o uso de recursos transparente; aumentar e distribuir recursos de forma igualitária e equitativa e valorizar o magistério*[586]. Esses objetivos se associam a ideais de justiça.

Eficiência e uso adequado dos recursos tributários, definição do que é despesa ou investimentos com educação (Manutenção e Desenvolvimento Educacional-MDE) (justiça tributária e fiscal), correção de desigualdades regionais (igualdade federativa), destinação de recursos para as redes com menores recursos (equidade) e o acesso à educação com qualidade (igualdade de acesso e oportunidades educacionais) configuram um pequeno rol de ideais de justiça que são mobilizados para justificar a política de fundos. Definidas as vinculações e criado o fundo com destinação prioritária de recursos para a educação fundamental, vieram iniciativas de desvinculação de recursos da União, através do Fundos Social de Emergência (FSE) e depois Desvinculação de Recursos da União (DRU). Além disso, a União tentou, em nome de política de austeridade fiscal, restringir, sua participação na complementação de recursos.

Entretanto, os desenhos do sistema de financiamento transitam por diferentes concepções de justiça e de educação, além disso, por formas operacionais àquelas associadas a ampliação da obrigatoriedade de 8 para 9 anos, o aumento da abrangência do fundo do ensino fundamental para o básico e a distribuição por padrão de recursos ou insumos associados a ideias de qualidade deslocam os atores por argumentos de justiça e concepções de educação.

Evidentemente, por contraposição à crítica corrente de que no Brasil se "gasta muito e mal", pode-se demonstrar, em tese, ou por argumentos, e ainda com dados de desempenho e indicadores de educação, que os fundos aumentam recursos, transparência e eficiência, melhorando desempenho ou rendimentos dos alunos, diminuindo taxas de repetência e evasão e aumentando a cobertura com acesso e permanência na escola. Ou seja, o aumento de recursos se associa à qualidade da

[586] BRASIL. **Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm. Acesso em: 16 jan. 2022.

educação, ou seja, igualdade de oportunidades. Hipóteses contrárias também podem ser mobilizadas. Ineficiência do gasto, desigualdade das redes tanto em recursos – financeiros e operacionais -, quanto em desempenho medido por provas de proficiência, além das desigualdades na contribuição dos entes federativos na composição dos recursos e da insuficiência da participação da união na complementação de recursos.

A década de 1990, início das tentativas de efetivação de princípios organizacionais constitucionalizados no campo da educação, era marcada por restrições fiscais importantes e por objetivos de controle inflacionário. Diferentes desafios se colocavam simultaneamente à reorganização das finanças e de processos orçamentários. A pauta política e econômica naquele momento era marcada por explicações que conectavam inflação, âncora fiscal e cambial e restrição das despesas públicas, bem como da organização de processos de planejamento. Essa pauta, caracterizada, ou enquadrada pelo discurso da austeridade, não foi inteiramente abandonada nas décadas de reconfiguração das políticas de fundos para a educação, mas se constituíram no contexto das discussões.

Em 1996, a educação fundamental atendia 33,1 milhões de alunos e era caracterizada por forte distorção série idade e, portanto, elevado índice de reprovação, ademais da elevada evasão. O número de alunos em idade superior à faixa etária correspondente a cada série era maior de 63%. Além disso, 47% dos professores tinham formação secundária e 43% superior, num total de 1,18 milhão de funções docentes ou aproximadamente 800 mil professores[587].

Neste cenário, proposta de criação de um instrumento que tivesse em sua essência a destinação de recursos aos demais entes federativos, no início, foi vista com muita desconfiança. Havia o temor de que estados membros e municípios fossem sobrecarregados com a responsabilidade financeira pela educação e, por outro lado, não tivessem capacidades de oferta educacional de forma adequada.

A desconfiança em relação a capacidades de implementação dos níveis locais não foi totalmente afastada, mas o êxito dos processos de descentralização com a gradual municipalização da educação infantil, de parte das redes da educação fundamental e com

[587] CASTRO, Jorge Abrahão. **O processo de gasto público do Programa do Livro Didático**. Brasília: IPEA, 1996. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1833. Acesso em: 12 fev. 2024.

a ampliação da cobertura foi lançando novos desafios ou foi dando novos significados para a universalização da educação com qualidade.

O processo histórico demonstrou o potencial da disponibilização de recursos na educação pública, mesmo que ainda sejam considerados insuficientes por atores importantes do campo educacional. Evidentemente, apontar êxitos não significa que a política de fundos (considerando FUNDEF e FUNDEB) tenha solucionado os problemas que decorrem das desigualdades sociais e educacional. Ao contrário, as proposições de reforma, aperfeiçoamento e ampliação dos objetivos do FUNDEB é revelador das limitações e das características políticas do instrumento. Permanecem desigualdades regionais, desigualdades de acesso, de qualidade e desempenho escolar.

Os quase trinta anos de vigência do Fundo apresentam uma história carregada de sentidos e conflitos que influenciaram e modificaram a educação. As desigualdades são múltiplas entre municípios, Estados, nas suas capacidades arrecadatórias e na estrutura de capacidades institucionais[588]; portanto, as desigualdades se relacionam com as possibilidades de ofertar serviços públicos de educação, de níveis e modalidades educacionais, entre regiões, no corte rural-urbano etc. o que se reflete nas desigualdades de acesso, qualidade, renda e oportunidades.

Certamente, as desigualdades de necessidades são reflexos das heterogeneidades estruturais e, ao mesmo tempo, se refletem nas desigualdades escolares, especialmente nos desempenhos dos estudantes e na distribuição entre êxito e fracasso escolar. O sistema de financiamento de serviços educacionais reflete o esforço de equalização de capacidades, mas seus efeitos podem tanto ser frágeis, quanto demorados para aparecerem. Além do que é necessário lembrar das dúvidas a respeito das capacidades que a política de fundos estaduais tem para redução das desigualdades[589]. Na seção seguinte foram descritas as transformações da política de fundos e algumas das controvérsias que a cercaram em quase 30 anos de existência.

Interessante notar que as controvérsias perpassam tanto o instrumento, com suas formas e critérios de estruturação, quanto os argumentos de justiça que envolvem[590].

---

[588] ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros, **Educ. Soc. Campinas**, v. 333, n. 121, p. 1215-1233, out.-dez.2012.

[589] Idem, p. 1225.

[590] PINTO, José Marcelino. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. **Em Aberto**, v. 28, n. 93, 2015. Disponível em: https://emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2523. Acesso em: 30 set. 2022, p. 103. A cesta de impostos, os percentuais, os índices de ponderação por modalidade de

Esses se referem tanto à neutralidade do Estado com relação ao financiamento, quanto à ação estatal na promoção da igualdade, na mobilização de argumentos de justiça social, igualdade entre municípios, igualdade de acesso e qualidade da educação. Nesse contexto, dois movimentos são concomitantes, um no sentido da promoção da equidade educacional e outro na igualdade de recursos conforme necessidades.

Na sequência, discutiu-se as políticas de estado na concretização da justiça por meio da distribuição igual de recursos e oportunidades.

4.1.2 POLÍTICA DE ESTADO E JUSTIÇA COMO IGUALDADE DE RECURSOS E OPORTUNIDADES

O ponto de partida é uma avaliação de quanto seria necessário para o atingimento das metas de Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001. Estimou-se, que seriam necessários recursos da ordem de 10% do PIB no período de vigência do PNE para o atingimento de suas metas[591]. Não sabemos se houve consenso, mas sabemos que o percentual serviu de critério para a avaliação de governos e suas diferentes estratégias e iniciativas.

Em função destes fatos [o autor se referia às metas do PNC], podemos dizer com tranquilidade que se o país quiser, de fato, cumprir as metas quantitativas e qualitativas fixadas pelo PNE, precisará destinar, ao setor educacional público recursos equivalentes a 10% do seu PIB nos próximos 10 anos. A seguir, vê-se a se forma do arcabouço jurídico aprovado nesse período, sob influência direta do presidente e do seu ministro da educação, refletiu-se nas políticas educacionais adotada[592]. (...) Esta postura [do Governo FHC] talvez explique por que, no período FHC, o país gastou em recursos públicos, em

educação, série, as formas de repasse, o escopo das despesas em educação etc. são objeto de constantes agenciamentos. Não se deve esquecer da controvertida questão da flexibilidade fiscal e alocativa que levam aos ciclos de questionamento das vinculações orçamentárias.

[591] PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, v. 23, p. 108-135, 2002. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/n8yyYhkgNfStcVrkBNXycXG/abstract/?lang=pt. Acesso em: 21 set. 2022, p. 108-135.

[592] PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, v. 23, p. 108-135, 2002. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/n8yyYhkgNfStcVrkBNXycXG/abstract/?lang=pt. Acesso em: 21 set. 2022, p. 124.

média, 4% do PIB com ensino e 8% do PIB com pagamento de juro e encargos da dívida pública[593] .

Dessas citações decorrem boa parte dos argumentos avaliativos a respeito das iniciativas de política. As críticas a não perenidade do FUNDEF, a focalização na educação fundamental, isto é, com exclusão da educação infantil de jovens e adultos, e as características neoliberais do Governo. Quer dizer, traduzindo para uma linguagem mais estruturada, os debates se dão em torno das relações do dever do Estado e do papel dos interesses privados, do caráter da política, se de governo ou de Estado (temporária ou permanente), se focalizada ou sistêmica etc.

Os argumentos são válidos e coerente à luz de diferentes estruturas de assertivas, evidentemente e, sobretudo, são mobilizados por um conjunto expressivo de atores com diferentes posições no campo de produção e implementação das políticas. Os argumentos dividem campos políticos e permitem a formulação de narrativas variadas a respeito do que aconteceu, independentemente dos movimentos táticos e estratégicos que envolvem a ação pública. O que isso significa?

Significa dizer, que desconsiderando os acertos ou erros da política econômica - não é o objetivo avaliar ou descrever essa dimensão-, a política pública de educação envolve a construção de capacidades operacionais, a adesão e o convencimento de atores e, no caso da política educacional, envolve a adesão de mais de 5.565 municípios, 26 Estados e Distrito Federal, além de sua expressão política no Legislativo Federal. Cada Estado, Município e DF tem estruturas administrativas e capacidades operacionais e políticas diversas, assim como suas estruturas econômicas divergem, o que sempre ocasiona tensões decorrentes da arrecadação ou da estrutura de impostos e na participação dos recursos totais da educação ou dos fundos. Além disso, significa dizer que a dinâmica das matrículas, que é um dos critérios de distribuição de recursos, acrescenta uma dimensão competitiva à distribuição de recursos, acoplada à dimensão solidária.

A igualdade como ideia ou valor encontra nas estruturas institucionais desafios. Tratar a igualdade empiricamente implica na consideração dos dinamismos econômicos,

[593] PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, v. 23, p. 108-135, 2002. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/n8yyYhkgNfStcVrkBNXycXG/abstract/?lang=pt. Acesso em: 21 set. 2022, p.125.

portanto, da estrutura de arrecadação dos entes federativos, do esforço de vinculação de recursos locais, dos esforços organizacionais e administrativos para ofertar matrículas nas redes locais e nas complementações financeiras.

O FUNDEF teve consequências e de certa forma, foi a prova dos nove do potencial de indução de uma política de fundos para a reorganização da divisão do trabalho educacional entre os entes federados. Provavelmente, não havia um plano estratégico detalhado de ampliação de escopo do financiamento via fundos e de aumento de recursos no longo prazo, inclusive da União e, mesmo do nível de adesão dos entes federados.

Essa orientação global é, certamente, parte de uma narrativa possível, inclusive bem referenciada nos resultados, mas provavelmente não se trata de uma descrição do que aconteceu, das adesões conscientes e programáticas dos atores nos seus movimentos históricos. É provável que o jogo de construção de regras e adesão foi consolidando nos diferentes contextos econômicos e políticos, consensos parciais e pontuais. Ao final, as instituições consolidaram posições e atores do que depende os movimentos e interesses subsequentes, o que podemos apontar como dependência de trajetória. Adicionemos uma camada na descrição dos fatos.

Antes da política de fundos, cada ente federado dispunha de impostos próprios e transferências constitucionais obrigatórias vinculadas à educação para atender os alunos das suas redes[594]. Castro e Fernandes[595], estimaram um valor de 4,2% para os gastos com educação no Brasil em 1995, em que a política de fundos permitiram a criação de um sistema de cooperação em especial com repasses adicionais da União para complementar recursos das redes das demais esferas federativas.

É verdadeiro que a União tentou minimizar essas transferências[596], mas também não há dúvidas que um dos impactos da presença dessas políticas de repasses foi a

[594] PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, v. 23, p. 108-135, 2002. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/n8yyYhkgNfStcVrkBNXycXG/abstract/?lang=pt. Acesso em: 21 set. 2022. A controvérsia aqui se dá entre as determinações legais, os gastos efetivos de Estados, Municípios, Distrito Federal com educação e frágeis esforços para se dar transparência aos recursos públicos. Como se vê, a crítica é implacável e tem por referência um dever ser da administração pública. José Marcelino Pinto chega a afirmar, inclusive, que "ora, mas o grande problema, quando o assunto é o financiamento da educação, é exatamente que os poderes públicos tudo fazem para burlar a determinação legal".

[595] CASTRO, Jorge Abrahão e FERNANDES, Maria Alice, Sistema de informações sobre gastos públicos em educação – SIGPE: diagnóstico dos gastos públicos na área de educação 1995, Brasília, DF: IPEA, 1999.

[596] PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, v. 23, p. 108-135, 2002. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/n8yyYhkgNfStcVrkBNXycXG/abstract/?lang=pt. Acesso em: 21 set. 2022.

redistribuição da oferta da educação fundamental entre os entes federados, com sua progressiva municipalização e com efeitos importantes nas municipalidades e regiões com menores recursos.

Aliás, dessa composição resultou ganhos e perdas de recursos ou a redistribuição entre Estados e municípios, afinal onde o ensino fundamental estava mais municipalizado, nessa direção, foram transferidos os recursos vinculados e onde estavam as matrículas estadualizadas, ficaram aí os recursos.

Ou seja, embora haja uma cooperação federativa em termos da composição de recursos, há competição na dinâmica das matrículas. Desse balanço resultam igualdades e desigualdades interfederativas. Essa está claramente em tensionamento com o acesso universal e às igualdades de oportunidades.

Dessa forma, os municípios colocam recursos próprios, e aqueles Estados com educação fundamental municipalizada, transferem recursos por matrícula aos municípios e esses ainda podem receber recursos de complementação da União. Pode-se dizer que esse movimento foi gerando e exigindo capacidades administrativas dos entes federados.

Os fundos são parte do esforço de gasto da União, Estados, Distrito Federal e Municípios na educação. Os recursos de cada fundo estadual não representam a totalidade dos recursos destinados à educação, visto que nem todos os recursos educacionais estão vinculados ao Fundo. Para se ter uma ideia da composição dos recursos vinculados ao FUNDEB e a totalidade de recursos destinados a programas e ações por parte do Ministério da Educação (MEC), vale considerar a evolução das despesas educacionais do ministério.

Na verdade, nos aproveitamos dessa descrição para uma aproximação a uma das controvérsias, embora já superada, na discussão do desenho do FUNDEB/2020, qual seja, o salário-educação. Esse se constitui em fonte central de diferentes políticas do MEC. Concepções diversas sobre a política educacional organizam as redes de controvérsias.

A controvérsia central se deu na sua incorporação ou não do salário-educação ao FUNDEB. O governo federal apenas realocaria os recursos do FNDE ao FUNDEB. Diferentes questões constituem o pano de fundo dessa questão. Aumentar o FUNDEB sem comprometer os compromissos da política fiscal, descentralizar recursos de forma

automática para diferentes políticas minimizando procedimentos conveniais – o que vale para algumas políticas e não outras, e aumento da eficiência alocativa.

O risco era a descontinuação de políticas de alimentação escolar, transporte e apoio às escolas, todas custeadas em grande medida, ou pelo menos com participação do salário-educação. De alguma forma, tratava-se de usar de recursos vinculados e associados a programas específicos para compor o FUNDEB, redesenhando-o nas suas fontes. Simplificando o argumento, o FUNDEB teria recursos aumentados, mas não a educação. A questão central, entretanto, pode ser desenhada, repita-se, como de concepção. A totalidade dos recursos e as políticas executadas pelo FNDE/MEC seriam descentralizados[597].

No próximo tópico segue-se essa controvérsia, preparando o contexto em que se desenrolam outras. Vincular ou desvincular, políticas centralizadas ou descentralizadas - com debates a respeito do papel dos entes federativos-, eficiência alocativa com repasses automáticos e minimização do papel político e deliberativo das administrações locais na alocação etc. são questões mobilizadas. O papel das ideias de justiça se movimenta em cada uma dessas controvérsias, justiça tributária, justiça fiscal e solidariedade federativa são alguns dos temas organizadores. Acompanhando as despesas do MEC, FNDE e seus programas, lembrando que os recursos da complementação da União transitam pelo FNDE, descreve-se o quadro institucional e os documentos que dão sentido às controvérsias que se estabilizam.

4.2 Os recursos financeiros do Ministério da Educação (MEC), salário-educação e FUNDEB

Uma das controvérsias mais recorrentes no âmbito das políticas educacionais diz respeito ao papel da União na produção normativa – com questões importantes relativas ao seu papel na formulação de desenhos alternativos das políticas e na sua implementação. Essas controvérsias se conectam com inúmeras outras e se refletem no orçamento. O perfil dos gastos do MEC reflete a evolução das políticas e a acomodação das ações do MEC às pressões dos diferentes atores e concepções de política educacional, inclusive daqueles que propõem maior protagonismo de atores privados na implementação de política educacionais, redução das despesas públicas, reestruturação

[597] Essa leitura é reducionista e economicista como concepção de política, mas é plausível. Implica em desconsiderar as características das PNLD, PNTE, por exemplo.

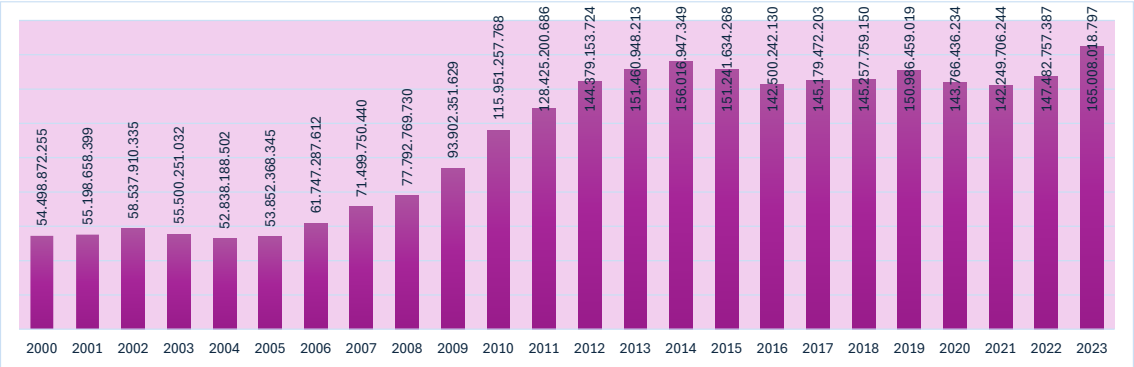
de prioridades e até mesmo desvinculação de receitas. Essa seção se propõe a levantar a tendências do orçamento do MEC.

As tensões para a manutenção do nível de recursos e até o aumento não podem ser vislumbradas apenas com os recursos e, menos ainda, as pressões para restrição do papel do Estado no financiamento podem ser completamente percebidas pela resultante financeira dos gastos. Contudo, é possível perceber algumas tendências que serão desdobradas e que devem ser vistas pelo conjunto de relações de força do orçamento com as políticas fiscais e nas concepções de política e das prioridades na educação.

Em primeiro lugar, os recursos do MEC passaram por momentos de contração nos primeiros anos do século XXI. Até 2005, os valores cresceram a ritmos baixos e foram menores em relação ao ano 2000, a exemplo dos anos 2004 e 2005. A partir daí a tendência é de ampliação dos recursos, embora a crise econômica de 2013 vá se refletir na diminuição dos recursos em 2015.

À crise política, radicalizada com o impeachment da Presidenta Dilma Roussef, adicionaram-se os temperos dos discursos fiscalistas, associados aos discursos de deflacionamento do Estado e, mais diretamente, adoção de um instrumento de contenção de gastos primários. Assim, a definição do teto dos gastos (Emenda Constitucional nº 95 de 2016) refletiu-se na diminuição do ritmo de crescimento e nas oscilações do orçamento do MEC até o de 2022. No ano de 2023 a tendência começou a se inverter. O empenhado de 2000 era de R$ 54,4 bilhões e o de 2023 atingiu R$ 165 bilhões.

Gráfico 3 - EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DO MEC ENTRE 2000 E 2023 (EMPENHO) (*)



Fonte: SIOP, elaboração própria

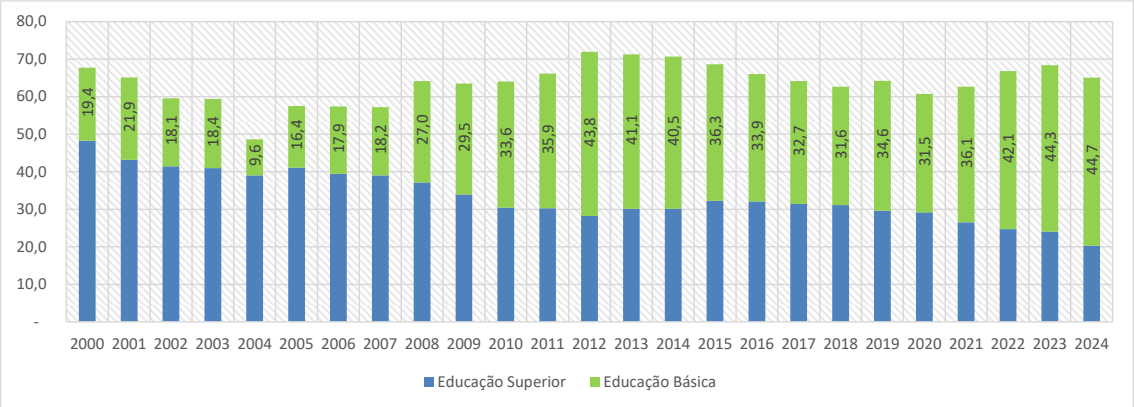
(*) Valores corrigidos pelo IPCA.

No entanto, é necessário dizer algo a respeito da composição dos recursos do MEC no que se refere às etapas da educação. Essa questão é fundamental no desenho das competências federativas. Relembra-se que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinculam recursos próprios, subvinculam recursos para o FUNDEB e que a União deve dispor de recursos de complementação do FUNDEB e ainda realiza políticas e programas específicos, como descrito adiante.

Antes dessa descrição, veja-se como se divide a alocação dos recursos do MEC entre Educação Básica e Superior. O gráfico 2 retrata parte dos gastos do MEC, sendo que a participação desse conjunto foi mínima em 2004 (48%), máxima em 2012 (72%) e teve participação média de 63% no período analisado [598].

O gráfico 3 apresenta a redução das despesas da Educação Superior e o aumento da Básica. Essa última tinha participação de 19,4% em 2000 e tendo sua participação aumentada chegando a 44,7% em 2023. O ano de 2008 é um divisor de águas, momento no qual os recursos passam a crescer sistematicamente para a educação básica.

