
O Novo Fundeb em sua dimensão federativa: debates legislativos e desenho institucional

The Novo Fundeb in its federative dimension: Legislative debates and institutional design

Resumo

A pesquisa busca abordar o fenômeno federativo a partir das escolas teóricas da Economia do Setor Público, compreendendo a sua interdependência com o Novo Fundeb. A análise se debruça sobre a arena de disputas do processo legislativo de aprovação do novo fundo. Trata-se de uma pesquisa documental e bibliográfica, de abordagem qualitativa. O estudo identifica as principais alterações normativas sobrevindas com o Novo Fundeb, organizando quatro grandes grupos de atores incidentes sobre o debate legislativo. A partir da identificação de tais grupos de atores, são selecionados e analisados três pontos cuja dimensão federativa se mostra determinante: a) a ampliação da complementação da União; b) a alteração em algumas regras de distribuição de recursos; e c) a possibilidade de destinação de recursos ao setor privado. A partir das análises, constatou-se que a promulgação do Novo Fundeb dá continuidade a um processo de recentralização normativa por uma racionalidade central federal, acompanhada, ao mesmo tempo, de uma perda involuntária de orçamento por parte da União, em atendimento à demanda dos entes subnacionais.

Palavras-chave: Novo Fundeb; Federalismo; política de fundos.

Abstract

Considering the organizational-institutional architecture designed by the current fund policy in Brazil, this work aims to investigate the federative dimension inherent to the legislative process of discussion and approval of the New National Fund for the Development of Basic Education and Valuing Education Professionals (Novo Fundeb). The research seeks to address the federative phenomenon from the theoretical schools of Public Sector Economics, understanding its interdependence with the Novo Fundeb. The analysis focuses on the arena of disputes in the legislative process for the approval of the new fund. This is a documentary and bibliographic research with a qualitative approach. The study identifies the main regulatory changes arising from the Novo Fundeb, organizing four major groups of actors involved in the legislative debate. Based on the identification of such groups of actors, three points are selected

Renato Miranda
Universidade Federal de
Alagoas;
renatolpm@id.uff.br

and analyzed whose federative dimension is shown to be decisive: a) the expansion of the Union's complement; b) the change in some rules for the distribution of resources; and c) the possibility of allocating resources to the private sector. From the analyses, it was found that the promulgation of the Novo Fundeb continues a process of normative recentralization driven by a federal central rationality, accompanied at the same time by an involuntary loss of budget on the part of the Union, in response to the demands of subnational entities.

Keywords: Novo Fundeb; Federalism; fund policy.

Introdução

O atual desenho do federalismo brasileiro vem se caracterizando por significativa representação dos entes subnacionais, marcada, dentre outros, pela existência de fundos e mecanismos de transferência intergovernamentais no orçamento público (Rezende, 2001). A diversidade de critérios utilizados no entendimento desse fenômeno, por muitas vezes, leva os estudos empíricos sobre o tema a focarem nos movimentos de centralização-descentralização nas federações, porém com dificuldade de estabelecerem critérios precisos de classificação (Arretche, 2005).

Em meio aos tensionamentos federativos e a uma sucessão de escolas teóricas, o amadurecimento da política de fundos vem se consolidando no país como mecanismo de redistribuição de recursos, cuja efetiva capacidade ou não de equalizar as desigualdades vem sendo cada vez mais testada e refinada com o passar do tempo.

No caso da educação, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) configurou-se como o principal arranjo institucional voltado para essa finalidade. Embora tenha nascido como marco institucional provisório ainda sob a terminologia do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) (1996), teve sua importância e recursos ampliados ao tornar-se o conhecido Fundeb (2007), porém conservando ainda o seu caráter de legislação transitória. Somente em 2020 sobreveio o chamado Novo Fundeb, desta vez, como legislação permanente e constitucionalizada, consagrando a política de fundos na educação brasileira enquanto mecanismo de redistribuição de recursos entre os entes federativos.

Considerada a multiplicidade de interesses e perspectivas que envolvem a elaboração de um marco regulatório dessa magnitude, a presente pesquisa busca compreender como a dimensão federativa se manifestou no processo legislativo de discussão e aprovação do Novo Fundeb. Tem por objetivo investigar esse processo de aprovação legislativa sob a ótica do federalismo. Nessa direção, o trabalho segue por três objetivos específicos: abordar as concepções de federalismo trazidas pelas principais escolas teóricas da Economia do Setor Público; compreender a interdependência entre o desenho federativo hoje predominante e a constituição do Novo Fundeb; e analisar o debate legislativo desse marco regulatório enquanto arena de disputas e interesses diversos, como reflexo do modelo de federalismo hoje predominante.