Gráfico 4 - COMPOSIÇÃO DOS RECURSOS DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS, EDUCAÇÃO BÁSICA E SUPERIOR ENTRE 2000 E 2024



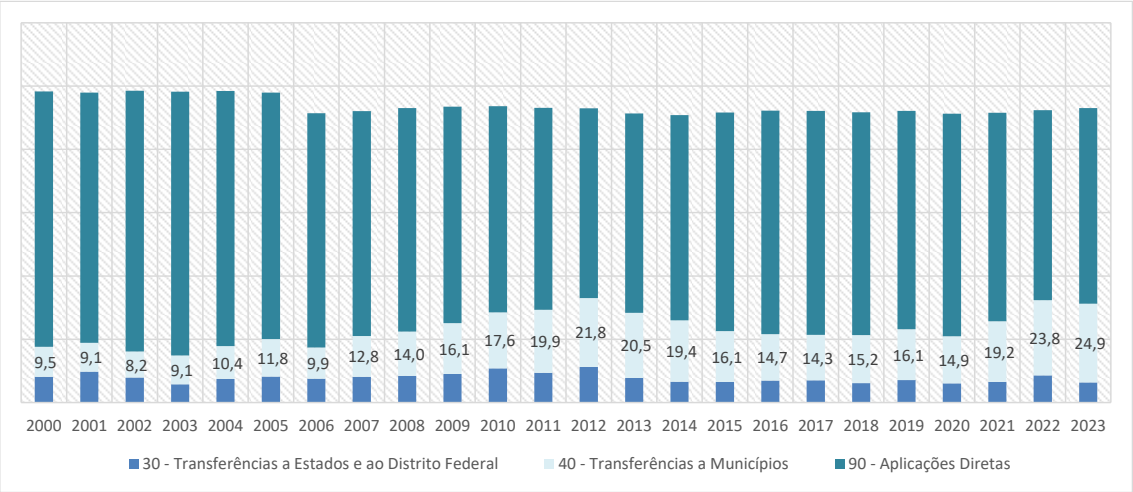
Fonte: SIOP, elaboração própria

O gráfico 4, seguinte, apresenta os gastos do MEC por modalidade. Observa-se que o maior percentual são as aplicações diretas que envolvem despesas da administração do próprio MEC, aposentadorias e inúmeras outras despesas, mas também de programas e políticas realizadas a partir do Governo Federal, inclusive no âmbito da Educação Superior.

[598] Outras despesas são realizadas no MEC, a exemplo de despesas administrativas, comunicação aposentadorias, encargos financeiros etc.

Seja como for, o que interessa é assinalar o crescimento das transferências para Estados e municípios, especialmente esses últimos. Embora, essas transferências sofram oscilações elas são crescentes e juntas, atingem o percentual de 40% em 2024, quando eram de 17,6% em 2000 e 22,4% em 2008.

Gráfico 5 - COMPOSIÇÃO DOS RECURSOS POR MODALIDADE DE APLICAÇÃO (APLICAÇÃO DIRETA, TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E DF E TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS) ENTRE 2000 E 2024.



Fonte: SIOP, elaboração própria

Como se vê, diferentes movimentos institucionais podem ser seguidos pelo padrão de financiamento. Os recursos aumentam na área educacional tomada como um todo. Todavia, os recursos crescem na educação básica através especialmente de vinculações e decrescem na educação superior.

Outros pontos devem ser enfatizados em relação às controvérsias que acompanham as políticas educacionais. Os recursos da União são crescentemente descentralizados e executados pelos entes federativos subnacionais, Estados, Distrito Federal e Municípios. De fato, a solidariedade federativa, com recursos direcionados à educação básica e à crescente complementação da União indicam preocupações com a equidade e com a solidariedade federativa. Esse movimento não foi realizado por consenso, embora ocorra de forma consistente e incremental. O consenso pode ser afastado pois muito atores reagiram às vinculações, aos montantes de recursos provenientes de recursos de arrecadação e aos desenhos dos programas federais e, mesmo a destinação de recursos tradicionalmente destinados à educação, caso do salário-educação.

Em termos de equidade pode-se seguir a discussão que envolve o salário-educação. A mesma fonte foi objeto de debates em período recente. Vale uma pequena descrição das controvérsias envolvidas. Elas centraram-se em dois pontos. A primeira referiu-se ao direcionamento da fonte para compor o Novo FUNDEB. A segunda, a manutenção da partição do salário-educação por devolução ou, como afirma Bassi[599], pelo retorno dos recursos à Unidade da Federação (UF) onde foram gerados, "imputando um caráter regressivo à partilha ora tratada"[600]. Foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal como inconstitucional o critério devolutivo usado pelo FNDE e se estabeleceu a partilha por matrícula, mais equitativo, segundo o autor[601]. O critério de distribuição foi estabilizado a partir da decisão do STF. A primeira controvérsia teve desdobramentos em outras, embora a controvérsia central tenha sido decidida com a EC que instituiu o novo FUNDEB. Vale seguir a descrição dessas controvérsias.

Em primeiro lugar, tratava-se da composição de recursos do novo FUNDEB. Então, ele seria composto por recursos deslocados do FNDE? A outra questão, intimamente ligada, referia-se a uma possível descentralização direta de toda a fonte salário-educação. Além disso, havia a proposta de descentralização feita pelo governo federal pela PEC do Pacto Federativo em 2019[602], quer dizer, muitas frentes ligavam-se numa perspectiva de redesenho das concepções a respeito do modelo de financiamento e do papel do MEC/FNDE.

Os recursos da cota-parte do salário-educação (fonte orçamentária 113) e outros recursos de repasses automáticos ou conveniados do Fundo Nacional de Educação (FNDE), em especial os recursos do Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE) e Programa Dinheiro na Escola (PDDE) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) compõe a totalidade dos recursos destinado à educação. FUNDEB, recursos de transferências e recursos próprios formam o conjunto de recursos financeiros destinados à educação, sem esquecer, evidentemente, os recursos incentivados ou subsidiados e os recursos das famílias destinados à compra de bens e serviços educacionais.

---

599 BASSI, Camillo de Moraes. **O salário-educação e os novos critérios de partição**. Nota Técnica nº 110. Brasília: IPEA, 2023.

600 BASSI, Camillo de Moraes. **O salário-educação e os novos critérios de partição**. Nota Técnica nº 110. Brasília: IPEA, 2023.

601 BASSI, Camillo de Moraes. **O salário-educação e os novos critérios de partição**. Nota Técnica nº 110. Brasília: IPEA, 2023.

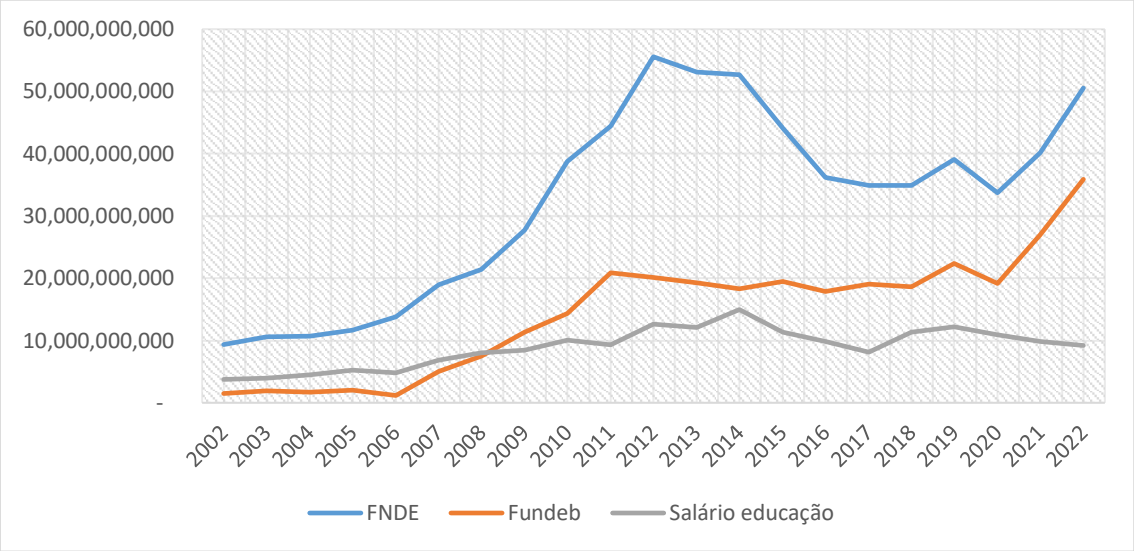
602 BASSI, Camilo de Moraes. **PEC do Pacto federativo – PEC no 188/2019**:uma discussão sobre a descentralização do salário-educação. Nota Técnica Disoc, nº 83. Brasília: IPEA, 2020.

O FNDE sai de um montante de R$ 9,3 bilhões em 2002 para R4 61 bilhões em 2023, tendo o seu atingido R$ 55,5 bilhões em 2012 e declinado durante as crises econômicas e políticas dos anos posteriores, recuando a R$ 33,6 bilhões em 2020 e recuperando valores nos anos seguintes. O recuo dos montantes de recursos do FNDE, como se verifica no Gráfico 5 foi significativo, na ordem de bilhões anuais. Para se ter uma dimensão de ordem de valores, a perda entre 2015 e 2016, a diminuição foi na ordem de R$ 8 bilhões.

O FUNDEB, por sua vez tem valores crescentes a partir de 2006, atingindo o valor de R$ 20,8 bilhões em 2011 e recuando em termos de montantes até 2018, e oscilando no ano seguinte para voltar sua trajetória de crescimento a partir de 2020, com a aprovação das novas regras.

O salário-educação é uma fonte sensível às conjunturas econômicas. A parte vinculada ao FNDE começa o período (2002) com o montante de R$ 3,7 bilhões, chega a R$ 12,6 em 2012 e em 2022 foi de R$ 9,2 bilhões. O comportamento da fonte e seu dimensionamento relativo a outros agregados financeiro-orçamentários pode ser visualizado no gráfico 5. O FNDE como conjunto contém o FUNDEB e o salário-educação.

Gráfico 6 - EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DO FNDE, FUNDEB (COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO E SALÁRIO-EDUCAÇÃO) ENTRE 2002 E 2022



Fonte: SIOP, elaboração própria

Toda a questão, entretanto, envolve a relação FUNDEB, FNDE, salário-educação e programas do FNDE. Uma das propostas para o novo FUNDEB propunha a composição do Novo FUNDEB a partir da distribuição das fontes que alimentam programas como PDDE, PNAE e PNLD para o FUNDEB. Na realidade, o FUNDEB teria recursos aumentados sem que a educação recebesse recursos novos. A consequência seria, também, o redesenho e descentralização de programas do MEC. Não se sabe se os recursos direcionados às ações seriam apenas descentralizados de forma automática ou se haveria novas formas de implementação. Fato é que o dispositivo imporia mudança significativa na dinâmica do FNDE e das ações estratégicas do MEC. A proposta foi recusada, os programas foram mantidos na ordem R$ 11 Bilhões em 2023, mais do que duas vezes os verificados em 2002.

O Gráfico 6 apresenta a evolução dos recursos totais dos programas ligados ao FNDE. Representam visualmente a tabela 2 que vem a seguir. A ideia é mostrar a importância dos programas, comparando-os com a fonte do salário-educação, tabela 3 e gráfico 7.

Tabela 2 - DESPESAS DOS PROGRAMAS (SELECIONADOS) DO FNDE, 2002 A 2023

Ano	Programas no FNDE				Evolução 2002=100			
	Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE)	Dinheiro Direto na Escola	Apoio ao Transporte Escolar	Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos	Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE)	Dinheiro Direto na Escola	Apoio ao Transporte Escolar	Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos
2002	2.982.739.145	1.077.613.033	165.842.093	978.824.148	100	100	100	100
2003	2.922.706.197	932.769.440	188.051.727	1.838.091.344	98,0	86,6	113,4	187,8
2004	2.914.647.594	994.663.501	708.122.907	1.794.948.310	97,7	92,3	427,0	183,4
2005	3.295.632.887	814.061.313	663.946.695	1.334.205.149	110,5	75,5	400,3	136,3
2006	3.820.410.671	843.121.638	712.292.257	1.566.561.905	128,1	78,2	429,5	160,0
2007	3.786.703.234	1.241.064.814	727.120.449	1.863.945.474	127,0	115,2	438,4	190,4
2008	3.511.892.180	1.635.339.031	923.553.732	2.166.409.369	117,7	151,8	556,9	221,3

2009	4.545.056.034	2.646.843.678	1.253.339.980	1.686.671.336	152,4	245,6	755,7	172,3
2010	6.499.605.901	3.052.972.099	1.610.192.473	2.143.987.209	217,9	283,3	970,9	219,0
2011	6.133.366.831	3.011.082.247	1.913.037.799	2.943.394.404	205,6	279,4	1.153,5	300,7
2012	6.304.827.445	3.878.236.322	2.455.576.975	3.325.757.751	211,4	359,9	1.480,7	339,8
2013	6.356.142.654	4.751.546.453	1.974.782.725	2.673.416.797	213,1	440,9	1.190,8	273,1
2014	6.241.676.738	4.298.127.097	1.839.342.168	3.128.084.125	209,3	398,9	1.109,1	319,6
2015	5.828.583.086	3.091.198.917	904.506.448	2.273.387.767	195,4	286,9	545,4	232,3
2016	4.941.136.699	2.413.025.541	1.183.593.362	2.471.806.641	165,7	223,9	713,7	252,5
2017	5.366.303.771	2.052.472.048	947.040.745	2.369.488.994	179,9	190,5	571,0	242,1
2018	5.357.631.151	2.205.585.175	1.376.630.305	2.397.713.432	179,6	204,7	830,1	245,0
2019	5.084.918.305	2.446.487.632	1.532.283.161	2.721.815.438	170,5	227,0	923,9	278,1
2020	5.369.557.576	2.337.612.911	1.108.064.581	2.387.364.775	180,0	216,9	668,1	243,9
2021	4.815.676.735	2.208.399.288	986.126.716	2.533.045.186	161,5	204,9	594,6	258,8
2022	3.770.090.303	2.122.914.580	815.173.192	1.851.728.101	126,4	197,0	491,5	189,2
2023	5.346.112.951	2.032.688.612	1.083.719.547	2.427.603.473	179,2	188,6	653,5	248,0

Fonte: SIOP, elaboração própria

É possível perceber a importância dos programas em duas frentes analíticas. A primeira, nos montantes que revelam por si mesmos a importância crescente dos incentivos e da indução do MEC na implementação de ações que criam condições para a melhoria do desempenho de alunos e escolas. A segunda frente, refere-se ao papel do MEC como ator capaz de coordenar ações com outros entes governamentais.

O conjunto de programas faz parte das estratégias de apoio à política educacional e tem caráter obrigatório a partir da Constituição de 1988. O artigo 208, capítulo VII afirma ser dever do Estado suprir a demanda de caráter obrigatório garantindo: (...) atendimento ao educando no ensino fundamental através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde". Nesse contexto normativo, o acesso a condições materiais é apoiado por programas específicos já citados.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tem como objetivo ofertar alimentação durante os turnos letivos da educação básica. Os recursos são transferidos aos entes federativos a partir da matrícula, com valor ponderado por etapa, modalidade, localidade e se por educação integral[603]. Os valores referem-se a 200 dias letivos e as matrículas do ano anterior registradas no Censo Escolar realizada pelo INEP. PNAE sai de R$ 2,9 bilhões em 2002 e atinge o patamar de R$5 5,3 bilhões em 2023, 79,2% maior. O maior valor foi realizado em 2010, R$ 6,5 bilhões, mais do que o dobro do primeiro ano. Em seguida o programa segue oscilações sempre abaixo de 2010.

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) é realizado através de transferências para uma entidade privada sem fins lucrativos que faz o papel de unidade executora (UEx), criada pela comunidade escolar, sendo responsável pelo levantamento de necessidades, deliberação de prioridades, definição da destinação de recursos e prestação de contas. Portanto, o PDDE depende da capacidade de gestão e prestação de contas do uso dos recursos. O PDDE atingiu seu maior montante em 2013, R$ 4,7 bilhões e, embora maior do que o ano inicial da série aqui registrada, declinou e atingiu em 2023 o valor de R$ 2 bilhões.

O PNATE foi criado em 1994, Portaria MEC nº 955, de 21 de junho de 1994, sendo inicialmente focalizada, com transferências voluntárias de recursos e responsabilidades repassados aos atores priorizados. Depois de 2004, foi desdobrado em duas linhas de ação: o PNATE e o Caminho da Escola, com processos de descentralização e flexibilização da gestão, com a intenção de redução de custos e promoção de maior variedade de

[603] BRASIL. **Resolução nº 2, de 10 de março de 2023**. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2023/resolucao-no-02-de-10-de-marco-de-2023.pdf/view. Acesso em: 20 mar. 2023. Os critérios de repasse per capita são os seguintes conforme a Resolução CD/FNDE nº 02, de 10 de março de 2023: a) R$ 0,41 para os estudantes matriculados na Educação de Jovens e Adultos - EJA; b) R$ 0,50 para matriculados no ensino fundamental e no ensino médio; c) R$ 0,72 para a pré-escola, exceto para aqueles matriculados em escolas localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos; d) R$ 0,86 os matriculados em escolas de educação básica localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos; e) R$ 1,37 os matriculados em escolas de tempo integral com permanência mínima de 7h (sete horas) na escola ou em atividades escolares, de acordo com o Censo Escolar do INEP; f) R$ 1,37 os matriculados em creches, inclusive as localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos; g)- para os estudantes contemplados no Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, haverá complementação financeira de forma a totalizar o valor per capita de R$ 2,56; h) - para os estudantes que frequentam, no contraturno, o AEE, o valor per capita será de R$ 0,68. Independente da etapa e da modalidade de ensino, se o estudante estiver em carga horária integral, o valor per capita considerado é de R$ 1,37. Em carga horária parcial, independente da etapa e da modalidade, o valor per capita considerado é de R$ 0,86 no caso de estudantes matriculados em escolas localizadas em terras indígenas e remanescentes de quilombos, exceto creche, quando o valor per capita permanece em R$ 1,37.

serviços. A reformulação foi realizada pela Lei nº 10.880, de 9/06/2004 que fortaleceu o objetivo de garantia do acesso e permanência dos estudantes na escola.

As transferências tinham caráter suplementar aos recursos dos demais entes federativos, sendo ampliado em 2009 para toda a educação básica, isto é, educação infantil e ensino médio e de forma automática com base nas matrículas. Também se realiza por transferências baseadas nas matrículas do Censo da Educação Básica, tendo por objetivo custear despesas com transportes de estudantes, serviços de mecânica, seguros, manutenção, impostos, licenciamento e taxas. O apoio a transporte escolar (PNATE) é um programa financeiramente menor e atingiu o montante de R$ 1 bilhão em 2023, sendo mais de seis vezes maior do que no primeiro ano (2022). As alterações de desenho podem ser percebidas a partir de 2009, momento da reformulação do programa[604].

O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) [605] também tem caráter universalizante, tem processo de compras centralizado[606], tem proporções imensas, atuando em todo o território nacional. O programa abarcando a totalidade das redes da educação pública[607] e mobilizando atores com perspectivas diversas, desde o MEC e o FNDE, com seus técnicos, passando por editoras e chegando a professores, alunos e escolas[608].

O PNLD é executado pelo FNDE desde 1996, com a extinção da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE). É implementado, como já se viu, com recursos, sobretudo,

---

[604] RIBEIRO, Andreia Couto; JESUS, Wellington Ferreira de. A evolução dos recursos federais nos programas de transporte escolar: impactos na educação básica. **Rev. bras. Estud. pedagog.** (online), Brasília, v. 95, n. 241, p. 969-710, set./dez. 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbeped/a/gD3ZRQMKPnhGdWvhckMVc3g/abstract/?lang=pt. Acesso em: 24 jun. 2022.

[605] BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 992/2003 - Plenário**. Tomada de Contas Especial. Extravio de Vales-Transporte. Rejeição das alegações de defesa, por meio da Decisão nº 76/2002TCU-2ª Câmara, com a fixação de novo prazo para recolhimento do débito. Apresentação de novos elementos de defesa. Absolvição na esfera penal por ausência de provas. Independência das instâncias civil e penal. Irregularidade das Contas. Débito. Reconhecimento da boa-fé do responsável. Não incidência de juros de mora. Determinação para desconto em folha de pagamento. Autorização para cobrança judicial, na impossibilidade de se proceder ao desconto. Brasília, 17 jun. 2003. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A992%2520ANOACORDAO%253A2003%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 28 abr. 2024.

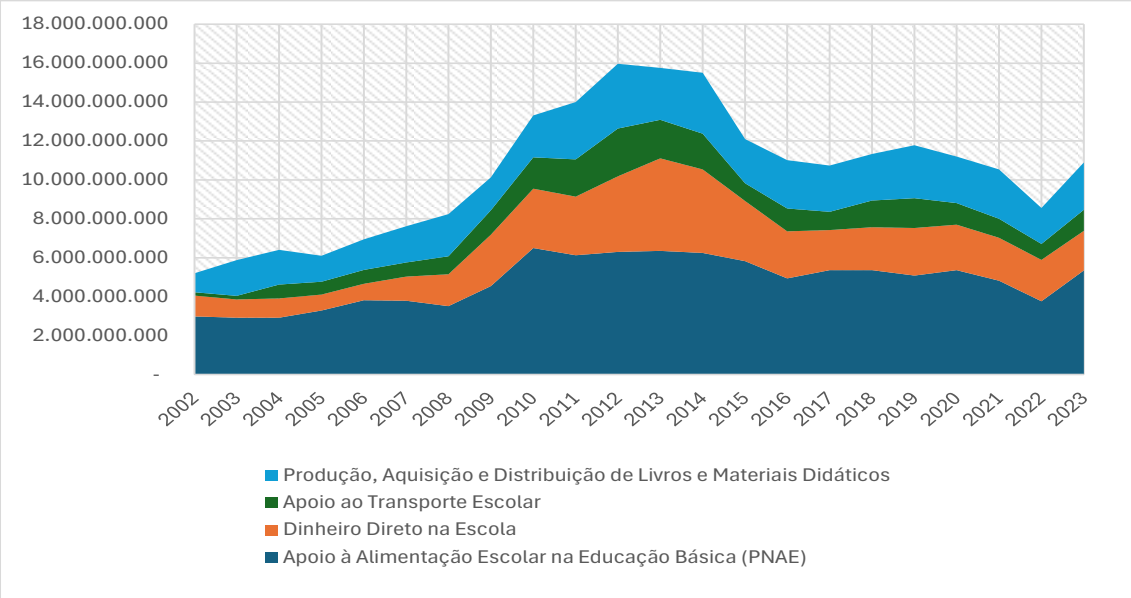
[606] HOFLING, Eloisa de Mattos. Notas para a discussão quanto à implementação de programas de governo: em foco o programa Nacional do Livro didático. **Educação & Sociedade**, [*S. l.*], ano 21, nº 70, abr. 2000. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/wpDJxzkpvjjDCRkmmhbzzpJ/. Acesso em: 22 set. 2022.

[607] CASTRO, Jorge Abrahão. **O processo de gasto público do Programa do Livro Didático**. Brasília: IPEA, 1996. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1833. Acesso em: 12 fev. 2024.

[608] CORREIA DE ALBUQUERQUE, Eliana Borges; FERREIRA, Andrea Tereza Brito; Programa Nacional do Livro didático (PNLD): mudanças nos livros de alfabetização e os usos que os professores fazem desse recurso em sala, Ensaio: aval. Pol. Públic. Educ. RJ, v. 27, n. 103, p. 250-270, abr/jun, 2019.

do salário-educação. Em 2023 atingiu o montante de R$ 2,4 bilhões, 79% maior do que em 2002. O programa distribui milhões de livros para as escolas em ciclos de 3 anos[609], o que permite ganhos de escala na compra, na indução e apoio a diferentes editoras e na racionalização do uso dos livros, com reaproveitamento, reposição e complementação. Entretanto, os milhões de livros são comprados de poucos editores.

Gráfico 7 - EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DE PROGRAMAS PRESENTES NO FNDE, 2002 E 2023



Fonte: SIOP, elaboração própria

Feita essas considerações, retorna-se ao salário-educação descrevendo sua importância relativa no financiamento dos diferentes programas do FNDE/MEC. Como se pode ver na tabela 3. O salário tem importância variada nos diferentes programas ao longo do tempo. A partir de 2005 passou ser fonte preponderante do PDDE, com participação acima de 90%, com apenas dois anos de exceção. A partir de 2019 passou a ser a fonte principal do PNAE, o que tomou um volume significativo de recursos, dado o tamanho do programa. A partir de 2013 a fonte também passou a ter participação importante no

[609] XAVIER, Farlaiany Ribeiro; TOLEDO, Stefani Moreira Aquino; CARDOSO, Zilmar Santos; Programa nacional do Livro e do Material didático (PNLD): caminhos percorridos, **Revista Educação em Debate**, Fortaleza, ano 42, no 82, maio/ago. 2020.ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. Com o decreto no 7.084/2010 o período era de 3 anos para os anos iniciais e finais do Educação Fundamental e para o Ensino Médio. Com o Decreto n. 9.099/2017, o período de vigência aumentou para 4 anos podendo ser estendido até 6 anos.

custeio da política dos livros didáticos. O programa de transporte é menor, mas também contou com participação da fonte no seu financiamento.

Interessante notar que, a respeito de critério de distribuição do salário-educação por matrícula tem impacto importante nas quatro linhas de ação. Algumas delas são perfeitamente alinhadas com o modus operandi ou os instrumentos adotados pelas políticas, outras, como PDDE que envolve ações estratégicas de indução baseados em critérios de necessidade das escolas e, portanto, envolvem deliberação e não transferências automáticas, serão provavelmente impactadas no seu desenho e implementação.

Em todo o caso, a eliminação da vinculação, como foi ventilado em uma das controvérsias, afetaria de forma importante as diferentes políticas. A alocação dos recursos dessas políticas diretamente ao FUNDEB, impactaria na proporção entre dinheiro novo ou remanejamento de recursos já existente da União, mas teria impacto menor nos critérios distributivos, pelo menos depois da decisão do STF que determinava a transferência do salário educação por matrícula. Quer dizer, PNAE, PDDE, PNATE e PNLD, pelo menos a parte financiada pelo salário-educação, deveriam ter recursos financeiros e entregas materiais por matrícula.

Essa última alternativa, no entanto, teria uma consequência previsível, a perda de margem discricionária e na liberdade de deliberação e coordenação de políticas entre a União e os demais níveis de governo federativo.

Claro, a atuação em processos de convênio e prestação de contas dão certa margem de autoridade e poder de decisão e correção ao nível central e, especialmente ao FNDE. Mas, também é muito pouco provável que políticas como PNAE e PNLD pudessem ser desenvolvidas com transferências financeiras sem perda de eficiência, ou que o PDDE pudesse ser mais bem implementado sem hierarquização de prioridades.

Tabela 3 -PARTICIPAÇÃO DOS RECURSOS DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO NO FINANCIAMENTO DE PROGRAMAS SELECIONADOS, 2002 A 2022

Ano	Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE)	Dinheiro Direto na Escola	Apoio ao Transporte Escolar	Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos
2002	-	59	-	-
2003	-	59	-	-
2004	-	65	99	-
2005	-	98	100	-
2006	-	97	98	-
2007	-	78	100	-
2008	-	91	74	-
2009	-	94	76	-
2010	-	100	53	-
2011	-	94	60	-
2012	-	93	46	71
2013	-	92	53	100
2014	-	96	53	97
2015	-	100	98	100
2016	0	100	68	99
2017	-	87	86	100
2018	65	100	69	93
2019	100	100	59	87
2020	100	100	80	98
2021	99	100	89	72
2022	100	100	99	98

Fonte: SIOP, elaboração própria

Há que se convir que as controvérsias a respeito de desenhos de implementação e de seus instrumentos colocam em cena o peso histórico das instituições, de suas capacidades de controlar recursos, assim como regular a entrada de grupos no debate. Mas há outro argumento para além da dependência de trajetória do institucionalismo

histórico ou do poder dos arranjos organizacionais do institucionalismo sociológico, dois modelos que explicam e descrevem o funcionamento das instituições, mas que não mobilizam reflexões normativas, sejam elas relacionados a desenhos alternativos de implementação ou valores de justiça. O argumento se refere à força e importância dos instrumentos de política pública. Os instrumentos delimitam o desenho e a implementação em cada política, trazendo a reflexão a respeito das vantagens, desvantagens e dos custos de transação de cada escolha. Exemplifica-se.

Comprar livros didáticos envolve escala, embora a distribuição seja feita por matrícula. Já a alimentação escolar envolve transferências por matrículas e um complexo desenho de transferências relacionadas aos níveis de educação e suas modalidades, ou seja, as matrículas não têm o mesmo valor em função das diferentes realidades educacionais e institucionais. Nos dois casos, é de se imaginar que a heterogeneidade de situações locais não apenas dificultaria desenhos de política, como geraria desigualdades potenciais. A descentralização, possivelmente, não é o melhor caminho em todas as situações.

Dessa maneira, a desvinculação do salário-educação teve potencial para gerar debates. A simples inclusão dos recursos do salário-educação e do FNDE no FUNDEB tinha implicações importantes tanto nos objetivos, quanto nos objetivos fiscais e mais amplos, nos objetivos governamentais.

A próxima seção acompanhou a documentação que foi sendo criada como regra geral do FUNDEB. Não cessaram as controvérsias, mas algumas delas são estabilizadas, pelo menos temporiamente.

4.3 Seguindo os documentos: a evolução normativa da política de fundos no campo educacional

A política de fundos de financiamento da educação foi acompanhada da ampliação da cobertura de crianças na idade da educação básica. Esse fato, realmente, deve ser comemorado e dado os créditos à política de fundos. Antes de sua instituição, o panorama educacional era marcado por alto nível de exclusão e evasão escolar. A criação do FUNDEF, aliado a outros programas educacionais ou sociais mais amplos, levou ao reconhecimento da importância da ampliação de recursos. Quantidade e qualidade não são termos

dicotômicos, mas, nesse caso, complementares, embora exijam, cada um deles, esforços institucionais específicos.

De forma suscinta, a educação contempla a divisão em rede pública e rede privada. Sendo pública ela se divide em federal, estadual, distrital e municipal em correspondência direta à forma do desenho federativo brasileiro. Comporta também a divisão em etapas: médio, fundamental, pré-escola e infantil. As etapas – pré-escola, fundamental e médio – são classificadas legalmente como educação básica[610]. Essas classificações, ao lado do financiamento e de outros programas, indicam a organização da matéria que acaba por indicar a existência de um sistema, mesmo que não formalizado legalmente.

O financiamento da educação apresenta uma história de ampliação gradual. Considerando sua linha temporal e de abrangência percebe-se sua ligação com ideais de justiça ou, para a interpretação perseguida neste trabalho, com sentidos de solidariedade que permeiam o Estado brasileiro.

A política pública do FUNDEB se manifestou em três momentos que se marcaram por diferentes contextos. A ocorrência das mudanças pode ser vista na linha temporal que se manifesta nos anos de 1996, 2006 e 2020. A evolução da política de financiamento no tempo, duração e abrangência pode ser visualizada da seguinte forma:

Quadro 6 - LINHA DO TEMPO: VINCULAÇÕES E FUNDOS

1983- EC no 24 (Emenda Calmon), vincula percentual de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). A União deveria vincular 13% de impostos e os demais entes federativos, 25%; 1988 – Artigo 212 da CF, vincula arrecadação da União 18%, de Estados e municípios 25% da Receita Corrente Líquida de Impostos (RCL) em MDE611 e define o salário-educação como fonte de financiamento da educação básica pública; Artigo 213 da CF ADCT 60: prevê a criação de um fundo para assegurar a igualdade e qualidade na oferta de ensino obrigatório; cabia a União complementar recursos do fundo, em cada Estado e Distrito federal, sempre que o valor por aluno não atingisse o mínimo definido nacionalmente; as três esferas de governo ajustariam suas

[610] 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 02 jan. 2024. O art. 4º estabelece as diretrizes e bases da educação nacional - o dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada da seguinte forma: a) pré-escola; b) ensino fundamental; c) ensino médio; [...].

[611] PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educ. Soc. Campinas**, v. 39, no 145, p. 846-869, out. de, 2018. Disponível: https://www.scielo.br/j/es/a/rk4wKJgNYZsdt5QdgSgkDwG/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 30 set. 2022.

contribuições de forma que o valor por aluno atingisse o correspondente a um padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente612;

1996 - EC no 14, cria o FUNDEF e Lei no 9.424 o regulamenta. O fundo entra em vigor em 1998.

1996 – Lei de diretrizes de bases da educação nacional (LDB), Lei no 9.394/1996;

2001– Plano Nacional de Educação, Lei no 10.172, elevação de gastos da educação até ***7% do PIB***

2006 – EC nº 53, cria o FUNDEB com vigência até 2020, Lei no 11.494 regulamenta o FUNDEB que entra em vigor em 2007, Decreto no 6.003 regulamenta a **arrecadação**, fiscalização e a cobrança do salário-educação.

2009 – EC no 2009, extingue os efeitos da DRU sobre a educação

2008 – Lei no 11.738 regulamenta o piso salarial profissional nacional para profissionais do magistério público da educação básica;

2014- Lei no 13.005, estabelece o Plano nacional de Educação (2014-2024) e define o Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi). Que definiria ser implementado a partir de 2016. Fixa meta de ***10% do PIB*** para a educação até 2024.

2016 – EC no 95 limita o crescimento dos gastos públicos.

2020 – EC no 108, entra em vigor no ano seguinte, pereniza o FUNDEB;

Elaboração própria

Quando se analisa a linha temporal do financiamento percebe-se que sua instituição foi diferida no tempo. Entretanto, essa é uma visão histórica retrospectiva, "a coruja de minerva já alçara seu voo". Os embates históricos motivaram e suspenderam conflitos sucessivas vezes e ao final é possível contar a história de um sucesso. Foram necessários 24 anos para se chegar à conclusão da inadequação da inscrição do FUNDEB nas disposições transitórias, que a política de fundos e as vinculações constitucionais deveriam ser permanentes. Essa posição está presente em diferentes momentos, quer dizer, a inadequação da transitoriedade como leitura da política. No entanto, pode-se contar que a percepção vai ganhando densidade, os processos políticos vão se desenrolando e são seguidos pela consolidação gradual das ações de colaboração federativa e consolidação de capacidades institucionais. Difícil contar essa história à luz do incrementalismo, mas é possível descrevê-la como um conjunto de ações que vão sendo agregadas para proteção da política da perda de recursos e na direção da solidariedade federativa.

A política de fundo educacional se inicia como transitória – em 1996 – e transforma-se em permanente após 2020. Neste espaço temporal é possível visualizar as

612 A data de implementação seria 1º de janeiro de 2003.

influências que a criação e metamorfoses do instituto sofreram. A história se inicia em 1996, alterando previsão constitucional, que além de buscar equalizar a desigualdade educacional visava envolver os entes federativos na construção da educação brasileira. Lembrando que a época o fundo recebeu a denominação FUNDEF.

Havia um sentimento de que seria possível operacionalizar a Constituição de 1988 – que não foi nada discreta ao optar por um texto que, críticas a parte sobre suas possiblidades de concretização imediata- buscou a igualdade por meio da solidariedade. Esse entendimento perpassa por todo texto constitucional, que analiticamente, elencou os direitos e garantias fundamentais e sociais de forma exemplificativa[613].

A modificação na natureza do dispositivo, que hoje se apresenta quase como consenso quanto a sua relevância como instrumento na promoção da educação, carrega a expectativa de impactar nos resultados sociais para produzir consequências positivas, não só na educação, mas em outros campos, como o econômico. Diferentes narrativas são possíveis aqui.

Uma delas, a da continuidade consistente e incremental da política. Essa foi questionada com as tentativas de desvinculação de recursos orçamentários durante o Governo Bolsonaro. Seja como for, na sequência vê-se o movimento histórico entre o FUNDEF, FUNDEB e Novo FUNDEB. Não nos esqueçamos de que o modelo típico-ideal que conduz a descrição é o patamar dos 10% do PIB que podemos substituir ao final pelo modelo CAQi e CAQ.

O Novo FUNDEB expressado na EC nº 108 consolida e aperfeiçoa os instrumentos de produção equidade e igualdade. Mas, além da universalização gradual da provisão de serviços públicos educacionais, dá-lhes novos sentidos ao determinar-lhes o caráter "de forma permanente" e mais algumas camadas de significações ao multiplicar os critérios de distribuição, adotando o desempenho de redes como um dos eixos para direcionar recursos. A tradução desse movimento histórico em termos da reflexão político-normativa é que gradualmente a política de fundos se transforma de política de governo em política de Estado.

Não obstante, é necessário lembrar que a gramática política comportou recentemente proposições de desvinculação completa de recursos destinados constitucionalmente a pelo menos parte das políticas sociais. A proibição de retrocesso na

[613]SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas.** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

proteção social é um argumento político normativo e contém uma leitura e interpretação específica dos direitos fundamentais.

Após os 24 anos de experiência de repartição de recursos entre os entes federados, concluiu-se por sua imprescindibilidade, o que modificou o significado do instrumento. Antes, considerado como temporário e, portanto, dispensável, agora considerado permanente, logo, indispensável. A mudança agrega credibilidade e força político-jurídica ao instituto, uma vez que para seu encerramento passa a ser necessária a articulação do processo constitucional.

Pode-se dizer que política pública é escala (abrangência) e institucionalização (permanência e continuidade). Da visualização da política de fundos também é possível constatar duas mudanças significativas no sentido atribuível ao instrumento. A primeira se refere à abrangência. Em sua concepção o financiamento era destinado apenas a uma das etapas da educação básica, ao ensino fundamental. Lembrando que a educação básica se divide em pré-escola, fundamental e ensino médio. Os objetivos então foram limitados à universalização da educação fundamental.

A segunda, refere-se à redefinição de quem faz o que, ou seja, das competências e atribuições da administração das etapas da educação. Estados e municípios vão definindo ações cada vez mais específicas em relação às suas responsabilidades de implementação às etapas da educação. Segundo o INEP[614], as matrículas da Educação infantil montavam - em 1999 - a 4.235.278, sendo 9% estaduais, 66% municipais e 25% privada.

Como se vê, o desafio era significativo tanto em termos de recursos, desenho de competências e sobretudo de construção de capacidades. As dúvidas em relação às possibilidades de implementação de políticas por parte dos entes federativos certamente pesaram no desenho do FUNDEF adicionalmente às restrições fiscais.

A gradual transferência de atribuições de competências de Estados para municípios, e a construção incremental de capacidades também funcionou como argumento para a ampliação do fundo, de apoiador da educação fundamental para o ensino básico como uma totalidade. Evidentemente, o modelo inicial e as críticas do

[614] INEP. Sinopse Estatísticas da Educação Básica. Censo Escolar 99. Brasília: O Instituto, 2000. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/sinopse_estatistica_da_educacao_basica_censo_escolar_99.pdf. Acesso em: 27 jun. 2024.

escopo reduzido do FUNDEF não perderam suas razões; vale conhecer a evolução das matrículas nas décadas posteriores.

Como mostra a tabela 4, o número de matrículas cai de 48,6 milhões em 1999 para 43,3 milhões em 2022, depois de um período intermediário de ampliação. Em 2002 o total de matrículas chegava a 53 milhões. Na verdade, as matrículas da educação infantil cresceram de forma acentuada de 4,7 milhões para 9 milhões no final do período. Entretanto, as matrículas da educação fundamental e ensino médio declinaram no período. A primeira era de 36 milhões e cai para 26,4 milhões e a segunda era 7,7 milhões, chega a 14,4 milhões em 2009 e recua para 7,8 milhões em 2022.

Importante salientar que as matrículas na rede Estadual declinam. Eram de 47,6% em 1999 e passaram a 30,3% em 2022. Esse movimento decorre da municipalização, que passa a constituir 50,7% das matrículas. Os municípios chegam a 2022 como responsáveis por 72,8% das matrículas da educação infantil, 58% das matrículas do fundamental e apenas 0,5% do ensino médio que corresponde a 84% da rede estadual. Porém, deve-se enfatizar o crescimento da educação privada que já correspondia a mais de 18% das matrículas em 2022, com 26,6% das matrículas da educação infantil, 17,4% da educação fundamental e 12,8% do ensino médio.

Tabela 4: EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA POR ETAPA E TIPO DE ESTABELECIMENTO, 1999, 2009 E 2022

Ano	Etapa da Educação	Educação Básica				
		Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1999	Educação Infantil	4.781.522	1.283	410.063	3.295.058	1.075.118
	Educação Fundamental	36.059.742	28.571	16.589.455	16.164.369	3.277.347
	Ensino Médio	7.769.199	121.673	6.141.907	281.255	1.224.364
	Total	48.610.463	151.527	23.141.425	19.740.682	5.576.829
2009	Educação Infantil	6.810.379	2.559	82.411	4.915.969	1.809.440
	Educação Fundamental	31.868.172	25.526	10.598.348	17.372.419	3.871.879
	Ensino Médio	14.416.286	18.221	7.228.224	5.534.018	1.635.823
	Total	53.094.837	46.306	17.908.983	27.822.406	7.317.142
2022	Educação Infantil	9.028.764	2.377	57.256	6.569.336	2.399.795
	Educação Fundamental	26.452.228	22.798	6.462.246	15.373.541	4.593.643
	Ensino Médio	7.866.695	232.121	6.622.359	40.739	971.476
	Total	43.347.687	257.296	13.141.861	21.983.616	7.964.914

Fonte: Censos Educacionais, INEP, 1999, 2009 e 2022, elaboração própria

O movimento de especialização de competências dos entes federativos decorre tanto da legislação quanto dos instrumentos de financiamento, assim como o crescimento da participação privada nas matrículas totais e por etapas de educação. Esse conjunto de

questões importam ao darem sentidos institucionais ao FUNDEB. As presenças de quase 8 milhões de matrículas em escolas privadas não é nada trivial nos significados finais produzidos pela política de fundos.

Quanto à temporalidade da vigência do instrumento fundo, saliente-se que sofreu uma majoração de 10 para 14 anos e, depois, foi tornado permanente. Mesmo se considerando a ampliação da cobertura e a caracterização de permanência, atribuída pela Emenda Constitucional nº108/2020, falta ao instrumento força suficiente para reduzir a persistência das desigualdades educacionais, seja sob a perspectiva do acesso ou das oportunidades.

Assim, é necessário enfatizar que a que a política se tornou permanente, ajudou na definição de competências e responsabilidade no pacto federativo, mas não implementou o instrumento que operacionalizaria a política nacional de educação com qualidade igual, ou seja, o CAQ[615].

Após essa contextualização, na sequência são apresentadas a evolução normativa da política de fundo de financiamento, considerando seus três momentos – de criação do Fundo; de alteração do fundo; e, de permanência do Fundo. Para se estabelecer a relação entre a política de financiamento educacional e argumentos de solidariedade, dividiu-se o tópico em três partes. Na primeira apresenta-se o contexto de criação no Fundo, indicando seu âmbito de atuação e duração (4.3.1). Na segunda parte, indica-se as modificações que o instituto sofreu diante dos avanços educacionais ocasionados pelo FUNDEF (4.3.2). E, na última e terceira parte, são discorridas considerações sobre o novo modelo institucionalizado pela EC nº 108 de 2020 que buscou agregar por meio da perenidade da ferramenta, mais igualdade na distribuição dos recursos (4.3.3).

[615] BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). **Parecer nº 8, de 5 de maio de 2010**. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. Disponível em: https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_PAR_CNECEBN82010.pdf?query=Brasi. Acesso em 17 out. 2023.

4.3.1 FUNDEF: TRANSITORIEDADE E ABRANGÊNCIA (1998-2006)[616]

Neste período as críticas sobre as modificações introduzidas pela EC nº 14/96 geraram dúvidas acerca da real eficácia do fundo. De acordo com Sena, a legislação do FUNDEF era considerada um retrocesso por não atingir a Educação do Jovens e Adultos (EJA) e a população em idade escolar[617].

Questões como a existência de recursos constitucionais disponíveis à educação, mas não aplicados pela União, embasava o argumento de que a ideia base para criar o fundo era desobrigar a União com o ensino fundamental, diante do disposto no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O art. 60 do ADCT, em sua redação originária, estabelecia que os poderes públicos, nos dez primeiros anos de sua promulgação deveriam aplicar, ao menos, 50% dos recursos destinados à educação, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

A ideia da instituição do fundo, representava um retrocesso em face da disposição constitucional prevista no art. 60 do ADCT, que não chegou a ser, de fato, efetivada. Pinto[618] defendeu à época da instituição do FUNDEF, sua desnecessidade diante da previsão expressa constitucional com previsão da participação da União. O art. 60 do ADCT trazia comando expresso sobre a complementação da União, o que fortaleceria o pacto federativo. Bastaria sua operacionalização, assim como foi delineada uma estrutura de implementação para o FUNDEF.

> Estados e Municípios já aplicavam o percentual de 50% previsto no art. 60. A União não o fazia sob o argumento de que dependia de apuração do gasto real dos outros dois entes federativos, como não havia esse levantamento, o art. 60,

[616] O FUNDEF, criado em 1996 pela EC 14/96, foi regulamentado pela Lei nº9424/1996 e, implantado em 1998.

[617] MARTINS, Paulo de Sena. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011.

[618] PINTO, José Marcelino de Rezende. A divisão de responsabilidades pelo ensino no Brasil e o impacto das mudanças recentes na legislação. **Paidéia (Ribeirão Preto)**, p. 11-27, 1996. Disponível em: https://www.scielo.br/j/paideia/a/GSTN44nygpPzwZWK7QMd9Jn/. Acesso em: 10 out, 2022.

> que poderia ter sido um alento na educação brasileira com a participação efetiva da União, virou letra morta[619].

As reticências e dificuldades para a participação da União podem ser confirmadas tanto para o período anterior a 1995 - antes da instituição do FUNDEF – e os aportes posteriores, sempre abaixo das expectativas e definições legais. A título de exemplificação, um aluno da rede estadual de ensino fundamental de Alagoas receberia (considerando uma vinculação de 15% de sua receita para este nível de ensino) o equivalente a R$ 531/ano, enquanto seu colega da rede municipal receberia R$ 128/ano. Por outro lado, enquanto um aluno da rede estadual paulista receberia, nas mesmas condições acima, R$ 395/ano, seu colega da rede municipal receberia o equivalente a R$ 1,276/ano.[620]

Vê-se a discrepância não somente entre alunos integrantes da mesma rede de ensino, como também entre alunos que pertenciam a rede de ensino diversas. Esse contexto, possibilitou uma narrativa muito forte na defesa da instituição do fundo, que pregava a destinação de valores equânimes para os alunos inseridos na educação pública. A defesa pelo financiamento tinha como base a igualdade em termos formais. A ideia era a destinação de um mesmo valor para todos.

Os motivos que influenciavam a possibilidade de investimentos das unidades federativas na educação, dependiam de fatores que oscilavam desde motivação política até a sua capacidade arrecadatória, às vezes um servindo de justificativa para o outro.

Muito da preocupação com a criação do FUNDEF centrava-se na questão da responsabilidade financeira. O ensino fundamental com grande número de alunos representava gastos para a unidade federativa que fosse competente para seu fornecimento. A prestação do serviço em si, sua qualidade, apesar de figurar nas discussões que já determinava um padrão mínimo de qualidade – e aqui, frisa-se o termo

---

[619] PINTO, José Marcelino de Rezende. A divisão de responsabilidades pelo ensino no Brasil e o impacto das mudanças recentes na legislação. **Paidéia (Ribeirão Preto)**, p. 11-27, 1996. Disponível em: https://www.scielo.br/j/paideia/a/GSTN44nygpPzwZWK7QMd9Jn/. Acesso em: 10 out, 2022. p.19, afirma que este comando constitucional não chegou a ser, de fato, concretizado e se tornou letra morta.

[620] PINTO, José Marcelino de Rezende. A divisão de responsabilidades pelo ensino no Brasil e o impacto das mudanças recentes na legislação. **Paidéia (Ribeirão Preto)**, p. 11-27, 1996. Disponível em: https://www.scielo.br/j/paideia/a/GSTN44nygpPzwZWK7QMd9Jn/. Acesso em: 10 out, 2022.

mínimo – ficava a margem quando se confrontava com o argumento de quem (qual ente) suportaria o gasto.[621]

O suporte de gasto de recursos representava a maior preocupação. Emendas foram apresentadas para inserir o termo "ensino fundamental" para não gerar dúvidas sobre a abrangência do instituto. A opção em financiar apenas uma parte da educação, apesar de ferir frontalmente a equidade educacional, prevaleceu diante do argumento das possibilidades financeiras.[622]

Mas, mesmo considerando a realidade crítica representada pelos números da educação, o fundo foi instituído num clima de descrença, notadamente, no que se referia à municipalização do ensino fundamental. A previsão, no prazo de dez anos, de municipalização do ensino fundamental, fez surgir um sentimento de desconfiança das municipalidades em relação aos estados, que desejavam passar a responsabilidade desta etapa educacional para os municípios. A questão girava no custo que seria repassado de um ente ao outro, neste caso, do estado membro ao município.

Para além das dúvidas sobre a efetividade do fundo e das controvérsias sobre a repartição dos recursos, o FUNDEF foi aprovado e inserido no texto Constitucional, recebendo regulamentação da Lei nº 9.424/96 com prazo de vigência de dez anos. O contexto educacional que levou a sua criação estava fundamentado na discrepância de valores gastos com os alunos, que variava a depender do local de residência deste aluno.

Como consequência de sua instituição o FUNDEF gerou efeitos positivos nas redes mais carentes, fazendo com que o instituto alcançasse prestígio. Constituiu avanço social por iniciar a discussão sobre a repartição de recursos educacionais de uma maneira até então não realizada na construção da educação brasileira.

---

621 Inúmeras emendas ao projeto de lei nº2380/1996 foram apresentadas para tentar construir uma narrativa que possibilitasse a articulação entre repartição de recursos e busca de qualidade. Apesar do foco das discussões terem recaído na sistemática de repartição dos recursos, foi possível perceber que algumas emendas se abordavam a questão da qualidade. BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº2380/1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Funda mental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no § 79 do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, 1996. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=202922. Acesso em: 18 jan. 2023.

622 BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº2380/1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Funda mental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no § 79 do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, 1996. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=202922. Acesso em: 18 jan. 2023.

Com o FUNDEF, a educação foi inserida no campo de discussão da política, com grande participação da sociedade civil, e questões como a coordenação federativa e o papel da União nesse jogo entraram definitivamente e de forma substantiva na agenda. Foi a alocação da educação na agenda nacional, por meio da efetiva participação da União no aporte de recursos, que fortaleceu o vínculo federativo e, via de consequência, a solidariedade.

É curioso notar que esse movimento de abertura para a discussão da educação coincide com mudanças de paradigmas na sociedade, na economia, na política e no próprio Estado. Em 1996 quando o FUNDEF foi instituído, o terreno político era permeado por ideias gerencialistas e descentralizadoras do governo Fernando Henrique Cardoso.[623] Na educação, a mudança ia ao encontro dos ideais neoliberais já patrocinados nos países desenvolvidos.[624]

Neste ponto, é interessante notar que mesmo que a participação da União, ainda, fosse tímida na alocação de recursos, a vinculação constitucional da obrigação, num órgão descentralizador, fez com que os resultados benéficos na educação fossem percebidos. A criação da política de fundos demostrou que a educação era, a essa época, tão pouco valorizada politicamente que, mesmo com baixo percentual de participação na alocação de recursos por parte da União, a obrigação gerou efeitos positivos na educação.

Resultados como permanência na escola, diminuição do número de analfabetos contribuíram para que o fundo, após transcorridos o prazo de 10 anos de sua existência fosse reconhecido como mecanismo que acabou por trazer benefícios além do esperado.

Esse primeiro desenho do financiamento educacional – do instrumento FUNDEF – além dos efeitos positivos acima mencionados - apresentou também algumas limitações, distorções que trouxeram consequências negativas.

Como consequência negativa pode ser indicada a seletividade do Fundo durante seus dez anos de vigência. Inúmeras críticas foram tecidas sobre a escolha em financiar parte da educação - apenas a educação fundamental – excluindo-se parcela da população estudantil que frequentava o infantil e o médio.

---

623 CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **O processo de agenda setting na reforma da Administração Pública (2000-2002)**. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de São Carlos. 2004.´

624 LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa**. Neoliberalismo em ataque ao ensino público. 2 ed. São Paulo, Boitempo, 2019.

Outra consequência negativa que pode ser indicada foi o efeito denominado Robin Hood às avessas[625] que acarretava distorções no cálculo do FUNDEF. A consequência desse efeito consistia em deformidades em seu cálculo, fazendo com que municípios ricos em estados pobres recebiam o repasse, e municípios pobres em estados ricos não recebiam o repasse[626]. Essa situação foi verificada e vista como causa de manutenção de desigualdades.

A identificação do efeito Robin Hood às avessas era uma anomalia no que se referia à parcela do FPE e do FPM. Como os 15% (quinze por cento) do FPM ou do FPE deduzidos de cada município ou estado retornam à conta bancária do fundo, pode acontecer de municípios e estados receberem valores maiores ou menores do que cedidos. Esse ponto foi muito atacado e buscou-se maneiras de superar essa situação na evolução do financiamento público educacional.

Essa situação ocasionada pela distorção no cálculo, somada à limitação do tempo de vigência do fundo, criado para viger por 10 (dez) anos, e somada à limitação de abrangência, apenas para o ensino fundamental, foram fatores que possibilitaram à discussão de sua renovação e dos pontos que deveriam ser alterados.

A junção dos pontos positivos e negativos do FUNDEF, ou seja, a constatação das limitações do instrumento de financiamento – FUNDEF – e o reconhecimento dos seus efeitos positivos abriram caminho para as discussões que embasaram a transformação do FUNDEF em FUNDEB, veiculadas na Emenda Constitucional nº 53/06, diante da constatação das dificuldades de gestão por estados e municípios de suas redes de ensino, caso o financiamento fosse extinto. Na sequência, foi abordada essa transformação da política de fundos.

---

[625] PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, v. 28, p. 877-897, 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/BHh7B748fzMXtnZ86SxL55B/abstract/?lang=pt. Acesso em: 20 out. 2022.

[626] PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, v. 28, p. 877-897, 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/BHh7B748fzMXtnZ86SxL55B/abstract/?lang=pt. Acesso em: 20 out. 2022. O FUNDEF apresenta também um efeito "Robin Hood" às avessas e que atinge principalmente os pequenos municípios, em especial aqueles situados nas regiões mais pobres do país e cuja receita principal vem das transferências da União propiciadas pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Como aponta estudo elaborado por BREMAEKER (2003), 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.

4.3.2 FUNDEB: TRANSITORIEDADE E INSUFICIÊNCIA (2007 A 2020)

A evolução no financiamento público educacional, por meio da EC nº 53/06, decorreu do reconhecimento da impossibilidade dos estados membros e municípios arcarem com financiamento da educação sem a participação da União. O fortalecimento da ideia de regime de colaboração, iniciada com a EC nº14/96, adquiriu mais corpo e força por meio da constatação de que a participação dos entes federados na promoção da educação, acarretou saldo positivo, notadamente, no que se refere ao acesso.[627]

As discussões sobre o fundo de 2006, e suas alterações, foram marcadas pela participação ativa da sociedade civil e de gestores federais, estaduais e municipais, tanto da área financeira como da área educacional.[628] Uma das principais demandas, que foi atendida, foi a ampliação de cobertura do fundo, que se estendeu do ensino infantil até o ensino médio, ou seja, passou a cobrir toda a educação básica. Por isso a modificação em sua denominação. O mote foi tentar minorar a fragmentação na educação escolar, ao privilegiar um nível de ensino específico.

O foco do FUNDEF no ensino fundamental trouxe um déficit educacional para a população de 15 a 17 anos que, nesta época, apresentava uma taxa de atendimento de quase 33,3% para essa faixa específica, ou seja, dos 10.702.499 de jovens apenas 3.563.932 eram atendidos.[629]

A exemplo da duração do FUNDEF, a data de vigência do FUNDEB foi determinada, com previsão de duração de 14 (quatorze) anos, e seu termo final, previsto para dezembro de 2020. Basicamente, a estrutura do FUNDEB se manteve a mesma do FUNDEF. Continuou sendo constituído por 27 fundos (sendo 26 estaduais e 01 do Distrito Federal), tendo sua natureza de fundo contábil preservada.

Quanto aos tributos que compõem o FUNDEB de 2006 há o predomínio de tributos de natureza estadual, sendo o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), o mais

---

627 LIMA, Maria José Rocha; DIDONET, Vital. FUNDEB-Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação: Avanços na universalização da educação básica. **Brasília: Inep, fev**, 2006.

628 DE SENA MARTINS, Paulo. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Autores Associados, 2011, p.198.

629 LIMA, Maria José Rocha; DIDONET, Vital. FUNDEB-Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação: Avanços na universalização da educação básica. **Brasília: Inep, fev**, 2006. p.10.

importante[630]. Não há, para sua formação a destinação vinculada de impostos de competência municipal. Característica esta, herdada do FUNDEF[631].

Desse conjunto de recursos provenientes dos estados e municípios, 60% destinavam-se ao piso para valorização do magistério, podendo ser remunerados docentes, profissionais de suporte pedagógico, direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica.

Sua contribuição e novidade centrou-se na abrangência de cobertura que foi estendida para toda educação básica, no aumento de aporte de recursos ao Fundo e na instituição do piso mínimo nacional de remuneração dos professores. Até então era possível que um professor não auferisse, como salário, o mínimo estabelecido nacionalmente.

As modificações propostas pela EC nº53/2006, impulsionaram o reconhecimento na carreira de professor, ao manter as influências positivas recebidas do FUNDEF. Isso possibilitou e fortaleceu a categoria abrindo espaço para inserir a valorização profissional nas pautas de discussão.

A forma de repasse dos recursos, também, contribuiu cabalmente para a universalização do acesso à educação. O desenho do financiamento do fundo fez com que os entes federados, neste caso estados e municípios, voltassem esforços para a captação de alunos, para aumentar o recebimento das verbas educacionais.

Neste desenho do FUNDEB 2006, a Constituição Federal determinava que os recursos seriam distribuídos entre os estados membros e os municípios proporcionalmente ao número de matrículas em suas redes de ensino, observada a prioridade de atuação. Municípios atuariam prioritariamente na educação infantil e ensino fundamental, e estados na educação fundamental e ensino médio, conforme art.211 §§2º e 3º. Ou seja, estabeleceu-se uma relação direta entre o número de matrículas e o valor que cada ente receberia para custear as despesas de educação.

---

630 CASTRO, Jorge Abrahão; FERNANDES, Maria Alice, Sistema de informações sobre gastos públicos em educação – **SIGPE:** diagnóstico dos gastos públicos na área de educação 1995, Brasília, DF: IPEA, 1999. Já havia assinalado a predominância de recursos estaduais (70%) do FUNDEF, com variações regionais que dependem da dinâmica econômica e das estruturas tributárias estaduais, especialmente do comportamento do ICMS.

631 Não se considerou para o cálculo das receitas destinadas ao FUNDEF ITR, IPVA, ITDC, e no caso dos municípios do ISS, IPTU e ITBI. O argumento era que a cesta menor de impostos permitiria maior efetividade no monitoramento das vinculações.

A Lei nº 11.494/97, que regulamentava o fundo, disciplinava a forma de distribuição dos recursos com base em fatores de ponderação que considera as diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica. O modelo partia do fator 1 (um) para os anos iniciais do ensino fundamental urbano.[632]

Ao se considerar o número de matrículas vinculados tanto aos Estados quanto aos municípios e aplicando-se os valores de ponderação havia a redistribuição dos impostos entre os entes federativos. A ideia, que até hoje se mantém quanto ao fundo, é a equalização do valor por aluno, transferindo recursos entre municípios, e entre Estados e Municípios.[633]

Como a arrecadação dos impostos não se dá de maneira uniforme no território nacional, havia também a previsão de complementação da União aos Estados e Municípios que não atingissem o valor anual por aluno (VAAF).

Conforme a lei, a complementação se dava de, no mínimo, 10% do total dos recursos que integravam o FUNDEB. A União, na vigência do FUNDEB 2006, participava do financiamento da educação quando Estados ou o Distrito Federal não alcançavam o valor mínimo por aluno, definido nacionalmente. Neste momento, ocorria a segunda equalização.

Percebe-se então, que a redistribuição por meio das transferências entre os entes federativos, primeiro na verificação do montante do fundo, em que se adequa as transferências entre Estados e Municípios e entre municípios e, depois com a complementação da União - onde havia necessidade - aplica a ideia de solidariedade que é aplicada na sua forma mais densa. Ou seja, há o repasse de quem tem mais para quem tem menos, mas sem considerar as camadas, as nuances que caracterizam cada estado e município.

Apesar do FUNDEB 2006 ter deixado claro que a educação depende destas ações solidárias, exteriorizadas nas políticas públicas, principalmente nas que visam a repartição

---

[632] A partir deste fator de ponderação 1(um) os demais são estabelecidas e servem como parâmetro para a repartição dos recursos. O instrumento normativo que veicula tais informações são as resoluções de competência o Ministério da Educação – MEC.

[633] 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): proposta de aprimoramento para a implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). **Estudo Técnico nº24/2017**, Brasília, set. 2017. Disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/. Acesso em: 20 abr. 2022.

de receitas, para se efetivar direitos, como visto até agora, os caminhos escolhidos levam consequências que nem sempre são previsíveis, ou seja, consequências impremeditadas que acompanham o desenvolvimento das políticas públicas.[634]

Por isso, mesmo considerando os avanços em relação ao FUNDEF, o desenho do FUNDEB 2006, quando aplicado apresentou distorções, o que resultou em situações de desigualdade, o que contrariava a essência da ferramenta que é justamente equalizar os recursos para possibilitar as mesmas condições de oportunidades aos alunos.

É oportuno ressaltar que, as distorções são discutidas para demonstrar a ligação entre financiamento educacional e a solidariedade. A lógica de construção da ferramenta –FUNDEB 2006 - possibilitou uma redução entre as desigualdades nas redes de ensino de sete vezes entre a maior e a menor rede. Caso a complementação da União no FUNDEB não fosse aplicada, essa diferença seria de 120 vezes entre a maior e a menor. Vê-se, então, os efeitos positivos do fundo quando se analisa a distribuição dos recursos, mas não se pode ignorar a necessidade de ajustes.[635]

O primeiro apontamento que pode ser feito que demonstra a limitação do FUNDEB - considerando o período que vigorou as normas sob a EC 53/06 - é sobre a complementação da União. O percentual de no mínimo 10%, que na prática consistiu no esforço máximo da União, não se mostrou suficiente. Não é necessário utilizar o argumento de equalização. A simples demonstração numérica, considerando que a União fica com a maior parte dos tributos arrecadados já demonstra o desequilíbrio das responsabilidades entre os entes federativos.

A pequena participação da União no financiamento das políticas públicas de educação, especialmente na educação básica, é tema antigo do federalismo brasileiro e obstáculo central à consagração do direito à educação. Segundo dados oficiais, produzidos pelo Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), em 2009, último ano com informações disponíveis, a cada R$ 1,00 investido em educação pública, o Governo Federal contribui apenas com R$ 0,20, contra R$ 0,41 dos 26 Estados e do Distrito Federal e R$ 0,39 dos Municípios. Ou seja, o ente federado que mais arrecada,

[634] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2010.
[635] A Emenda Constitucional nº108/2020 alterou a matéria em pontos significativos. As considerações sobre essas alterações estão na sequência deste ponto.

possuidor de mais da metade da receita tributária líquida, é aquele que menos contribui com a educação.[636]

Ainda no que refere à complementação da União, tema muito debatido durante a vigência do FUNDEB 2006 e que ganhou fôlego no ano de 2020, foi quanto à utilização do valor aluno ano FUNDEB (VAAF) para equalizar as redes de ensino que tem como resultado a exclusão de redes mais vulneráveis.

Dois grupos sofreram as consequências das distorções ocasionadas pela forma de distribuição dos recursos, redes que recebem recursos desnecessários. Os grupos que recebiam montante além do que precisavam, e redes que necessitavam de recursos para atingirem o valor mínimo por aluno e não recebiam a complementação.[637]

Essa anormalidade se dá porque a maneira de desenvolver o cálculo desconsidera condições de vulnerabilidade de determinadas redes que não conseguem arrecadar suficiente. A construção das variáveis é matéria complexa que depende, além da consideração de situações específicas, da detenção de dados para subsidiar a escolha dos fatores de ponderação.

A construção do FUNDEB em 2006, aproveitando-se da estrutura do FUNDEF, considerou uma igualdade formal entre as redes de ensino, ignorando pontos de vulnerabilidade econômica e social, porém apresentando avanços em relação ao desenho anterior. A igualdade, como adotada no FUNDEB 2006 não conseguiu abranger a totalidade das desigualdades educacionais, mantendo distorções porque os estados brasileiros apresentam diferenças que são refletidas nos municípios que o compõem.

Mas, mesmo diante das distorções apresentadas o fato é que as alterações do FUNDEB 2006 tiveram o condão de reduzir as desigualdades regionais no tocante à

---

[636] PINTO, José Marcelino. CARA, Daniel. ARAUJO, Luiz. Nota técnica nº 1/2013: Por que a União não deve complementar o CAQi no PNE? FINEDUCA, 2013. [*S.l.*] disponível em: http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota1_13.pdf. Acesso em: 17 set. 2022.

[637] De acordo com 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): proposta de aprimoramento para a implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). **Estudo Técnico nº24/2017**, Brasília, set. 2017. Disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/. Acesso em: 20 abr. 2022. 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): Proposta de Aprimoramento para a Implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). 2017, p. 69, considerando o total de redes no Brasil: Redes que receberam recursos desnecessários para equalização: 66 (4%) não necessitavam de recursos e 56 (3%) receberam em montante além do necessário; Redes que necessitavam de recursos para equalização: 1.577 (93%) receberam em montante aquém do necessário e 149 não receberam complementação.

educação, tornando-se quase impossível pensar em financiamento educacional sem a sua existência.[638]

Sua forma, moldada desde 1996, foi resultado da atuação ampla de diferentes atores na defesa do direito à educação. Não se pode deixar de caracterizar o fundo como uma disputa de ideias em campos cuja correlação de forças nem sempre é favorável.

As forças que compõem o campo educacional se fizeram presentes no processo decisório e, limitações e derrotas em pequenas escaramuças, ademais derrotas importantes, a exemplo da limitação dos objetivos de inclusão da educação infantil do financiamento pelo fundo, a continuidade do FUNDEB, naquele ano de 2006, apresentou-se como uma nova conquista.[639]

Por isso, em 2020, as discussões sobre a perenidade do fundo encontraram terreno fértil e receptivo para albergar mudanças no novo desenho. Mesmo as incertezas do contexto político e social, abalado e influenciado pela pandemia, não tiveram forças para derrubar a ideia de que a política de fundos deveria ser permanente.

4.3.3 NOVO FUNDEB: PERENIDADE DENTRO DO POSSÍVEL E DESEMPENHO DAS REDES

A EC nº 108/2020 altera a forma de articulação entre os entes federados ao alterar a estrutura da política de fundos e ao impor maior participação da União no FUNDEB. Tornado permanente, juntamente com o VAAF, o mecanismo passa a ser integrado pelo VAAT e pelo VAAR, que consistem em formas de complementação da União ao fundo, visando alterar as desigualdades educacionais expostas pela pandemia.

---

638 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): proposta de aprimoramento para a implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). **Estudo Técnico nº24/2017**, Brasília, set. 2017. Disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/. Acesso em: 20 abr. 2022. afirma que o FUNDEB apresentou efeito redistributivo sem precedentes na história educacional brasileira. Seu efeito equalizador não pode ser negado. O VAA_total das redes de ensino, sem o FUNDEB, variaria nacionalmente entre o mínimo de R$ 500 e o máximo de R$ 60.000. Com o FUNDEB atuando estadualmente, tal amplitude é reduzida de R$ 1.500 a R$ 20.000. A complementação da União eleva o VAA_total mínimo para R$ 3.000.

639 MARTINS, Paulo de Sena. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011.

As três maneiras de complementação da União ao fundo, VAAF, VAAT e VAAR, são referentes a uma sistemática voltada à redução das disparidades regionais. A ideia é redistribuir para proporcionar equidade e qualidade por meio, primeiro pelo VAAF (valor anual por aluno), depois pelo VAAT (valor anual total por aluno). E, nos casos previstos em lei, pelo VAAR (valor anual por aluno)[640].

A complementação do VAAF ocorre quando o ente não alcançar o mínimo definido nacionalmente.[641] Caso o Estado membro ou o Distrito Federal não atinja o mínimo estabelecido em ato executivo, incidirá a complementação da União. Essa complementação não excederá a 10% da distribuição de recursos que compõem o fundo, nos Estados e Distrito Federal.

Nada de novo nesse comando que repete a regra de financiamento anterior. A forma de distribuição que a nova sistemática elegeu na distribuição da complementação da União se assemelha à repartição que era praticada no FUNDEB/2006.

A primeira redistribuição – VAAF -, que se aplica somente para as redes que não alcançarem o mínimo definido nacionalmente, será realizada em quatro etapas com base na Lei 11.494/2007, podendo ser sintetizadas da seguinte forma:

Ordena-se, de maneira decrescente, os valores anuais por aluno resultantes de cada um dos fundos estaduais e do distrito Federal;

---

640 A definição legal de cada um dos institutos encontra-se no art. 6º da Lei 14.133/2020, nos seguintes termos: Art. 6º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se, na forma do seu Anexo:
I - Valor anual por aluno (VAAF):
a) decorrente da distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal: a razão entre os recursos recebidos relativos às receitas definidas no art. 3º desta Lei e o número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino, nos termos do art. 8º desta Lei;
b) decorrente da distribuição de recursos de que trata a complementação-VAAF: a razão entre os recursos recebidos relativos às receitas definidas no art. 3º e no inciso I do caput do art. 5º desta Lei e o número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino, nos termos do art. 8º desta Lei;
II - Valor anual total por aluno (VAAT):
a) apurado após distribuição da complementação-VAAF e antes da distribuição da complementação-VAAT: a razão entre os recursos recebidos relativos às receitas definidas no art. 3º e no inciso I do **caput** do art. 5º desta Lei, acrescidas das disponibilidades previstas no § 3º do art. 13 desta Lei e o número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino, nos termos do art. 8º desta Lei;
b) decorrente da distribuição de recursos após complementação-VAAT: a razão entre os recursos recebidos relativos às receitas definidas no art. 3º e nos incisos I e II do **caput** do art. 5º desta Lei, acrescidas das disponibilidades previstas no § 3º do art. 13 desta Lei e o número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino, nos termos do art. 8º desta Lei;
III - valor anual por aluno (VAAR) decorrente da complementação-VAAR: a razão entre os recursos recebidos relativos às receitas definidas no inciso III do **caput** do art. 5º desta Lei e o número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino, nos termos do art. 8º desta Lei.

641 Em 2022, o Governo Federal definiu um repasse mínimo anual de R$ 4.677,07 por aluno (VAAF) para 2022, pelo Fundeb.

Complementa-se o último fundo (o de menor valor) até que seu valor anual por aluno se iguale ao valor anual por aluno do Fundo imediatamente superior;

Equalizados os valores anuais por aluno dos Fundos, conforme a orientação acima, a complementação da União será distribuída a esses dois fundos até que seu valor anual por aluno se iguale ao valor anual por aluno do Fundo imediatamente superior;

Essas ações são repetidas até que a complementação tenha sido integralmente distribuída e o valor atual mínimo por aluno resulte no definido nacionalmente[642], em função dessa complementação.

A ideia do VAAF, assim como no FUNDEB/2006 – foi equalizar o financiamento da educação diante das diferentes capacidades arrecadatórias dos estados brasileiros. Mas, considerando que esse mecanismo, como exposto anteriormente, apresentou distorções, implementou-se uma segunda forma de complementação, denominada VAAT.

A complementação do VAAT ocorre quando, após a complementação do VAAF, o ente não atinge o mínimo estabelecido nacionalmente. A União fica obrigada a repassar ao Estado, ou Distrito Federal ou Município, no mínimo 10,5% para que cada rede alcance o padrão mínimo de qualidade.

No caso do VAAT, sob a vigência da EC nº53/2006, caso um município não atingisse o mínimo nacional, mas o Estado a que pertence atingisse o mínimo nacional, não haveria a complementação da União. A nova sistemática, modificou essa lógica. E, o município que não atinge o mínimo recebe a complementação do VAAT. Aqui, a ideia é reduzir as desigualdades na possibilidade de financiamento entre os municípios.

A nova regra - complementação do VAAT - caso necessária, tem condicionantes. A primeira se refere à obrigatoriedade de se aplicar 15% do valor complementado em

642 O valor mínimo anual foi definido por Portaria conjunta do Ministro da Educação e do Ministro da Economia. Para o ano de 2023 a matéria regulamentada na Portaria Interministerial nº 7, de 29 de dezembro de 2022 estabeleceu o VAAF-MIN em R$ 5.208,46. BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Portaria Interministerial nº 7, de 29 de dezembro de 2022**. Estabelece as estimativas, os valores, as aplicações e os cronogramas de desembolso das complementações da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação para o exercício de 2023, nas modalidades Valor Anual por Aluno - VAAF, Valor Anual Total por Aluno - VAAT e Valor Anual por Aluno decorrente da complementação VAAR - VAAR. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2022/portaria-interministerial-no-7-de-29-de-dezembro-de-2022/view#:~:text=Estabelece%20as%20estimativas%2C%20os%20valores,Valor%20Anual%20Total%20por%20Aluno. Acesso em: 28 jun. 2024.

despesas de capital[643] na rede de ensino beneficiada. A segunda condição é a obrigação de aplicar 50% da complementação na Educação Infantil na rede de ensino que foi beneficiada, observando o déficit de cobertura e as vulnerabilidades socioeconômica da população. O VAAT tem como objetivo minorar as distorções verificadas no modelo anterior.

A última forma de complementação é denominada VAAR, que se concretiza num contexto em que o ente se destaca por ter apresentado melhoria nos indicadores de atendimento de aprendizagem, sendo composto por 2,5% das receitas que compõe o FUNDEB. O objetivo do VAAR foi incentivar as redes a proporcionarem por meio da atuação dos envolvidos, gestores e profissionais da educação, uma educação de qualidade. É interessante essa indicação do legislador; pareceu querer indicar, com esse dispositivo, que o financiamento atrelado à qualidade precisa ser premiado.

Essa nova sistemática de complementação está prevista no art. 212 A da Constituição, apresenta o desenho da estrutura do novo FUNDEB para reduzir as desigualdades regionais na educação e impedir as distorções que eram causadas no modelo anterior. Neste novo modelo, a União complementará o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente, nos estados e municípios que não atingirem tal valor.

Sintetizando, a complementação da União ficou estabelecida em 23%, no mínimo, ocorrendo em três momentos distintos. O primeiro, denominado VAAF, equivale a 10% do valor total do FUNDEB será aplicado nas unidades federativas que não alcançarem o valor mínimo por aluno (VAAF-MIN).

Feita a complementação do VAAF caso qualquer das redes públicas de educação básica não tenha alcançado o valor mínimo anual por aluno (VAAT-MIN), procede-se a uma segunda complementação denominada VAAT.

---

643 BRASIL. Lei nº4.320 de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. O art.11, §§1º e 2ª da Lei nº4320/64 são Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes. E, são Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público e privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o *superavit* do Orçamento Corrente.

Por último, o VAAR consiste na terceira parcela de complementação da União que bonifica as redes públicas de ensino que se destacam conforme critérios de mérito, definidos legalmente.

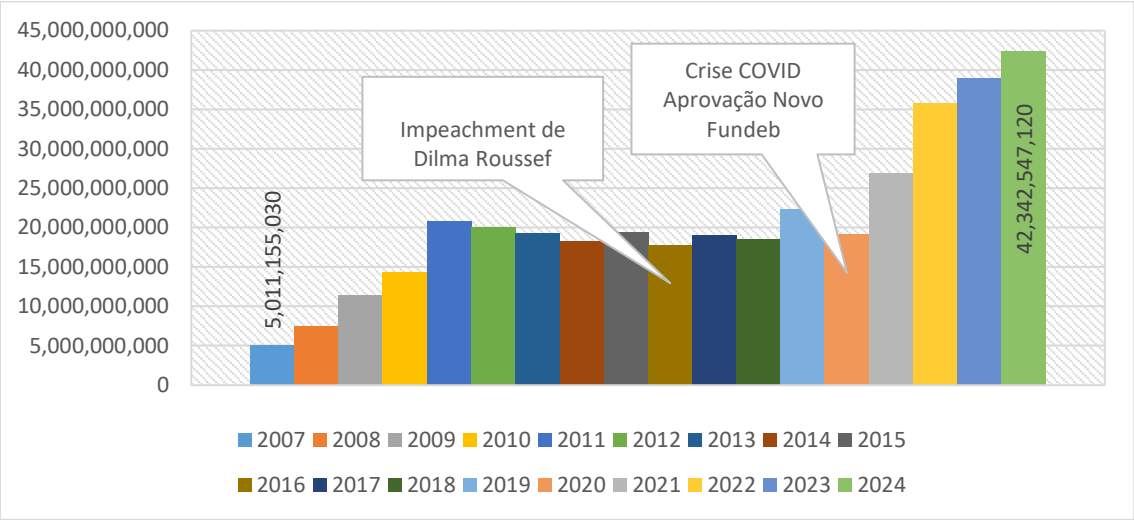
Para pormenorizar as modificações constitucionais, a Lei nº14.113/2020 regulamentou as alterações, aproveitando-se da estrutura já desenvolvida desde a criação do fundo – FUNDEF/1996 e FUNDEB/2006 –, para adequar as orientações constitucionais no financiamento da educação.

A lei de regência do FUNDEB, Lei nº14.113/2020, com o objetivo de resolver as distorções na complementação da União, busca detalhar uma nova forma de complementação para impedir que as situações desiguais entre os entes federados se repitam.

O repasse dos recursos da União, a partir da EC nº108/2020 regulamentado pela Lei nº14.113/2020, será realizado na seguinte forma, a partir de 2026: 10% (dez por cento) serão repassados aos estados que não atinjam o valor mínimo por aluno; 10,5 % (dez e meio por cento) serão repassados aos municípios ou estados que não atingirem o valor mínimo por aluno; 2,5% (dois e meio por cento) serão distribuídos com base na evolução dos indicadores de melhoria de aprendizagem com redução das desigualdades. Esses repasses em consonância com a progressividade na implementação total do fundo, também obedecerá ao escalonamento legal.

A evolução da complementação da União, após a EC nº108/2020, pode ser visualizada no Gráfico 7. Apenas registrem-se a ampliação gradual dos recursos da complementação na mesma medida em que acordos políticos vão se traduzindo em previsões normativas. O salto dos recursos da complementação já no primeiro momento depois da aprovação do novo FUNDEB é claro. Em 2007, a complementação da União era de R$ 5 bilhões, em 2024 já havia saltado para R$ 42,3 bilhões.

Gráfico 8 - EVOLUÇÃO DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO, 2007 A 2024 (*)



Fonte: Siop, elaboração própria

(*) valores deflacionados pelo IPCA

É relevante apontar que a emenda constitucional, em consonância com as diretrizes que norteiam os estudos sobre educação na primeira infância, determinou que dentro da complementação do VAAT, percentual de responsabilidade da União, que 50% (cinquenta por cento) seja aplicado à educação infantil, fortalecendo a pré-escola e, via de consequência, o exercício das oportunidades educacionais.[644]

A remuneração dos profissionais da educação, que ainda é assunto delicado, mas também sofreu alteração saltando de 60% (sessenta por cento) para 70% (setenta por cento) a reserva de recursos para pagamentos dos profissionais de educação, excluídos aposentadorias e pensões.

4.3.4 FUNDEB-CAQ (2020)

O CAQ - Custo Aluno Qualidade - apresenta-se como um instrumento cujo objetivo é garantir um padrão mínimo de qualidade em decorrência dos recursos disponibilizados aos entes federados na concretização da educação. Trata-se de critério que estabelece um valor mínimo para o conjunto de etapas e modalidades de ensino que se baseia nos insumos para os processos ensino-aprendizagem, tais quais salários, jornada de trabalho,

[644] BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. O Plano Nacional de Educação estabelece que até 2024, 50% das crianças de 0(zero) a 3 (três) anos estejam matriculadas em creches. Em 2019, o índice de matrículas era de 37%. (INEP).

razão estudante-professor, prédios, equipamentos, materiais de consumo e serviços para que as redes tenham condições de ofertar uma educação básica de qualidade.

O CAQ é um centro de custo que agencia o investimento mínimo necessário por aluno. Com a implementação do CAQ a complementação da União sairia do patamar de 0,2% do PIB para cera de 1%, sendo que significaria aproximar os recursos ao valor estimado para o FUNDEB de São Paulo, anos iniciais, que se constitui no segundo maior valor do Brasil[645].

Não se trata apenas de universalizar o direito à educação, traduzido pelo acesso, mas também agregar a ele um patamar mínimo de qualidade que possibilite o desenvolvimento da pessoa. O amplo acesso – exteriorizado na busca de universalização - consiste na primeira barreira a ser superada na equalização das oportunidades educacionais.

O FUNDEF/Fundeb foi pioneiro e teve sucesso relativo nesta missão que, ao disponibilizar recursos, universalizou, na sua quase totalidade, o acesso educacional à educação fundamental. Essa evolução no acesso, até 2019, era uma das justificativas mais veementes na defesa da continuidade do fundo como mecanismo redistributivo. Os movimentos de queda das matrículas a partir de 2010 e o período crítico da pandemia, recoloca na agenda questões relativas ao acesso questão que protagoniza a discussão no âmbito educacional.

Esse ponto se torna, inclusive, matéria de debate nas discussões que precederam a regulamentação do FUNDEB de 2020 – Lei nº 14.113/2020, de 25 de dezembro de 2020, em que se levantou a questão do acesso em contraponto à qualidade. Questionou-se que a busca por qualidade – até então dominante nas discussões – seria em vão, caso não houvesse alunos a quem fosse direcionada.[646]

Em contraponto argumentativo, quase em forma de consenso, foi defendido que o acesso e a qualidade andam juntos e que ambos, de maneira coordenada, deveriam ser objeto de preocupação e regulamentação legal. Nesta orientação, ficou assentado que o

---

645 PINTO, José Marcelino. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. **Em Aberto**, v. 28, n. 93, 2015. Disponível em: https://emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2523. Acesso em: 30 set. 2022.

646 CICLO de debates sobre a regulamentação do FUNDEB/ Fatores de ponderação. [*s.n.*] 2020. 1 vídeo (145 min.) Publicado Youtube. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=t9GW1CfCsDg. Acesso em: 12/01/2022.

CAQ não seria regulamentado na lei do FUNDEB e sim em lei específica.[647] Isso porque se reconheceu que o investimento em educação proporcionado pelo FUNDEB é necessário, mas não é suficiente.[648]

O CAQ toma para si a natureza de instrumento destinado à busca de qualidade no fornecimento de educação. Atrelar o CAQ ao FUNDEB, numa primeira análise, pareceu indicar preocupação com o que acontece com a destinação de recursos, principalmente, no que concerne à complementação prevista no novo modelo de financiamento da educação básica, com a criação da figura do VAAR.

Previsto desde 2010 nas normas do PNE – Plano Nacional de Educação – o CAQ não teve a mesma trajetória do FUNDEB e não foi implantado dentro do prazo previsto legalmente. Sua instituição ainda se arrasta dentro das estruturas que forjam a segurança jurídica, por meio da estabilização das controvérsias nos textos legais.

A previsão de qualidade na educação pode ser encontrada na Constituição Federal de 1988 que prevê no art. 206, VII, a garantia de padrão de qualidade como princípio. A natureza de princípio se repete na Lei nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – em seu art. 3º e o art. 4, IX, que complementa o Texto Constitucional determinando um padrão mínimo de qualidade como dever do Estado.

A Lei nº 13.005/2014 – que institui o Plano Nacional de Educação – trouxe como diretriz a melhoria da qualidade da educação e dentre suas estratégias veiculou a previsão de implementação do custo aluno qualidade[649]. A lei fez a previsão de que primeiro seria

---

[647] CICLO de debates sobre a regulamentação do FUNDEB/ Fatores de ponderação. [*s.n.*] 2020. 1 vídeo (145 min.) Publicado Youtube. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=t9GW1CfCsDg. Acesso em: 12/01/2022.

[648] SOUZA, Marcelo Lopes de; Fabiana de Assis, ALVES; MORAES, Gustavo Henrique (orgs.). Custo Aluno Qualidade (CAQ). Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 202. p. 15-29.

[649] 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. BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o PNE e dá outras providências. Diário

instituído o CAQ inicial, que seria instituído no prazo de dois anos de sua vigência. Após esse período de experiência do CAQ inicial, implementar-se-ia o CAQ de forma plena. Como a lei do PNE foi instituída em 2014, o CAQ inicial deveria ter sido implementado até 2016 para posterior implementação do CAQ que deveria ser definido no prazo de três anos com base em metodologia formulada pelo MEC.[650] Uma das dificuldades de real efetivação do CAQ parece ser identificada na ausência de consenso quanto à metodologia ou metodologias adotadas na formulação do instrumento.

A dificuldade em se estabelecer uma metodologia segura na determinação do CAQi e do CAQ parece estar centrada na ausência de dados adequados para formulação dos cálculos que poderiam gerar inadequação. Souza, Alves e Moraes indicam que a fragilidade da construção do CAQ pode ser verificada nas sugestões do relatório do GT/2015[651] que se embasaram no Parecer CNE/CBE nº08/2010 de 05/05/2010.

Até o no ano de 2020, em que a educação sofreu as alterações legais da EC nº 108/2020, as discussões sobre o CAQ não encontraram terreno fértil para prosperar. Como o CAQ adquiriu status constitucional a partir da emenda, a previsão do PNE é carente de sentido, mas não se perde o que foi trabalhado sobre o instituto. As contribuições legais, técnicas e doutrinárias são aproveitadas como fonte de consulta e aprofundamento da matéria.

A Constituição Federal atribuiu ao CAQ o caráter de referência ao padrão mínimo de qualidade que deverá ser implementado, por lei complementar, considerando o regime de colaboração entre os entes. O que se depreende da leitura do art. 211, §§1º e 7º do Texto Constitucional.

O Projeto de Lei nº 235 de 2019, que regulamenta a criação do SNE – Sistema Nacional de Ensino e destina capítulo próprio para a disciplina do CAQ, está aprovado no

Oficial da União, Brasília, 2014. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm.

650 SOUZA, Marcelo Lopes de; ALVES, Fabiana de Assis; MORAES, Gustavo Henrique (orgs.). Custo Aluno Qualidade (CAQ). Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021. p. 78. A diferença entre CAQ inicial e CAQ consiste em que o primeiro garantiria condições básicas de oferta para as escolas. Já o segundo seria a implantação plena da vinculação entre o financiamento e os parâmetros nacionais de qualidade para a oferta da educação.

651 De acordo com SOUZA, Marcelo Lopes de; ALVES, Fabiana de Assis; MORAES, Gustavo Henrique (orgs.). Custo Aluno Qualidade (CAQ). Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021, p.21, o relatório final do GT/2015 produziu um relatório para subsidiar as ações do MEC no diálogo futuro com o CNE, o Fórum Nacional de Educação, as comissões de educação da Câmara dos Deputados e Senado Federal e a sociedade como um todo, para a construção de uma alternativa que resulte em efetiva implementação do CAQ." Ou seja, não foi apresentada uma proposta efetiva de CAQI e CAQ.

Senado Federal e encontra-se sujeito à apreciação do plenário na Câmara dos Deputados[652].

As discussões a respeito do financiamento da educação centram-se em determinar qual a melhor forma para a distribuição de recursos. Neste aspecto, a construção do CAQ encontra espaço para discutir sua implementação embasada numa lista de insumos, considerando que o art. 4º, IX da Lei nº 9.394/96 prevê "padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, de *insumos* indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem" (Grifo nosso).

Complementando a opção pela lista de insumos o PNE – Plano Nacional de Educação - Lei nº 13.005/2014 – em suas Estratégias 20.6 e 20.7, também, estabelecem orientação para que o CAQ seja confeccionado considerando um conjunto de insumos. Neste sentido, parece haver uma preferência do legislador pelo método de enumeração de insumos na disciplina do CAQ.

A lista de insumos consiste num dos elementos necessários para operacionalizar a qualidade educacional. Após a constitucionalização do CAQ, conforme a precisão do art. 211 § 7º da Constituição Federal, e a indicação dos insumos necessários no art. 212-A, vê-se a pavimentação de caminho para atrelar o custo à qualidade.

Por isso, a íntima relação entre o CAQ e o FUNDEB e seus reflexos enquanto políticas públicas de financiamento educacional, que caminham juntas, porém com fundamentos distintos. Martins[653] apresenta a distinção entre FUNDEB e CAQ nos seguintes termos: *o FUNDEB, oriundo da subvinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) é fonte e o CAQ é um critério de alocação de recursos que provém dessa e de outras fontes, que devem – todas elas, o FUNDEB e outras – levá-lo em consideração e alimentá-lo. [...]*

---

[652] BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar nº235/2019**. Institui o Sistema Nacional de Educação, nos termos do art. 23, parágrafo único, do art. 211 e do art. 214 da Constituição Federal. Brasília. 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2149911&filename=PLP%20235/2019.

[653] MARTINS, Paulo de Sena. Federalismo, Vinculação, Fundeb, VAAT e CAQ. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 13, n. 26, p. 361-377, mai./ago. 2019. Disponível em: http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde.

A construção do CAQ como escudo[654] para o FUNDEB busca responder à questão da igualdade em âmbitos distintos de atuação. Numa primeira abrangência, no quesito acesso, no rompimento das amarras que dificultam e até, em alguns casos, impossibilitam a pessoa de chegar ao sistema escolar. A segunda, no que se refere à qualidade, ou seja, como as oportunidades podem se tornar efetivas de maneira justa.

Articular acesso e qualidade torna a situação complexa, o que é inegável. Os processos de redução de complexidade são buscados para que as dificuldades possam ser traduzidas e aplicadas. O discurso elencando motivos para atrelar o CAQ ao FUNDEB para equalizar as situações de desigualdades educacionais, tem a finalidade de agregar qualidade. O instituto a ser aprovado, apresenta desenho para revelar qual o mínimo necessário a ser investido para cada aluno.[655]

As discussões, provocadas pelas diferentes narrativas, apresentam argumentos que disputam espaço legal para serem projetados na lei e, via de consequência, na sociedade. Considerando as experiências e informações propiciadas pelo FUNDEB, duas abordagens ganham relevo: abordagem por resultado e abordagem por insumos.[656]

Percebe-se que a legislação busca formar uma ligação entre o FUNDEB e o CAQ que convergem para formar um liame entre a distribuição de recursos a serem aplicados na educação - veiculadas pelo FUNDEB - e o valor mínimo necessário para cada aluno, que permita dispensar qualidade e seja capaz de impactar nas desigualdades. Neste sentido, o CAQ é pensado como instrumento voltado à igualdade de recursos dispostos de forma a ofertar oportunidades formativas iguais.

À medida que os direitos vão sendo reconhecidos e conquistados, a luta por espaço entre os diferentes grupos se torna mais complexas as relações coletivas. O espaço público, que recebe as demandas advindas do espaço privado, é o espaço de atendimento das demandas específicas. Desta nova complexidade da realidade surgem os problemas para harmonizar as inúmeras necessidades que se originam na individualidade.

---

654 TANNO, Cláudio. Novo Fundeb: Valor Aluno Ano Total (VAAT) como parâmetro de equalização e implementação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). In: SOUZA, Marcelo Lopes de; Fabiana de Assis, ALVES; MORAES, Gustavo Henrique (orgs.). Custo Aluno Qualidade (CAQ). Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021, p. 123, indica que a expressão foi utilizada por Martins.

655 SOUZA, Marcelo Lopes de; ALVES, Fabiana de Assis; MORAES, Gustavo Henrique (orgs.). Custo Aluno Qualidade (CAQ). Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021.

656 Simões, Armando. A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE GASTOS MÍNIMOS NECESSÁRIOS À EDUCAÇÃO BÁSICA. HÁ UMA ARMADILHA LEGALCOGNITIVA NO BRASIL? In: SOUZA, Marcelo Lopes de; ALVES, Fabiana de Assis; MORAES, Gustavo Henrique (orgs.). Custo Aluno Qualidade (CAQ). Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 202. p. 33.

E nesta contextualização que o CAQ pretende ser a ferramenta que se vocaciona a solucionar qual o mínimo necessário ao atendimento do padrão de qualidade na educação pública. E, além, que essa qualidade seja suficiente para a posterior inserção social. A estrutura que decorre do financiamento se encontra em torno de uma promessa oferecida pelo Estado aos cidadãos: a promessa de que a educação trará uma vida melhor.

Por isso a defesa de criação do CAQ associado ao FUNDEB visa atender, além das diferenças entre as regiões do país – que se marcam por desigualdades econômicas e sociais fortes – também as diferenças entre grupos nestas regiões. Na federação brasileira o modelo único, uniforme que atenda a diversidade da nação sofre influência de inúmeros fatores que acabam por gerar resultados diferentes. O desafio do CAQ, buscar um valor que seja capaz de atender uma complexidade que cada vez mais aumenta, tanto em nível externo como em nível interno.

As discussões para tornar o CAQ mais um dispositivo na construção da educação brasileira, como aliado do FUNDEB na racionalização dos recursos para a educação, confirma o fato de que as políticas públicas de financiamento educacional têm a característica de processos controversos de longa de duração, que carregam contingências e insegurança. Neste sentido, como o CAQ, apesar de constitucionalizado, teve sua regulamentação destinada à lei, que ainda aguarda discussão no Congresso Nacional.

4.4 Conclusões parciais: os sentidos do contexto

A migração de FUNDEF para FUNDEB decorreu de inúmeros movimentos decisórios, mas a experiência do FUNDEF, com a superação da incerteza sobre os efeitos do financiamento na educação, é um ponto fundamental. As consequências positivas do FUNDEF levaram à sua transformação em FUNDEB em 2006. A política de fundo foi prorrogada e seu campo de abrangência ampliado. Em sua última alteração o FUNDEB (2020) tornou-se permanente. Em 1996 o fundo cobria apenas a educação fundamental e, em 2006, passa a cobrir o ensino médio e educação infantil.

A Emenda Constitucional nº 108/20 foi o instrumento responsável pela modificação do financiamento educacional, com a intenção de adequar o desenho anterior. Sua forma, que não dispensou os acertos da estrutura antecedente, alterou a abrangência passando a incluir a educação infantil, aumentou a redistribuição com a criação do VAAR e VAAT e voltou todos os esforços à educação de âmbito público.

Percebe-se na trajetória da política de fundos – da criação do FUNDEF e do FUNDEB - impactos na qualidade da educação que apresentou melhoras, notadamente, sob o aspecto da universalização do acesso, ou seja, na cobertura. Mas, ainda, há que se considerar que não há efetivação do regime de colaboração entre os entes federados, diante da ausência formal do Sistema Nacional de Ensino nem de um mecanismo específico, direcionado à qualidade.

As discussões sobre a aprovação do FUNDEB/2020, nos anos anteriores a seu término centraram-se na queda nas taxas de matrículas estaduais e municipais agravadas em 2019. Para explicar a queda no número de matrículas foram utilizados como argumentos a transição demográfica (queda da natalidade), a melhoria do fluxo escolar (por meio de classes de aceleração de aprendizagem) e a migração para a rede privada.

Feito o Fundo permanente, a expectativa era de trazer mais aderência ao sistema educacional, ou seja, havendo a certeza de destinação de recursos, os gestores estariam, em tese, amparados financeiramente para desenvolverem ações focadas para fixar o aluno dentro do sistema escolar. A permanência do FUNDEB carrega a mensagem de possibilitar acesso nas diferentes etapas da educação. Essa determinação em efetivar um dos lados da igualdade educacional – pode-se argumentar que o acesso representa sua faceta formal ao colocar todos como destinatários da educação – levou à alteração na quantidade de recursos destinada.

Por isso, além da modificação quanto ao fim do prazo de vigência do fundo – de transitório para permanente -, o novo desenho aumentou a contribuição da União que saltou de 10% (dez por cento) para 23% (vinte e três por cento) até 2026. Esse percentual, que não se aplicará de pronto, será implementado de forma escalonada até o ano referido. Ou seja, a complementação da União não se dará de forma automática. Ela obedecerá a uma escala progressiva até 2026, ano em que será totalmente implementada.

O percentual da complementação da União era uma das falhas identificadas no desenho do FUNDEB 2006. A maior participação da União foi requerida por atores distintos integrantes não só de corpo técnico dos poderes constituídos, mas também de atores da sociedade civil.

A defesa na ampliação da participação da União, aliada à sua permanência, embasou se na ideia de reforçar o vínculo federativo entre os entes. O governo,

representado pelo Executivo, à época das discussões teve uma participação que pedia a redução dos recursos do fundo para serem destinados a outro programa social[657].

O legislativo resistiu à proposta observando que durante as discussões da PEC apontava para a omissão do executivo, apenas apresentando às vésperas da votação modificações que prejudicariam em termos quantitativos o repasse dos recursos[658]. Foi apontado, nesse sentido, que o acesso já estava comprometido mesmo sem diminuição da quantidade de recursos. E, caso se optasse pela redução, os impactos negativos seriam ainda maiores. Ou seja, mesmo que o FUNDEB em sua trajetória de consolidação tenha ampliado para quase a totalidade a questão do acesso, essa realidade ainda enfrenta desafios quando a discussão se dá sobre a repartição dos recursos.

As discussões sobre a ampliação e permanência do fundo não se centraram apenas na participação dos atores institucionais, como do Legislativo e do Executivo, sendo que a atuação do legislativo pode ser percebida com maior ênfase. A participação de atores, representantes da sociedade civil[659], também foi sentida, e teve relevância porque deslocou as discussões das políticas públicas do campo político e incluiu outros pontos de vista sobre o mesmo objeto, abrindo, em tese, o debate para as diferenças.

Na discussão pela continuidade do financiamento educacional pelo FUNDEB, o ponto de convergência entre os atores girou sob seu o objetivo, qual seja, levar o financiamento até as redes específicas, quer dizer aquelas com menores recursos. A discussão sobre outros mecanismos para serem aliados ao FUNDEB para a promoção de mudanças estruturais foi postergada, considerando que a forma de repartição de recursos

---

[657] A proposta apresentada pelo governo visava repassar parte dos recursos para reformular o programa Bolsa Família e que metade da complementação adicional de 10% da União seja repartida com o Renda Brasil. SOUZA, Murilo. Proposta do governo para o Fundeb dificulta acordo para a votação da matéria. **Agência Câmara dos Deputados.** 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/677557-proposta-do-governo-para-o-fundeb-dificulta-acordo-para-votacao-da-materia/. Acesso em: 28 fev. 2023.

[658] SOUZA, Murilo. Proposta do governo para o Fundeb dificulta acordo para a votação da matéria. **Agência Câmara dos Deputados.** 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/677557-proposta-do-governo-para-o-fundeb-dificulta-acordo-para-votacao-da-materia/. Acesso em: 28 fev. 2023. O deputado Enri Verri em posição contrária ao governo declarou que: "O governo não se apresentou em momento algum [para o debate] e agora, em cima da hora, tem apresentado destaques e emendas muito ruins para a educação. Não é um clima simples, nem tranquilo. Devemos ter divergências. Acho difícil construir um acordo da maneira como o governo está se comportando, querendo tirar recursos [do Fundeb], depois de muita discussão, para seus interesses". As emendas a que se refere o deputado versavam sobre a diminuição de recursos do FUNDEB, destinando-os a outros programas sociais.

[659] CICLO de debates sobre a regulamentação do FUNDEB/ Fatores de ponderação. [*s.n.*] 2020. 1 vídeo (145 min.) Publicado Youtube. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=t9GW1CfCsDg. Acesso em: 12/01/2022.

entre os entes e a capacidade de complementação da União são matérias que consomem e absorvem a preocupação dos atores envolvidos.

A forma ou fórmula para se financiar a educação de maneira consistente ainda levanta debates, ainda mais em momentos de estabilização. Como os recursos são escassos e as necessidades são inúmeras, retirar recursos da educação sempre é uma opção viável que está sujeita à discussão. Por isso, a opção pela permanência do financiamento público da educação básica brasileira parece querer induzir que os recursos educacionais, os bens indispensáveis estão disponíveis a toda população. Mesmo que alguns dos atores, por razões diversas, possam sempre buscar formas de se retirar recursos da educação como a proposta de inclusão do FUNDEB e do mínimo constitucional em educação, no arcabouço fiscal[660].

Além da questão da perenidade do FUNDEB, a EC nº 108/2020 tratou da questão da igualdade na repartição dos recursos. O tema adquiriu grande relevância nas discussões porque não se tratava apenas de concretização da igualdade formal, mas também da correção das distorções no recebimento dos recursos educacionais sob a égide da EC nº nº53/96. Ou seja, no que se refere à destinação de recursos podiam se identificar, num primeiro momento, a existência de redes mais vulneráveis que dependem de mais recursos e não os recebiam por motivo da existência das distorções no cálculo da distribuição de recursos que acabava por aumentar a desigualdade.

Por isso nas discussões do novo FUNDEB, considerando que no modelo anterior (sob a égide da EC nº 53 de 2006), situações de disparidade entre os entes federados puderam ser percebidas, foi buscada uma nova modelagem para evitar que municípios ricos fossem privilegiados e municípios pobres fossem prejudicados.

A EC nº 108 de 2020, a exemplo de suas predecessoras, explicitou os percentuais de contribuição de cada ente e de cada imposto na composição do fundo, retratando a participação expressa de cada um dos entes federativos. A determinação da majoração de complementação da União ficou assentada como forma de promoção do elo federativo.

[660] Após aprovação na Câmara dos Deputados, foi aprovada, no Senado Federal, emenda ao projeto de lei deixando de fora do limite de despesas do Poder Executivo os gastos com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Retornando à Câmara dos Deputados, a emenda foi mantida, com aprovação do arcabouço fiscal preservando o Fundeb. PIOVESAN, Eduardo. Câmara conclui votação do arcabouço fiscal e presernva Fundeb e FCDF. **Agência Câmara de notícias**. 2023. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/989991-camara-conclui-votacao-do-arcabouco-fiscal-e-preserva-fundeb-e-fcdf). Acesso em: 20 mar. 2024.

A alteração do §4º do art. 211, vai ao encontro da interpretação acima, ao inserir expressamente no corpo do texto constitucional a colaboração dos entes federativos não apenas na universalização, mas também, na busca de qualidade e equidade do ensino obrigatório.[661]

Das modificações, acima citadas, vê-se que o novo FUNDEB buscou promover a igualdade nas oportunidades de educação, mesmo que sua essência seja de instrumento redistributivo não voltado, especificamente, à qualidade. A redistribuição proporcionada pelo FUNDEB visa possibilitar a melhoria da qualidade do ensino, mesmo que sua função básica seja pavimentar o caminho para uma educação de qualidade, e não efetivamente trabalhar para agregar qualidade. Essa tarefa se destina a outro mecanismo.

Essa constatação traz um desdobramento importante porque se reflete no papel dos entes federativos e suas respectivas responsabilidades. A relação entre FUNDEB e igualdade, sob o ponto de vista da federação, pressupõe o envolvimento dos entes. Percebe-se, que na concretização da educação, a participação das esferas federativas na forma de repartição dos recursos para diminuir a desigualdade educacional decorre da própria constituição, que determinou o regime de colaboração. A ausência de lei que discipline o regime de colaboração, acaba por comprometer a natureza redistributiva do fundo que depende de um mecanismo de qualidade.

Mesmo diante dos avanços proporcionados pelo Fundo, no que se refere à igualdade, nota-se que a opção pela perenidade indica a relação entre acesso à educação e qualidade de ensino. Articular esses dois aspectos da educação é a tônica da alteração constitucional que busca um esforço de transformação educacional por meio de uma política pública que promova solidariedade de forma ampla, ou seja, o FUNDEB é instrumento de redistribuição para todos os entes federados que depende de um mecanismo de qualidade.

---

[661] O §4º do art. 211 foi incluído pela EC nº14 de 1996, alterado pela EC nº56 de 2009 e, novamente alterado pela EC nº 108 de 2020. O texto apresentou a seguinte evolução:
§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)
§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)
§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório.(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020).

A opção pela permanência do FUNDEB com o reconhecimento do financiamento educacional na promoção da solidariedade encontra conexão com a forma federativa de Estado. Isso decorrente do vínculo federativo, entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal, que impõe a responsabilidade estatal aos entes pela previsão de atuação em forma conjunta na manutenção da educação. A explicitação do elo entre os entes é denominada pela expressão forma colaborativa [662], de acordo com o art. 211 da Constituição Federal.[663]

A responsabilidade federativa na prestação dos serviços educacionais significa a repartição de recursos para as necessidades individuais. A Constituição Federal aponta um caminho para a fruição dos direitos sociais, dentre eles a educação.

Esse caminho constitucional situado em um sistema maior, no caso o sistema tributário, que alberga o sistema de financiamento público educacional. A sistemática estabelecida obedece ao previsto constitucionalmente, buscando harmonizar e repartir, entre as inúmeras necessidades sociais, em virtude do vínculo federativo imposto pela solidariedade entre os entes. O fundo de financiamento foi abrindo espaço e, paulatinamente, conquistando relevância ao demonstrar que o investimento em educação agrega para o desenvolvimento global do corpo social, ou seja, fortalece a federação.

A característica do FUNDEB, como uma das ferramentas para promover a solidariedade na educação, destaca se porque possibilita a participação dos entes federados – União, Estados, Distrito Federal e Municípios - na disponibilização do bem educação. Mesmo diante da ausência de lei que regulamente a colaboração. Desde sua criação, a sistemática de funcionamento do fundo perpassa por normas tributárias, orçamentárias, financeiras e de planejamento. Daí ser possível identificar sua relação com a solidariedade em sua forma mais densa, que significa repartir – caracterizando-se como elemento fundamental do direito tributário, orçamentário e financeiro, mesmo que essa repartição se dê de forma mitigada no tempo.

---

[662] A Constituição Federal de 1988 não opta de forma cabal pelo modelo cooperativo. Há a disciplina de uma forma que pode ser classificada como híbrida por tentar compatibilizar o desenho de uma federação descentralizada com a previsão de responsabilidade de atribuições em diversas áreas de políticas públicas. Neste sentido, FRANZESE, Cibele. Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. Tesse (Doutorado em Administração pública e Governo) – FGV – São Paulo, 2010.

[663] MARTINS, Paulo de Sena. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011.

5. CONCLUSÃO

A análise das controvérsias do instrumento FUNDEB, teve como objeto os discursos dos atores em camadas de análise que consideraram a existência dos sentidos nas argumentações de justiça. Foi considerado o uso desses argumentos como justificativa de combate de desigualdades, e, também, os argumentos compreendidos na política de fundos como instrumentos e método de concretização de direitos.

Nas discussões sobre a PEC, foi possível perceber que, na definição de novas regras para o financiamento educacional, que os argumentos giraram em torno do direito à educação com qualidade. O que comportou sentidos múltiplos.

Durante as reuniões, as dúvidas sobre a melhor forma para se concretizar a educação com qualidade, exteriorizavam as controvérsias quanto aos critérios, aos padrões que serviriam de base para a política de fundos. Esse contexto, foi retomado para ilustrar as condições de construção do texto, pelo prisma da análise dos argumentos como sustentado pelos atores nas audiências analisadas.

A educação, enquanto objeto de financiamento pelo FUNDEB, tem uma função, uma finalidade que carrega um sentido a ser atingido. A educação enquanto direito, que necessita de instrumentos de concretização, sendo o FUNDEB um deles, permite reflexões sobre quem se educa, por que se educa, e para qual finalidade.

Pode se pensar que a transmissão de conhecimento, entendida como uma das grandes finalidades da educação seria a resposta a essas reflexões, porque permite e facilita a forma que se vive, ou seja, mantém a vida humana. Por isso, o conhecimento obtido e acumulado precisa ser repassado como forma de garantia da continuidade da espécie.

Essa finalidade está localizada num contexto maior, ou seja, num sistema que agrega outros campos que se interpenetram, recebendo influências uns dos outros na formação da sociedade. Partindo do pressuposto que a pessoa está inserida na sociedade, duas formas de existências podem ser imediatamente percebidas. A primeira numa esfera pessoal, e a segunda numa esfera social. A educação então apresenta formas de manifestação distintas a depender da esfera em que se manifesta.

A educação então passa a ter contornos diferentes a depender de onde ela é exercida. Ou seja, em âmbito familiar ou privado, ou em âmbito escolar ou público. A família, em regra, é responsável pelos cuidados e educação das crianças num âmbito em que a liberdade, representada pela autonomia privada, tutela as relações educacionais. A escola, por outro lado, é

responsável pelos cuidados e educação das crianças num âmbito em que a igualdade se manifesta, porque o acesso universal à educação é garantido a todas as pessoas.

A educação, então, ao enfrentar a questão do porquê se educa, investiga motivos que se ligam à transmissão do conhecimento, seja em âmbito familiar ou social. Na determinação de quem se educa - no caso todos – a educação é confrontada com as limitações do acesso universal. E, com qual finalidade se educa há o desafio de estabelecer qual filosofia educacional irá prevalecer num dado local e momento histórico. O ponto convergente nestas questões é a imprescindibilidade de recursos para custear o acesso e a permanência da pessoa no ambiente escolar.

A política do FUNDEB, neste contexto, veio desde 1996, instrumentalizando o direito à educação, como instrumento de concretização da formação do sujeito visando sua inserção no corpo social como pessoa emancipada, ou seja, aliando capacidade para cidadania e capacitação para o trabalho.

A trajetória do FUNDEB – que conforme discutido no último capítulo – foi realizada de forma mitigada em cada uma de suas modelagens. Nesse sentido, pode ser demonstrado que a busca pela equidade assumiu grande relevância nas discussões que antecederam a aprovação da PEC nº15/2015, transformada na EC nº108/2020.

Um ponto relevante da análise do FUNDEB se situou nas formas que a educação pode assumir, no ambiente escolar, que admite a utilização de premissas ideológicas distintas. Neste ponto, independente das escolhas feitas por governos, prevaleceu o consenso do financiamento educacional por meio da política de fundos. Este aspecto é interessante porque o instrumento agregou consensos em seu desenho, agremiando atores de crenças opostas. O que permitiu ver a característica maleável dos sentidos dos argumentos de justiça, quando utilizados pelos atores em seus discursos.

Neste sentido, considerando que a política de fundos que destina recursos a cada um dos entes federativos (DF, estados e municípios) recebeu, através das argumentações dos atores envolvidos em seu processo de formulação, a carga das crenças acumuladas e exteriorizadas nos discursos que antecederam sua implementação, independente das ideologias defendidas pelos governos em curso.

O FUNDEB, então, se caracterizou como instrumento de controvérsia de longa duração por estar inserido como política pública educacional no ordenamento jurídico desde 1996 e ter adquirido a qualidade de perenidade, ou seja, ter modificado sua natureza de transitória para permanente.

Neste sentido, viu-se que a opção pela perenidade no FUNDEB foi motivada pelo receio de que a política de fundos pudesse ser erradicada da política brasileira. Ou seja, prevaleceu a crença de que a disponibilização de recursos para o desenvolvimento da educação é um valor que deve ser permanente. O FUNDEB tornou-se perene, como consequência dos argumentos veiculados nos discursos dos atores, adquirindo status de política de Estado, protegido constitucionalmente.

Mas, até se chegar a essa estabilização viu-se que o trabalho sobre a permanência do fundo veio se desenrolando no tempo. Isso porque, a característica de instrumento de longa controvérsia da política pública do FUNDEB foi indicada nos discursos dos atores na PEC nº15/2015 constituindo uma narrativa que consagrou a imprescindibilidade do fundo para conduzir a educação.

Isso pode ser percebido após a análise do instrumento pelas suas controvérsias. A equidade foi o dispositivo de valor utilizado na busca de melhores condições educacionais para alunos (destinatários do direito) e profissionais da educação (mediadores do direito).

Os discursos, em sua maioria, reconheceram que, mesmo diante da evolução da política de financiamento, desde o FUNDEF, seus efeitos não estavam alcançando a equidade na disponibilização da educação. Esse aspecto tem grande relevância porque a educação é considerada elemento da mobilidade econômico-social.

Por isso, a equidade foi apontada como dispositivo de valor nos discursos dos atores como a dimensão necessária na reformulação do fundo. Ou seja, os discursos exteriorizaram a ideia de que o fundo necessitava de melhorias e não de reinvenção. Esse apego ao modelo do FUNDEB é interessante porque o fundo mantém quase que invariáveis as estruturas de desigualdades econômicas.

Ou seja, diante de aferição dessa consequência na realidade brasileira, os discursos, por meio da construção de um mecanismo que pudesse ser mais justo, elencou a equidade como valor que teria condições de sustentar a forma da política de financiamento da educação básica.

A inserção da PEC no ordenamento jurídico se contrapõe ao momento que ela se torna um artefato (estático). Ou seja, a forma adquirida (lei) se contrapõe à forma que ela foi criada (proposta), porque caracterizada pelo movimento, pela fluidez do campo de disputa onde os argumentos lutam por espaço.

No embate entre estática e movimento é que a análise dos discursos ganhou relevo porque o que é dito, argumentado, discutido tem que se transformar em regra a ser operacionalizada. É nessa passagem, do fluido ao estático, que as transformações das políticas públicas podem ocorrer.

Isto porque os argumentos veiculados pelos atores, além de se localizar num campo de disputas, se submete, também, aos fatores que condicionam sua aprovação. Ou seja, após a confecção do relatório, ele será submetido à aprovação dos pares.

Neste sentido, a condução das audiências foi delimitada por essa moldura, em que a proposta deveria ser construída de forma que apresentasse chance de ser aprovada. Por isso, alguns argumentos foram descartados, mesmo diante do potencial de atingir mais igualdade educacional.

A parte dinâmica da criação da política se insere num processo que abarca o desenho, o planejamento e, acordos entre os atores envolvidos, para implementar determinada política. Essa dinâmica é efetivada por meio dos argumentos mobilizados pelos atores em seus discursos, por meio das ideias exteriorizadas nas falas.

Essa parcela do processo de política pública – em que as ideias são exteriorizadas pelos atores – não se qualifica apenas como um cálculo racional sobre a política. Existem outros elementos a serem considerados, como as concepções filosóficas (pode-se até dizer morais) que devem ser consideradas.

Não se quer dizer que a materialidade das políticas, seus resultados são desconsiderados do processo. Os resultados do FUNDEB deixam clara a contribuição proporcionada por outras abordagens na política pública. Mas, não se pode deixar de considerar as contribuições trazidas por outro enfoque, que se localiza nos discursos dos atores. Isso porque os resultados são produto da norma, após a sua inserção no ordenamento jurídico.

Neste sentido, vê-se que o elemento argumentativo está na etapa anterior, nos fatores que influenciam a confecção de determinada norma, ou melhor, da escolha dos argumentos que caracterizarão o modelo da política.

Nos discursos da PEC nº15/2015 viu-se a presença de argumentos de justiça, principalmente, em prol da equidade, manifestado nas distintas controvérsias identificadas, como exemplo, nas controvérsias sobre a perenidade, e nas controvérsias sobre a qualidade educacional e a otimização de recursos. Esse elemento argumentativo – a ideia de justiça - se insere nas discussões e se perde na estabilização da norma, após sua inserção no ordenamento jurídico.

Por isso, a análise dos discursos agrega em termos de estudo das políticas públicas. Ou seja, na modificação do foco da análise foi possível perceber que os atores debatem os sentidos dos instrumentos de política. O processo decisional que sai de uma escala ampla para uma escala estrita, demonstra que os atores discutem em formas de concepções de políticas distintas. Ou seja, a análise vai além da visão que estuda as consequências de abordagens centradas na racionalidade ou na dependência da trajetória.

A camada discursiva é interessante, porque ela demonstra a impossibilidade do exame total de uma determinada matéria por todos, numa democracia. Mesmo diante da publicização das audiências e delas impactarem na construção do texto que alterou a política de fundo, concessões e acordos foram realizados para atender a crença de que os recursos são finitos, sendo necessários acertos que possibilitaram a evolução da proposta. E, neste ponto, o papel dos argumentos, sustentados pelas ideias dos atores, se tornou relevante, porque as ideias viabilizaram coalizões, que determinaram as regras do financiamento.

A análise dos discursos na PEC nº15/2015 permitiu entrever que a base argumentativa sustentada pelos atores abriu o debate para a justiça da política de fundos. A forma de utilização dos argumentos trouxe uma nova camada na observação das políticas públicas, que resultou na transformação da legislação, caracterizada como mecanismo concreto de aplicação de direitos. Quando os argumentos do discurso modificam o ponto de onde se observam os efeitos de um instrumento de política, essa modificação do olhar tem potencial para alterar o curso da própria política, mesmo que depois da confecção da lei, as bases argumentativas sejam absorvidas e obscurecidas pelo artefato jurídico.

Neste sentido, pode se ver que os argumentos de justiça, foram utilizados no sentido de embasar uma abertura, um caminho para as próximas transformações, que o FUNDEB sofrerá. Isso porque, conforme argumentado nas audiências, o financiamento da educação foi realizado num contexto em que os dados sugerem que haverá, no futuro, um declínio da população. Isso significa que não haverá tantos alunos como hoje.

Alguns atores, sugeriram que um fundo federal, teria melhores condições de promover a redução da desigualdade, não necessariamente ligando à diminuição da natalidade, mas num contexto de promoção da equidade educacional.

Pelos resultados, pela forma da lei, que acabou por ser aprovada, mantendo-se os fundos nos formatos anteriores, percebeu-se que a dependência da trajetória contribui para elucidar a forma que os atores se comportam na aprovação de leis que implementam políticas públicas. O que já se conhece parece ter uma aceitação melhor, diante de um grande promocional de mudanças.

Mesmo que os discursos, tenham em sua essência, argumentos que em tese concretizaria justiça, nos termos apresentados no primeiro capítulo, esses valores ao mesmo tempo que são perseguidos – como pode ser constatado nas audiências – eles se perdem na definição de um desenho que tenha que articular perdas e ganhos que se concentram na divisão de recursos entre os entes federativos. A essa situação se alia a familiaridade em se optar por moldes já conhecidos pelos atores e que desempenham papel na complexa rede orçamentária brasileira.

O caminho percorrido pelo FUNDEB, nesta última alteração (PEC nº15/2015) indicou que o instrumento, apesar de ser adotado como paradigma de política pública solidária na educação, submete-se às características de processo controversos de longa duração, em que suas transformações tendem a se orientar a modelos já conhecidos, mitigando a solidariedade, por meio da manutenção de desigualdades.

Por fim, os argumentos nas discussões da PEC demonstraram que o FUNDEB é paradigma no financiamento da educação ao se estabelecer de forma permanente, como instrumento de política pública solidária, mas que não se desvincula de sua característica de processo de longa de duração. Neste sentido, pode-se afirmar que, mesmo diante da estabilização da norma, as controvérsias não se encerram.

REFERÊNCIAS

ABREU, Luiz Eduardo; SILVA, Frederico A. Barbosa da. **Levando a sério o que nos dizem**: notas sobre narrativas e avaliação nas políticas públicas. Brasília: IPEA, 2012.

ADORNO, Theodor W. **Educação e emancipação**. Rio de Janeiro: Paz e Terra Editora, 2012.

AITH, Fernando; BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. **Políticas públicas de Estado e de governo**: instrumentos de consolidação do Estado democrático de direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. São Paulo: Saraiva. v. 10, p. 217-246, 2006.

ALBUQUERQUE, Eliana Borges Correia de; FERREIRA, Andrea Tereza Brito. Programa Nacional do Livro didático (PNLD): mudanças nos livros de alfabetização e os usos que os professores fazem desse recurso em sala. **Ensaio**: aval. Pol. Públic. Educ., Rio de Janeiro, v. 27, n. 103, p. 250-270, abr./jun., 2019.

ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA, Daniela. **MEC: 56,4% dos alunos do 2º ano não estão alfabetizados**. 2023. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2023-05/mec-diz-564-dos-alunos-do-2o-ano-nao-estao-alfabetizados#:~:text=Os%20resultados%20da%20pesquisa%20Alfabetiza,da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20B%C3%A1sica%20(Saeb). Acesso em: 09 jan. 2024.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? Revista de Sociologia e política. Curitiba. 2005. Disponível em: https://repositorio.usp.br/item/001486649. Acesso em: 24 jun. 2024.

ALVARENGA. Darlan. Mulheres ganham em média 20,5% menos que homens no Brasil. **G1**. Disponível em: https://g1.globo.com/dia-das-mulheres/noticia/2022/03/08/mulheres-ganham-em-media-205percent-menos-que-homens-no-brasil.ghtml. Acesso em: 20 abr. 2024.

ALVES, Ana Rodrigues Cavalcanti. O conceito de hegemonia: de Gramsci a Laclau e Mouffe. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, [*S. l.*], p. 71-96, 2010.

ALVES, Thiago; PINTO, José Marcelino de Rezende. As múltiplas realidades educacionais dos municípios no contexto do FUNDEB. **Revista de Financiamento da Educação**, [*S. l.*], 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.

AMOR, Ana Cristina Consalter. **Quando as emoções atravessam as justificações recíprocas**: a influência dos afetos no processo deliberativo das discussões do CACS-FUNDEB. 2023. Tese (Doutorado em Comunicação) – UNESP, Bauru, 2023.

ARAUJO, Cletiane Medeiros Costa de. **A política pública de educação em ambientes federativos assimétricos**: qualidade de capital humano nos municípios da Paraíba. 2019. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.

ARAÚJO, Herton; CORDES, Ana. O CAQ e o IDEB como orientadores para uma educação de qualidade no Brasil. In: Custo aluno qualidade (CAQ): contribuições conceituais e metodológicas. *In*: SOUZA, Marcelo Lopes de; Fabiana de Assis, ALVES; MORAES, Gustavo Henrique (org.). **Custo Aluno Qualidade (CAQ)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021, p.323-324.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. 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. **Educação & Sociedade**, [*S. l.*], v. 31, p. 749-768, 2010.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**- Periódico científico editado pela ANPAE, [*S. l.*], v. 28, n. 2, 2012.

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros, **Educ. Soc. Campinas**, v. 333, n. 121, p. 1215-1233, out.-dez.2012.

ARENDT, Hannah. **Crises da república**. 3 ed. São Paulo: Perspectiva, 2017.

ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. Tradução Mauro W. Barbosa. São Paulo, Perspectiva, 2005.

ARENDT, Hannah. **O que é política?**. 6 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

AUSTIN, J. L. **Quando dizer é fazer**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1998.

BAGGIO, Antonio Maria. A redescoberta da fraternidade na época do "terceiro 1789". *In*: autor. **O princípio esquecido**: a fraternidade na reflexão atual das ciências políticas. Vargem Grande Paulista: Editora Cidade Nova, 2008. p. 7-24.

BASSI, Camillo de Moraes. **O salário-educação e os novos critérios de partição**. Nota Técnica nº 110. Brasília: IPEA, 2023.

BASSI, Camilo de Moraes. **PEC do Pacto federativo – PEC no 188/2019**:uma discussão sobre a descentralização do salário-educação. Nota Técnica Disoc, nº 83. Brasília: IPEA, 2020.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BECKER, Howard S. **Outsiders**: estudos de sociologia do desvio. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008.

BECKERT, J.; and R. BRONK. **Uncertain Futures. Imaginaries, Narratives, and Calculation in the Economy**. Oxford: University press. 2019.

BENJAMIN, Antônio Herman V.; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de direito do consumidor.** 4 ed. atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

BERMAN, Harold J. **Direito e revolução**: a formação da tradição jurídica ocidental. São Leopoldo: Editora UNISINOS, 2004.

BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, v. 239, p. 1-32, 2005.

BIONDI, Pablo. **Capitalismo e direitos humanos de solidariedade**: elementos para uma crítica. 2015. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

BLANCHARD, Oliver; RODRICK, Dani. **Combating Inequality**: Rethinking Government´s Role. Massachusetts: The MIT Press, 2021.

BLONDEL, Frédéric; Delzescaux, Sabine. O juramento de fraternidade de Robert Castel. **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 177-179, 2014.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 13. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Noberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 10 ed. Brasília: Editora Unversidade de Brasília, 1999.

BOLTANSKI, Luc; THÉVENOT, Laurent. **De la justification**: les économies de la grandeur. Paris: Gallimard, 2022.

BOLTANSKI, Luc. **L'amour et la justice comme compétences: t**ois essais de sociologie de l'action. Paris: Gallimard, 1990.

BOURDIEU, Pierre. **Escritos de educação**. 9 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

BOURDIEU, Pierre. **Imperialismes**: circulation Internationale des idées et luttes pour lúniversel. Paris: Éditions Raisons dÁgir, 2023.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Presidência**. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1512508&filename=Tramitacao-PEC%2015/2015.Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Michel Temer toma posse como presidente da República**. Brasília. 2016. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/497259-michel-temer-toma-posse-como-presidente-da-republica. Acesso em: 11 fev. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n. 15 de 2015**. Disponível: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198512. Acesso em: 01 abr. 2022.

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

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento nº7/2016**. PEC 15/2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2121656. Acesso em 27 jun. 2024.

BRASIL. [Constituição (1934)]. Constituição da República dos estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília DF, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 02 fev. 2022.

BRASIL. [Constituição (1946)]. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília DF, 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 02 fev. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 jan. 2024.

BRASIL. EC n. 108, de 26 de agosto de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 02 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº4.320 de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 10 mar. 2024.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 02 jan. 2024.

BRASIL. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o FUNDEB. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em: 22 out. 2022.

BRASIL. Lei n. 11.738 de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea "e" do inciso III do **caput** do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Diário Oficial da União, Brasília, 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm. Acesso em: 13 abr. 2024.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 22 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020**. Brasília, 2020. Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14040.htm. Acesso em: 22 out. 2022.

BRASIL. **Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm. Acesso em: 16 jan. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar nº235/2019**. Institui o Sistema Nacional de Educação, nos termos do art. 23, parágrafo único, do art. 211 e do art. 214 da Constituição Federal. Brasília. 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2149911&filename=PLP%20235/2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº2380/1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Funda mental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no § 79 do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, 1996. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=202922. Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. Ministério do Cidadania. Secretaria do Desenvolvimento Social. **Cadernos de Resultados 2016**. 2018. Disponível em: http://mds.gov.br/. Acesso em: 18 jul. 2020. Acesso em: 24 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). **Parecer nº 8, de 5 de maio de 2010**. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. Disponível em: https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_PAR_CNECEBN82010.pdf?query=BrasilAcesso em 17 out. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Portaria Interministerial nº 7, de 29 de dezembro de 2022**. Estabelece as estimativas, os valores, as aplicações e os cronogramas de desembolso das complementações da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação para o exercício de 2023, nas modalidades Valor Anual por Aluno - VAAF, Valor Anual Total por Aluno - VAAT e Valor Anual por Aluno decorrente da complementação VAAR - VAAR. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2022/portaria-interministerial-no-7-de-29-de-dezembro-de-2022/view#:~:text=Estabelece%20as%20estimativas%2C%20os%20valores,Valor%20Anual%20Total%20por%20Aluno. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento e do Orçamento. **SIOP**. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/sistema-integrado-de-planejamento-e-orcamento-siop. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **SIOPE**. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/sistemas/siope. Acesso em 12 mar. 2024.

BRASIL. **Resolução nº 2, de 10 de março de 2023**. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2023/resolucao-no-02-de-10-de-marco-de-2023.pdf/view. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição n. 26 de 2020**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/143611. Acesso em: 25 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ACO 648 BAHIA – Tribunal Pleno**. Ações cíveis originárias. Estado da Bahia. Direito financeiro. Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério – FUNDEF. Emenda constitucional 14/1996. Complementação da união. Função supletiva. Valor mínimo nacional por aluno. Fixação. Lei 9.424/1996. Decreto 2.264/1997. Forma de pagamento. Obrigação de pagar. Sistemática dos precatórios. Vinculação à finalidade constitucional de ensino. Dano moral coletivo. Brasília, 06 set. 2017. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14474659. Acesso em: 27 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3943 – Tribunal Pleno**. Ação direta de inconstitucionalidade. legitimidade ativa da defensoria pública para ajuizar ação civil pública (art. 5º, inc. ii, da lei n. 7.347/1985, alterado pelo art. 2º da lei n. 11.448/2007). tutela de interesses transindividuais (coletivos strito sensu e difusos) e individuais homogêneos. defensoria pública: instituição essencial à função jurisdicional. acesso à justiça. necessitado: definição segundo princípios hermenêuticos garantidores da força normativa da constituição e da máxima efetividade das normas constitucionais: art. 5º, incs. XXXV, LXXIV, LXXVIII, da constituição da república. inexistência de norma de exclusividade do ministério público para ajuizamento de ação civil pública. ausência de prejuízo institucional do ministério público pelo reconhecimento da legitimidade da defensoria pública. ação julgada improcedente. Brasília, 7 mai. 2015. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9058261. Acesso em: 8 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 992/2003 - Plenário**. Tomada de Contas Especial. Extravio de Vales-Transporte. Rejeição das alegações de defesa, por meio da Decisão nº 76/2002TCU-2ª Câmara, com a fixação de novo prazo para recolhimento do débito. Apresentação de novos elementos de defesa. Absolvição na esfera penal por ausência de provas. Independência das instâncias civil e penal. Irregularidade das

Contas. Débito. Reconhecimento da boa-fé do responsável. Não incidência de juros de mora. Determinação para desconto em folha de pagamento. Autorização para cobrança judicial, na impossibilidade de se proceder ao desconto. Brasília, 17 jun. 2003. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A992%2520ANOACORDAO%253A2003%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 28 abr. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari *et al*. A abordagem Direito e políticas públicas no Brasil: quadros analíticos. **conexões e experiências**, p. 91, 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas:** reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Matheus Silveira de. A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. **Sequência**, Florianópolis, v. 43, 2022. Disponível em: https://www.scielo.br/j/seq/a/VZ9b5j6chf7tPL3RB3qXsxh/. Acesso em: 02 jan. 2024.

BUTTLER, Judith. **La force de la non-violence**: une obligations éthico-politique. Paris: Pluriel, 2023.

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero**: feminismos e subversão de identidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **O sistema híbrido e o direito à educação**: acesso e qualidade. São Paulo, 2019. Disponível em: https://campanha.org.br/acervo/estudo-novo-fundeb-o-sistema-hibrido-e-o-direito-a-educacao-acesso-e-qualidade/. Acesso em: 04 jan. 2024.

CAPELLA, A. C. N. A Linguagem da Administração Pública: Um Estudo Sobre a Abordagem Pós-Moderna. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 16, n. 59, 2011. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/3750. Acesso em: 26 jun. 2024.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **O processo de agenda setting na reforma da Administração Pública (2000-2002)**. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de São Carlos. 2004.´

CARA, Daniel; NASCIMENTO, Iracema Santos do. A construção do primeiro FUNDEB (2005-2007) e do FUNDEB Permanente (2015-2020): análise comparada sobre processos legislativos. **Education Policy Analysis Archives**, [S. l.], v. 29, n. 168, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.14507/epaa.29.6781. Acesso em: 02 abr. 2024.

CARA, Daniel; PELLANDA, Andressa. Quanto custa a educação básica pública de qualidade: o sistema CAQi/CAQ da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. *In*: SOUZA, Marcelo Lopes de; Fabiana de Assis, ALVES; MORAES, Gustavo Henrique (org.). **Custo Aluno Qualidade (CAQ)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021. p. 237-274.

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. Disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/CAQiRoxo_final_23out2007.pdf. Acesso em: 21 jan. 2024.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino de Rezende. **Educação pública de qualidade**: quanto custa esse direito? São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010. Disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/CAQieducativo_2Edicao.pdf. Acesso em: 21 jan. 2024.

CASTEL, R. A escolha do Estado social. **Sociologias**, [*S. l.*], v. 2, n. 3, 2008. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/6977. Acesso em: 31 abr. 2022.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. 12. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

CASTRO, Jorge Abrahão. **O processo de gasto público do Programa do Livro Didático**. Brasília: IPEA, 1996. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1833. Acesso em: 12 fev. 2024.

CASTRO, Jorge Abrahão; FERNANDES, Maria Alice, Sistema de informações sobre gastos públicos em educação – **SIGPE:** diagnóstico dos gastos públicos na área de educação 1995, Brasília, DF: IPEA, 1999.

CEGALLA, Domingos Paschoal. Novíssima Gramática da Língua Portuguesa. São Paulo: Nacional, 1994.

CHATEAURAYNAUD, Francis. **Pragmática das transformações e sociologia das controvérsias**: lógicas da investigação em face do tempo longo dos processos, (parte 1). [*s.d.*].

CHATEAURAYNAUD, Francis. **Pragmática das transformações e sociologia das controvérsias**: lógicas da investigação em face do tempo longo dos processos, (parte 2). [*s.d.*].

CICLO de debates sobre a regulamentação do FUNDEB/ Fiscalização, avaliação e controle do uso dos recursos. [*s.n.*] 2020. 1 vídeo (133 min.) Publicado Youtube. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=dN9VYdsGGp8. Acesso em: 30/04/2023.

CICLO de debates sobre a regulamentação do FUNDEB / O novo FUNDEB – Desafio da regulamentação. [*s.n.*] 2020. 1 vídeo (155 min.) Publicado Youtube. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=XgEbQGliu4Y. Acesso em: 20/02/2023.

CICLO de debates sobre a regulamentação do FUNDEB/ Fatores de ponderação. [*s.n.*] 2020. 1 vídeo (145 min.) Publicado Youtube. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=t9GW1CfCsDg. Acesso em: 12/01/2022.

CICLO de Humanidades de 2020/Repensar a solidariedade [*s.n.*] 2021. 1 vídeo (43 min.) Publicado Youtube. Disponível em:

https://ateliedehumanidades.com/2021/01/27/pontos-de-leitura-serge-paugam/. Acesso em: 10 out. 2022.

COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (125 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46358. Acesso em: 18 jun. 2022.

COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (107 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46371. Acesso em: 20 jun. 2022.

COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (124 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46475. Acesso em: 04 dez. 2022.

COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (123 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46570. Acesso em: 02 dez. 2022.

COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (124 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46905. Acesso em: 21 fev. 2022.

COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (129 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/46957. Acesso em: 10 jan. 2024.

COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (93 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/47274. acesso em: 02 jan. 2023.

COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (94 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/47651. Acesso em: 01 mar. 2024.

COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (121 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/47778. Acesso em: 16 jan. 2023.

COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (73 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/47858. Acesso em: 10 fev. 2023.

COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (77 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/48030. Acesso em: 12 fev. 2023.

COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (82 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/48683. Acesso em: 02 mar. 2024.

COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (82 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/48876. Acesso em: 04 mar. 2023.

COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (154 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/48990. Acesso em: 08 fev. 2024.

COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (111 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/49074. Acesso em: 22 fev. 2023.

COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (106 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/49239. Acesso em: 10 fev. 2024.

COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (86 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/49241. Acesso em: 20/01/2024.

COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (104 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/49242. acesso em: 20/01/2024.

COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (86 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/49334. Acesso em: 15 fev. 2024.

COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (92 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/49912. Acesso em: 25 mar. 2024.

COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (57 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/50009. Acesso em: 16 jan. 2023.

COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2017. 1 vídeo (146 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/50168. acesso em: 01 jun. 2023.

COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (92 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51108. Acesso em: 03 jun. 2023.

COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (92 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51135. Acesso em: 05 jun. 2023.

COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (80 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51464 Acesso em: 08 jul. 2023.

COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (84 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51566. Acesso em: 08 jul. 2023.

COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (129 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51619. Acesso em: 10 jul.2023.

COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (52 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/52865 Acesso em: 13 jul.2023.

COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2018. 1 vídeo (52 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/52996. Acesso em: 08 jul. 2023.

COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (52 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/55685. Acesso em: 19 jun. 2023.

COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (156 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/55688. Acesso em: 19 jun. 2023.

COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (156 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/55805. Acesso em: 22 jun. 2023.

COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (158 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/56031. Acesso em:29 jun. 2023.

COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (158 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/56176.
Acesso em:30 jun. 2023.

COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (158 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/57692. Acesso em: 02 jul. 2023.

COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (152 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/58105. Acesso em: 09 jul. 2023.

COMISSÃO especial que torna permanente o FUNDEB / educação (PEC 015/15). Brasília: [*s. n.*], 2019. 1 vídeo (125 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/58552. Acesso em: 09 mar. 2023.

CORREIA DE ALBUQUERQUE, Eliana Borges; FERREIRA, Andrea Tereza Brito; Programa Nacional do Livro didático (PNLD): mudanças nos livros de alfabetização e os usos que os professores fazem desse recurso em sala, Ensaio: aval. Pol. Públic. Educ. RJ, v. 27, n. 103, p. 250-270, abr/jun, 2019.

CORREIO brasiliense. 2020. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/eu-estudante/ensino_educacaobasica/2020/07/20/interna-educacaobasica-2019,873798/deputados-criticam-proposta-do-governo-para-o-fundeb-em-debate.shtml#google_vignette. Acesso em: 20 set. 2023.

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

https://www.scielo.br/j/es/a/K76wNhbJLyq4p5MdSFhfvQM/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 25 jan. 2024.

DATASUS. **Óbitos por causas evitáveis em menores de cinco anos no Brasil**. 2018. Disponível em: http://tabnet.datasus.gov.br. Acesso em: 20 jul. 2020.

DEMOLINER, Karine Silva. O princípio da solidariedade no contexto de um Estado socioambiental de direito. Tese (Doutorado em Direito) - PUC/RS. Porto Alegre. 2011.

DERRIDA, Jacques. **A farmácia de Platão**. São Paulo: Iluminuras, 2005.

DERRIDA, Jacques. **Força de lei**. 2 ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

DIDONET, Vital. **A educação em tempo de pandemia**. 2021. Disponível em: http://primeirainfancia.org.br/. Acesso em: 10 mar. 2021.

DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/Sys3c3j8znnWkyMtNhstLtg/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 22 fev. 2022.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, p. 113-118, 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/j/spp/a/RNxzrfZJ5H5HTnBVJFNH3vx/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 15 jan. 2024.

DUARTE, Clarice Seixas. O sistema nacional de educação (sne) e os entraves à sua institucionalização: uma análise a partir da abordagem direito e políticas públicas. **rei - revista estudos institucionais**, *[S. l.]*, v. 5, n. 3, p. 942–976, 2019. Disponível em: https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/436. Acesso em: 26 jun. 2024.

DUBET, François. As desigualdades multiplicadas. **Revista Brasileira de Educação**, p. 5-18, 2001.

DUBET, François. **O tempo das paixões tristes**: as desigualdades agora se diversificam e se individualizam, e explicam as cóleras, os ressentimentos e as indignações de nossos dias. Belo Horizonte: Vestígio Editora, 2020.

DUFORD, Rochelle. Solidarity in conflict: A democracy theory. Stanford: Stanford University Press, 2022.

DURAND, Jorge. **El oficio de investigar**. In: Métodos cualitativos y su aplicación empírica: por los caminos de la investigación sobre migración internacional. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2012.

DURKEIM, Emile. **Da divisão do trabalho social**. São Paulo: EDIPRO, 2016.

DURLI, Zenilde. Currículo nacional na educação de primeira infância: o que dizem estudos internacionais?. **Atos de Pesquisa em Educação**, [S.l.], v. 16, p. e8608, abr. 2021. Disponível em: https://bu.furb.br/ojs/index.php/atpsdepesquisa/article/view/8608. Acesso em: 18 out.2021.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, p. 85-116, 1991.

ESTATÍSTICAS SOCIAIS. **PNAD Educação 2018: educação avança no país, mas desigualdades raciais e por regiões persistem**. 2019. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/. Acesso em: 10 mar.2021.

ESTATÍSTICAS SOCIAIS. **PNAD Educação 2019: Mais da metade das pessoas de 25 anos ou mais não completaram o ensino médio**. 2020. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/. Acesso em: 20 jul. 2020.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Companhia das Letras, 2021.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A multidisciplinaridade no estudo das políticas públicas. In: A política pública como campo multidisciplinar / Eduardo Marques, Carlos Aurélio Pimenta de Faria (org.). São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

FERRAJOLI, Luigi. **Por uma teoria dos direitos e bens fundamentais**. Porto Alegre: Ed. Livraria do Advogado, 2011.

FERRARI, Matheus. **Pesquisa revela dados sobre tecnologias nas escolas**. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/. Acesso em: 10 fev. 2021.

FERRAZ JR, Tércio Sampaio. Do discurso sobre a justiça. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 74, p. 153-166, 1995.

FERRAZ JR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo de Direito: técnica, decisão e dominação**. 10 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

FEYERABEND, Paul. **Contra o método**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1977.

FINEDUCA. **PL da Câmara sobre o FUNDEB**: retirando recursos de Estados, DF e Municípios e rasgando a Constituição. São Paulo, 2020. Disponível em: https://fineduca.org.br/pl-da-camara-sobre-o-fundeb-retirando-recursos-de-estados-df-e-municipios-e-rasgando-a-constituicao/. Acesso em: 15 dez. 2023.

FINEDUCA. **Por que o salário-educação não pode ser fonte da complementação da União ao FUNDEB**. São Paulo, 2020. Disponível em: https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/03/20200326_Fineduca_Nota_orcamento_programas.pdf. Acesso em: 15 dez. 2023.

FINEDUCA. **Por um FUNDEB mais justo e com maior compromisso da União!** São Paulo, 2020. Disponível em: https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Fineduca_Nota_Por-um-Fundeb-mais-justo_01.03.2020.pdf. Acesso em: 15 dez. 2023.

FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert. The argumentative turn revisited. *In*: FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert. **The argumentative turn revisited**: public police as communicative practice. Durham: Duke University Press, 2012.

FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert. The argumentative turn in public policy revisited: twenty years later. **Critical policy studies**, [*S. l.*], v. 7, n. 4, p. 425-433, 2013.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. São Paulo: Loyola, 2001.

FOUCAULT, Michel. **Os anormais: curso no Collège de France**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

FRANZESE, Cibele. Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. Tesse (Doutorado em Administração `pública e Governo) – FGV – São Paulo, 2010.

FRANTZ, M. G.; SCHMIDT, K. C. S. Financiamento do Direito à Educação: disputas sobre a PEC n. 15/2015. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, *[S. l.]*, v. 13, 2023.Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/123831. Acesso em: 26

FRASER, Nancy; JAEGGI, Rahel. **Capitalismo em debate: uma conversa na teoria crítica**. São Paulo: Boitempo, 2020.

FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **¿ Redistribución o reconocimiento?: un debate político-filosófico**. Madri: Ediciones Morata S. L., 2003.

FREIRE, Paulo; FREIRE, Ana Maria Araújo; OLIVEIRA, Walter Ferreira. **Pedagogia da solidariedade**. Editora Paz e Terra, 2021.

FUNDO Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Dados Estatísticos**. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/dados-estatisticos. Acesso em: 21 abr. 2024.

FUNDO Nacional de Desenvolvimento da Educação. **2024**. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/2024-1. Acesso em: 21 abr. 2024. Acesso em: 21 abr. 2024.

GARGARELLA, Roberto. **As teorias da Justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

GEERTZ, Clifford. **O saber local. Novos ensaios em antropologia interpretativa**. Petrópolis: Vozes, 1997.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Direito e história: uma relação equivocada**. Londrina: Editora Humanidades, 2004.

GOMES, Irene; FERREIRA, Igor. **Em 2022, analfabetismo cai, mas continua mais alto entre idosos, pretos e pardos e no nordeste**. IBGE. Brasília: Estatísticas sociais, 2023. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37089-em-2022-analfabetismo-cai-mas-continua-mais-alto-entre-idosos-pretos-e-pardos-e-no-nordeste#:~:text=A%20taxa%20de%20escolariza%C3%A7%C3%A3o%20das%20pessoas%20de%2015%20a%2017,75%2C2%25%20em%202022. Acesso em: 22 abr. 2024.

GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

GUEDES, Jefferson Carús. **Igualdade e desigualdade**. Introdução conceitual, normativa e histórica dos princípios. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Teresa Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 4 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. Estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

HABERMAS, J. **Teoria do Agir Comunicativo**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

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**, [*S. l.*], v. 38, n. 2, 2010. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7590325/mod_resource/content/1/Hacker_Pierson_Winner%20Take%20All%20Politics_Top%20Incomes%20in%20US.pdf. Acesso em: 24 jun. 2023.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary CR. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: revista de cultura e política**, p. 193-223, 2003.

HARARI, Yuval Noah. **21 Lições para o Século XXI**. Elsinore, 2023.

HOBBES, Thomas. **Do cidadão**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

HOFLING, Eloisa de Mattos. Notas para a discussão quanto à implementação de programas de governo: em foco o programa Nacional do Livro didático. **Educação & Sociedade**, [*S. l.*], ano 21, nº 70, abr. 2000. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/wpDJxzkpvjjDCRkmmhbzzpJ/. Acesso em: 22 set. 2022.

HORTA, Raul Machado. Tendências atuais da federação brasileira. **Revista Brasileira Estudos Politicos**, v. 83, p. 7, 1996.

IBGE. **Estatísticas da População**. Tabela 2018. 2020. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados. Acesso em: 20 jul.2020.

IBGE. **PNAD Contínua 2019**. 2020. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/. Acesso em: 20 jul. 2020.

IBGE. **PNAD Contínua 2024**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html. Acesso em: 27 jun. 2024.

INEP. **Censo da Educação Superior**. Disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMGJiMmNiNTAtOTY1OC00ZjUzLTg2OGUtMjAzYzNiYTA5YjliIiwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWMtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9&pageName=ReportSection4036c90b8a27b5f58f54:. Acesso em 20 abr. 2024.

INEP. **Censo Escolar.** Disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiN2ViNDBjNDEtMTM0OC00ZmFhLWIyZWYtZjI1YjU0NzQzMTJhIiwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWMtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9. Acesso em: 21 abr. 2024.

INEP. **Censo Escolar**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/etapas-da-coleta. Acesso em: 20 mar. 2024.

INEP. **IDEB**. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/saeb/saeb-2021-e-ideb-2021. Acesso em: 18 jun. 2024.

INEP. **Resultado Censo Escolar Educação Básica 2009**. Brasília, 2009. Disponível em: https://download.inep.gov.br/download/censo/2009/TEXTO_DIVULGACAO_EDUCACENSO_20093.pdf. Acesso em: 19 mar. 2024.

INEP. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação**. 2020. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6974122. Acesso em: 12 fev. 2024.

INEP. **Relatório SAEB/ANA 2016: panorama do Brasil e dos estados**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2018/documentos/saeb_documentos_de_referencia_versao_1.0.pdf. Acesso em: 20 mar. 2024.

INEP. Sinopse Estatísticas da Educação Básica. **Censo Escolar 99**. Brasília: O Instituto, 2000. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/sinopse_estatistica_da_educacao_basica_censo_escolar_99.pdf. Acesso em: 27 jun. 2024.

INSTITUTO DE SAÚDE. **Indicadores de desenvolvimento na primeira infância propostos pelo Projeto PIPAS, do Instituto de Saúde, serão incluídos na PNAD Contínua do IBGE**. 2019. Disponível em: http://www.saude.sp.gov.br/. Acesso em: 08 jul. 2020.

IPEA (org.). **Cadernos ODS. O que mostra o retrato do Brasil?** 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/. Acesso em: 10 jun. 2021.

KAUFMANN, A.; HASSEMER, W. **Introdução à filosofia do direito e à teoria do direito contemporânea**. 2 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2009.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas: coletânea**, v. 1. Brasília: ENAP, p. 219- 224, 2006.

KINGDON, John. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas: coletânea**, v. 1. Brasília: ENAP, p. 225-245, 2006.

KOLINSKY, Mariana. **Avaliação formativa e monitoramento da implementação do currículo**. In: Avaliação Educacional no contexto de desigualdades. Brasília: ABAVE, 2021. Disponível em: https://abave.org.br/xi-abave-e-vii-conbratri/#top. Acesso em: 27-29 set. 2021.

KOOGAN/HOUAISS. **Enciclopédia e dicionário ilustrado**. Rio de Janeiro: Edições Deta. 1994.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 5 ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1998.

KUHN, Thomas S. **O caminho desde a estrutura**. Unesp, 2006.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemonia e estratégia socialista: por uma política democrática radical.** São Paulo: Intermeios, 2015.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa**. Neoliberalismo em ataque ao ensino público. 2 ed. São Paulo, Boitempo, 2019.

LEAL, Cristian Oliveira Benevides Sanches; TEIXEIRA, Carmen Fontes de Souza. Solidariedade: uma perspectiva inovadora na gestão e organização das ações de Vigilância Sanitária. **Ciência & Saúde Coletiva** [online]. 2017, v. 22, n. 10, pp. 3161-3172. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320172210.18022017>. ISSN 1678-4561. https://doi.org/10.1590/1413-812320172210.18022017. Acesso em 29 jun. 2024.

LEFORT, Claude. **Pensando o político**: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

LEROY, Marc. La décision budgétaire des collectivités locales en France. Quelle démocratie dans le contexte européen de la crise de 2008 ? **Politique Et Sociétés**, Montreal, v. 39, n. 1, p. 119-156, 25 mar. 2020. Disponível em: https://www.persee.fr/. Acesso em: 20 maio 2020.

LÉVINAS, Emmanuel. **Entre nós: ensaios sobre a alteridade**. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

LÉVINAS, Emmanuel. **O Humanismo do outro homem**. Rio de Janeiro: Vozes, 1993.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIMA, Maria José Rocha; DIDONET, Vital. FUNDEB-Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação: Avanços na universalização da educação básica. **Brasília: Inep, fev**, 2006. p.10.

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 de redução das desigualdades.** Brasília: Ipea, 2020.

MACHADO, Clara; TORQUATO, Débora. **Progress in Internacional Reading Literacy Study**. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/institucional/especialistas-debatem-futuro-da-avaliacao-da-educacao-basica. Acesso em: 12 dez. 2023.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na ciência política. In: **A política pública como campo multidisciplinar.** São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

MARTIN, Claude. Penser la vulnérabilité. Les apports de Robert Castel 1. **Les Cahiers de la justice**, n. 4, p. 667-677, 2019.

MARTIN, Monique de Saint. Dominação social, dominação escolar. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 1, n. 28, p. 21-29, jul. 2003. Disponível em: https://www.ufrgs.br/edu_realidade/. Acesso em: 01 out. 2021.

MARTINS, Paulo de Sena. Federalismo, Vinculação, FUNDEB, VAAT e CAQ. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 13, n. 26, p. 361-377, mai./ago. 2019. Disponível em: http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde.

MARTINS, Paulo de Sena. FUNDEB**, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011.

MARTINS, Paulo de Sena. **Novo FUNDEB permanente**: comentários à Lei nº14.113/2020. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

MARTINS, Paulo de Sena. O direito à educação na Carta Cidadã. **RIL**. Brasília a. 56 n. 221 jan./mar. 2019 p. 223-246. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/221/ril_v56_n221_p223. Acesso em: 22 set. 2022.

MASSUDA, Adriano; CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa. Inovações nas práticas de gestão do sus: desafios para reduzir desigualdades em saúde. In: **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades.** Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9875. Acesso em: 21 mai. 2023.

MATIJASCIC, Milko et al. **Educação**. 2021. Brasília: IPEA, 2021. Disponível em: http://www.ipea.gov.br. Acesso em: 30 set. 2021.

MAURER, Hartmurt. Direito do Estado. **Fundamentos, órgãos constitucionais, funções estatais**. 6 ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editos, 2018.

MEC. **Estados recebem as primeiras parcelas de complementação**. [s.*d.*] disponível em: http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/fundeb?start=20

MEC/INEP. **Censo da Educação Superior 2022.** Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior. Acesso em: 31 mar. 2024.

MELLO, Patrícia Perrone Campos. **Nos bastidores do STF**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

MENDONÇA, Daniel de. A teoria da hegemonia de Ernesto Laclau é uma análise da política brasileira. **Ciências Sociais da Unisinos**, [*S. l.*], ano. 3, v. 43, p. 249-258, 2007. Disponível em: https://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/5674. Acesso em: 30 set. 2021.

MENSAGEM nº1078/1995 da Casa Civil. **Diário da Câmara dos Deputados nº014**. p.02605. 1995. Disponível em: https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24OUT1995.pdf#page=35. Acesso: 21 set. 2023.

MORAIS, Ana Leticia Bandeira. **A construção do Novo FUNDEB: os projetos em disputa para o financiamento da educação brasileira**. 2022. Dissertação (Mestrado em Educação) – UNB, Brasília, 2023.

NARDI, Henrique Caetano. A genealogia do indivíduo moderno e os suportes sociais da existência. **Psicol. Soc.**, Belo Horizonte, v. 14, n. 1, p. 141-146, June 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822002000100009&lng=en&nrm=iso. Acesso em : 06 mar. 2021.

NEGRI, Marcelo. **Mapa da nova pobreza**. FGV. Disponível em: https://cps.fgv.br/pesquisas/mapa-da-nova-pobreza. Acesso em: 02 de jan de 2024.

NERI, M. Efeitos da pandemia sobre o mercado de trabalho brasileiro: Desigualdades, ingredientes trabalhistas e o papel da jornada de trabalho. Disponível em: https://www.cps.fgv.br/cps/Covid&Trabalho/. Acesso em: 22 de abril de 2021.

NEVES, Marcelo. **Entre Hidra e Hércules. Princípios e regras constitucionais**. 2 ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014.

NORTH, Douglas C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

NUSSBAUM, Martha C. **Educação e justiça social**. Ramada: Edições Pedago LDA, 2014.

NUSSBAUM, Martha C. **Fronteiras da justiça: deficiência, nacionalidade, pertencimento a espécie**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013.

OCDE. **Brasil no PISA: análises e reflexões sobre o desempenho dos estudantes brasileiros**. São Paulo: Fundação Santillana, 2016. Disponível em: https://www.fundacaosantillana.org.br/publicacao/brasil-no-pisa-2015-analises-e-reflexoes-sobre-o-desempenho-dos-estudantes-brasileiros/. Acesso em: 20 mar. 2024.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Estado e política educacional no Brasil**: desafios do século XXI. 2006. Tese (Livre Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: https://repositorio.usp.br/item/001626596. Acesso em: 26 jun. 2024.

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.

PAPALIA, Diane E.; FELDMAN, Ruth Duskin. **Desenvolvimento humano**. 12 ed. Porto Alegre: AMGH, 2013.

PAUGAM, Serge. **A desqualificação social**. Ensaios sobre a nova pobreza. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

PERISSINOTTO, Renato; STUMM, Michelli Gonçalves. A virada ideacional: quando e como ideias importam. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 121-148, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsocp/a/vDH5jfjYvGVF7yzmwFQWJGv/?format=pdf. Acesso em: 20 fev. 2024.

PIOVESAN, Eduardo. Câmara conclui votação do arcabouço fiscal e preserva FUNDEB e FCDF. **Agência Câmara de notícias.** 2023. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/989991-camara-conclui-votacao-do-arcabouco-fiscal-e-preserva-fundeb-e-fcdf). Acesso em: 20 mar. 2024.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A divisão de responsabilidades pelo ensino no Brasil e o impacto das mudanças recentes na legislação. **Paidéia (Ribeirão Preto)**, p. 11-27, 1996. Disponível em: https://www.scielo.br/j/paideia/a/GSTN44nygpPzwZWK7QMd9Jn/. Acesso em: 10 out, 2022.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, v. 28, p. 877-897, 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/BHh7B748fzMXtnZ86SxL55B/abstract/?lang=pt. Acesso em: 20 out. 2022.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, v. 23, p. 108-135, 2002. Disponível

em: https://www.scielo.br/j/es/a/n8yyYhkgNfStcVrkBNXycXG/abstract/?lang=pt. Acesso em: 21 set. 2022.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educ. Soc. Campinas**, v. 39, no 145, p. 846-869, out. de, 2018. Disponível: https://www.scielo.br/j/es/a/rk4wKJgNYZsdt5QdgSgkDwG/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 30 set. 2022.

PINTO, José Marcelino. O FUNDEB na perspectiva do custo aluno qualidade. **Em Aberto**, v. 28, n. 93, 2015. Disponível em: https://emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2523. Acesso em: 30 set. 2022.

PINTO, José Marcelino. CARA, Daniel. ARAUJO, Luiz. Nota técnica nº 1/2013: Por que a União não deve complementar o CAQi no PNE? **FINEDUCA**, 2013. [S.*l.*] disponível em: http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota1_13.pdf. Acesso em: 17 set. 2022.

PIRES, Roberto Rocha C. **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

POLÍTICAS sociais: acompanhamento de análise. v.1. Brasília: IPEA, 2021.

PORTAL da legislação. **Leis complementares**. [S.*d.*] Disponível em: https://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/leis-complementares-1/todas-as-leis-complementares-1. Acesso em: 27 jun. 2024.

PRATES, Ian; BARBOSA, Rogério J. **Covid 19 - Políticas Públicas e as respostas da sociedade**: nota técnica nº8. Nota Técnica nº8. 2020. Disponível em: https://redepesquisasolidaria.org/. Acesso em: 15 set. 2020.

PRESTES, Emília; VÉRAS, Roberto. Educação, qualificação, trabalho e políticas públicas: campos em disputas. **Revista Lusófona de Educação**, v. 14, n. 14, 2009. Disponível em: https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/1105. Acesso em: 21 fev. 2024.

PROCÓPIO, Breno. **Plataforma oferece dados inéditos sobre a Primeira Infância para os 5.570 municípios brasileiros**. 2020. Disponível em: http://andi.org.br/. Acesso em: 10 jun. 2021.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2019**: além dos rendimentos, além das médias, além do presente: desigualdades no desenvolvimento humano no século xxi. Nova York, 2019. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf. Acesso em: 18 maio 2020.

QUEIROZ, Cristina. **Direitos Fundamentais Sociais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. São Paulo: Saraiva, 2012.

RELATÓRIO FINAL. Subcomissão temporária para acompanhamento da educação na pandemia. Senado Federal. Comissão de Educação, cultura e esporte. Subcomissão temporária para acompanhamento da educação na pandemia. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2023/02/14/arquivo_portal_cectcovid_7433comissaoespcomissaocectcovid20221212.pdf. Acesso em: 02 mar. 2024.

RIBEIRO, Andreia Couto; JESUS, Wellington Ferreira de. A evolução dos recursos federais nos programas de transporte escolar: impactos na educação básica. **Rev. bras. Estud. pedagog.** (online), Brasília, v. 95, n. 241, p. 969-710, set./dez. 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbeped/a/gD3ZRQMKPnhGdWvhckMVc3g/abstract/?lang=pt. Acesso em: 24 jun. 2022.

ROBERTSON, Susan L. **Guardians of the Future: International Organisations, Anticipatory Governance and Education, Global Society**. 2022. 36:2, 188-205. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/13600826.2021.2021151?needAccess=true. Acesso em: 19 jan. 2024.

ROCHA-COUTINHO, Maria Lúcia. A narrativa oral, a análise de discurso e os estudos de gênero. **Estudos de Psicologia (Natal)**, v. 11, p. 65-69, 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/j/epsic/a/6q33SjCn4gWmPGMLtj3zTrH/abstract/?lang=pt#. Acesso em: 16 fev. 2024.

RODOTÁ, Stefano. **Solidarietá. Un'utopia necessaria**. 6 ed. Bari: Gius. Laterza & Figli, 2021.

RORTY, Richard. **Contingência, ironia e solidariedade**. São Paulo: Martins, 2007.

ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou princípios do direito político**. 3 ed. São Paulo: Martin Claret Ltda: 2003.

SARACENO, Chiara. **Il welfare. Tra vecchie e nuove disuguaglianze**. 2 ed. Bologna: Edimill Slr, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas.** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SAVI NETO, Pedro. Educação e dever de memória: as possibilidades de emancipação na sociedade de mercado. **Revista da FAEEBA: Educação e Contemporaneidade**, v. 28, n. 54, p. 111-124, 2019.

SAVIANI, Dermeval. Pedagogia: o espaço da educação na universidade. **Cadernos de pesquisa**, v. 37, n. 130, p. 99-134, 2007.

SCHMIDT, Vivien A. Taking idea and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth "new institucionalism." **European Political Science Review** (2010); 2:1, 1-25.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2010.

SHAFIK, Minouche. **Cuidar uns dos outros. Um novo contrato social**. Rio de Janeiro: Intrinseca, 2021.

SILVA, Carlos Daniel. **O pacto federativo e a desigualdade na educação: fatores de perpetuação do atraso educacional.** Tese, 2021.

SILVA, Frederico Augusto Barbosa da. **Considerações sobre as relações entre economia criativa e políticas de evento**. In: Políticas públicas, economia criativa e da cultura. organizadores: Frederico Augusto Barbosa da Silva, Paula Ziviani. – Brasília: Ipea, 2020.

SILVA, Frederico Augusto Barbosa. **Do nível de rua à alta burocracia: a contribuição dos cargos no governo para a análise de políticas públicas**. Não publicado.

SILVA, Frederico Augusto Barbosa. **Entrevista única como método de análise**. Não publicado.

SILVA, Frederico Augusto Barbosa da. Os sentidos do sem sentido: lembranças do "redesenho" In: CALABRE, Lia; REBELLO, Deborah. **Políticas culturais conjunturas e territorialidades**. Rio de Janeiro: Casa Rui Barbosa; São Paulo: Itaú cultural, 2017.

SILVA, Frederico Augusto Barbosa da; CARDOSO JR, José Celso. Assédio institucional no setor público e o processo de desconstrução da democracia e do republicanismo no Brasil de Bolsonaro. In: **Assédio institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado**. Brasília: Associação dos funcionários do Ipea: EDUEPB, 2022. PDF.

SILVA, Frederico Augusto Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no brasil: participação social, conselhos e parcerias. **Questões sociais e políticas sociais no Brasil Contemporâneo**, IPEA, Brasília, 2005, p.373-407.

SILVA, Frederico A. Barbosa da. MIDLEI, Suylan. **Políticas públicas culturais: a voz dos gestores**. Brasília: Ipea, 2011.

SILVA, Frederico A. Barbosa da. SOUZA, Érica Barbosa Coutinho Freire de. **Cartografia das subjetividades brasileiras. Textos para discussão**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. Editora Revista dos Tribunais, 1982.

SILVEIRA et al, Aspectos metodológicos do cálculo do CAQ utilizando o simulador de custo-aluno qualidade (SIMCAQ), . *In*: SOUZA, Marcelo Lopes de; Fabiana de Assis, ALVES; MORAES, Gustavo Henrique (org.). **Custo Aluno Qualidade (CAQ)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021, p. 275-314.

SIMCAQ. O que entendemos por educação de qualidade: princípios e pressupostos de uma educação de qualidade. **Plataforma SimCAQ**, c2023. Disponível em: https://simcaq.c3sl.ufpr.br/quality. Acesso em: 15 abr. 2023.

Simões, Armando. A experiência internacional sobre gastos mínimos necessários à educação básica. há uma armadilha legalcognitiva no Brasil? In: SOUZA, Marcelo Lopes de; ALVES, Fabiana de Assis; MORAES, Gustavo Henrique (orgs.). **Custo Aluno Qualidade (CAQ)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 202. p. 33.

SOARES, José Francisco; DELGADO, Victor Maia Senna. Medida das desigualdades de aprendizado entre estudantes de ensino fundamental. 2016. p. 756. **Estudos em avaliação educacional**. 2016. Disponível em: https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/4101. Acesso em: 10 dez. 2023.

SOARES, Lucineide Maria dos Santos. **Fiscalização das contas do FUNDEB pela CGU, o TCE/PI e o CACS do FUNDEB em três municípios piauienses de 2007 a 2016.** 2020. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação. USP, São Paulo, 2020.

SOBOTTKA, Emil A.; SAAVEDRA, Giovani A. Justificação, reconhecimento e justiça. Tecendo pontes entre Boltanski, Honneth e Walzer. **Civitas**, Porto Alegre, v.12, n. 1, p. 126-144, jan-abr, 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/j/civitas/a/TLvd84xZMsk9LctcPKnLYYr/abstract/?lang=pt. Acesso em: 11 nov. 2023.

SOUZA, Jessé. A gramática social da desigualdade brasileira. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 19, p. 79-96, 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/s9LNmXtYm6KRFPJxwmrvwPq/. Acesso em: 13 nov. 2023.

SOUZA, Marcelo Lopes de; ALVES, Fabiana de Assis; MORAES, Gustavo Henrique (orgs.). **Custo Aluno Qualidade (CAQ)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021.

SOUZA, Murilo. Proposta do governo para o FUNDEB dificulta acordo para a votação da matéria. **Agência Câmara dos Deputados.** 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/677557-proposta-do-governo-para-o-fundeb-dificulta-acordo-para-votacao-da-materia/. Acesso em: 28 fev. 2023.

SUNDFELD, Carlos Ary. É uma Constituição chapa branca que beneficiou as corporações. In: Carvalho, Luiz Maklouf. 1988: **Segredos da Constituinte**. Editora Record: Rios de Janeiro; São Paulo, 2017.

TANNO, Cláudio. Novo FUNDEB: Valor Aluno Ano Total (VAAT) como parâmetro de equalização e implementação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). In: SOUZA, Marcelo Lopes de; Fabiana de Assis, ALVES; MORAES, Gustavo Henrique (orgs.). **Custo Aluno Qualidade (CAQ)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021, p. 109-146.

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): proposta de aprimoramento para a implantação do

Custo Aluno Qualidade (CAQ). **Estudo Técnico nº24/2017**, Brasília, set. 2017. Disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/. Acesso em: 20 abr. 2022.

TERVASMÄKI, Tuomas. Anticipatory policy rhetoric: exploring ideological fantasies of Finnish higher education. **Critical Policy** London, p. 1-20, 2023. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19460171.2023.2275289. Acesso em: 21 dez. 2023.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Nota técnica**: análise da relação entre investimento por aluno e qualidade do ensino. 2019. Disponível em: https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/319.pdf?477736800. Acesso em: 22 dez. 2023.

TILLY, Charles. **Democracia**. Editora Vozes, 2013.

TOKARNIA, Mariana. **Mais de 5 milhões de crianças e adolescentes ficaram sem aulas em 2020**. 2021. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br. Acesso em: 09 jun. 2021.

TORRES, Tércio Ribas. Medida Provisória (MP) 570/2012, que institui o programa Brasil Carinhoso. **Agência Senado**, Ano. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2012/10/03/presidente-dilma-sanciona-mp-do-brasil-carinhoso. Acesso em: 23 de nov. 2023.

UNICEF. **UNICEF para cada niño**. 2017. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil. Acesso em: 08 jul. 2020.
UNICEF. **175 milhões de crianças não estão matriculadas na educação infantil. 2019**. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil. Acesso em: 08 jul. 2020.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human development report 2020**: The next frontier Human development and the Anthropocene. New York, 2020. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020.pdf. Acesso em: 17 mai. 2021.

URBINATI, Nadia. CRISE E METAMORFOSES DA DEMOCRACIA. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 28, n. 82, p. 5-16, 12 jun. 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v28n82/v28n82a01.pdf. Acesso em: 01 jun. 2020.

URBINATI, Nadia. **Me the people: how populism transform democracy**. London: Harvard University Press, 2019.

VALDERANA, Paula. Planning for freedom. Hayekian and Polanyian polices en Latin America. **International Journal of Political Economy**, vol.41, nº 4, Wintwe 2012-13, pp. 88-105, 2013.

VARELLA, Marcelo D.; MONEBHURRUN, Nitish. O que é uma boa tese de doutorado em Direito? Uma análise a partir da própria percepção dos programas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 3, n. 2, p. 424-444, 02 jul. 2013. Disponível em: http://www.marcelodvarella.org/ensino-e-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas. Acesso em: 02 mai. 2020.

VARELLA, Marcelo D. **Sugestões para escrever trabalhos acadêmicos**. Disponível em: http://www.marcelodvarella.org/ensino-e-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas. Acesso em: 20 mai. 2020.

VENANCIO, SI, ET. AL. Development and validation of an instrument for monitoring child development indicators. **Jornal de Pediatria**. 2020. Disponível em: https:\\doi.org/10.1016/j.jped.2019.10.00. Acesso em: 12 ago. 2021.

VITRY, Alexandre de. **Le droit de choisir ses frères? Une historoire de la fraternité**. Paris : Éditions Gallimard, 2023.

XAVIER, Farlaiany Ribeiro; TOLEDO, Stefani Moreira Aquino; CARDOSO, Zilmar Santos; Programa nacional do Livro e do Material didático (PNLD): caminhos percorridos, **Revista Educação em Debate**, Fortaleza, ano 42, no 82, maio/ago. 2020.

WALZER, M. **Esferas da justiça**: uma defesa do pluralismo e da igualdade. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. Trad. Irene Szmrecsányi; Tamás Szmrecsányi. São Paulo: Pioneira, 1996. BOURDIEU, Pierre. A economia das trocas simbólicas. São Paulo: Perspectiva, 1974.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília : Editora UNB : São Paulo : Impresa oficial do estado de São Paulo, 2004.

Wu, XUN; M. RAMESH; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília: Enap, 2014.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil**. Ley, derechos, justicia. 6 ed. Madri: Editoria Trotta, 2005.