Esse processo merece ser compreendido sob a ótica federativa por resultar no desenho dos parâmetros de distribuição intergovernamental da maior fonte de financiamento público da educação básica do país. Em que a discussão envolve a distribuição de recursos aos diferentes territórios e que esse processo legislativo é protagonizado por parlamentares eleitos também a partir de diferentes territórios e bases eleitorais, a dimensão federativa mostra-se crucial ao entendimento desse fenômeno. A identificação dos seus principais determinantes passa pela organização das escolas teóricas sobre o federalismo hoje predominante, bem como pela segmentação dos grupos de atores envolvidos nesse processo legislativo. Além dos principais grupos de atores envolvidos, importa evidenciar os principais aspectos técnicos da reforma e analisar as questões proeminentes, especialmente em sua dimensão federativa.

Quanto aos procedimentos metodológicos, a pesquisa é de natureza documental e bibliográfica, de abordagem qualitativa. O estudo parte da sucessão de escolas teóricas sobre o federalismo, passando pelo levantamento bibliográfico relativo à interdependência entre o Fundeb e o federalismo na contemporaneidade. No âmbito documental, o levantamento se debruça sobre o processo legislativo em si. Nesta etapa, foram examinados os documentos acostados à tramitação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 15/2015 da Câmara dos Deputados, transformada em PEC 26/2020 no Senado Federal.

Em seguida, foram identificados os principais pontos de alteração normativa trazidos para essa política de fundos, bem como organizados os quatro principais grupos de atores incidentes sobre esse processo legislativo: os parlamentares; o governo; as entidades de pesquisa e os representantes dos trabalhadores da educação; e as entidades representantes dos grupos empresariais.

A partir daí, a pesquisa segue pela seleção e pela análise dos três pontos de alteração legal mais interdependentes à dimensão federativa: a) a ampliação da complementação da União; b) a alteração de algumas regras de distribuição de recursos; e c) a possibilidade de destinação de recursos ao setor privado. Em abordagem de cada um dos pontos, a análise segue em descrição dos comportamentos dos grupos de atores envolvidos durante o processo legislativo, evidenciando os condicionantes e as implicações federativas desses movimentos.

A análise dos pontos selecionados permite perceber que a promulgação do Novo Fundeb dá continuidade a um processo de recentralização normativa dos aparatos estatais calcado em uma racionalidade central do governo federal, bem aos termos do modelo federativo previsto pela escola teórica *New Institutional Economics*. Tal recentralização normativa vem, ao mesmo tempo, acompanhada de uma perda involuntária de orçamento por parte da União, pois na medida em que esta amplia o seu poder disciplinador, o faz mediante a ampliação da sua função supletiva orçamentária, atendendo a demanda dos entes subnacionais por mais recursos federais. Tal avanço subnacional sobre as receitas da União se faz por via dos mecanismos automáticos de distribuição institucionalmente desenhados na política de fundos. Constatou-se que a União, embora amplie o seu poder normativo, não aumenta o seu poder discricionário interventivo, pois não controla o movimento dos grupos de atores incidentes na arena federal de negociação, vendo-se obrigada a ceder mais orçamento aos entes subnacionais.

Além desta introdução, o trabalho está dividido em mais cinco tópicos. O primeiro deles trata dos modelos de federalismo e da sua relação com a política de fundos; o segundo dedica-se aos aspectos metodológicos da investigação; o terceiro sintetiza brevemente as principais mudanças trazidas

pelo Novo Fundeb; o quarto agrupa os principais atores incidentes sobre o processo; o quinto foca nos três pontos de alteração analisados; e, ao final, têm-se algumas considerações sobre o texto.

1. Os modelos federativos e a política de fundos

Antes de adentrar a análise das alterações institucionais empreendidas pelo Novo Fundeb, faz-se necessária a compreensão do contexto federativo no qual essa mudança está inserida. O modelo federativo ora predominante e a arquitetura institucional dos fundos intergovernamentais são constitutivamente interdependentes. O entendimento das constantes alterações legislativas e dos novos formatos organizativos das relações intergovernamentais passa, inevitavelmente, pela abordagem do federalismo em diversos campos do conhecimento. Um dos mais dedicados ao estudo do tema é o campo da Economia do Setor Público, cujas sucessivas escolas de pensamento dedicam-se à compreensão do federalismo em contextos históricos específicos.

A partir da conhecida crise de 1929, emerge a percepção de Estado intervencionista como ente exógeno à economia e à sociedade, responsável por conter as então proeminentes “falhas de mercado”. Nesse contexto, a escola teórica da *Welfare Economics* conceberia o Estado como agente capaz de corrigir as externalidades e otimizar as transações econômicas. Sob o ponto de vista federativo, essa escola atribuía grande papel ao poder central, enquanto articulador exógeno dos demais entes, capaz de promover a eficiência alocativa dos recursos orçamentários e a oferta de bens públicos. Esse papel equalizador conferido ao estado na relação entre os entes marcou tal percepção quanto ao que se entende por “federalismo cooperativo” (Oates, 1990; 2005; Wilson, 1999).

Décadas mais tarde, em meados dos anos 1970, com a emergência das críticas ao chamado Estado de Bem-Estar, ganharam proeminência os ideais de eficiência, competitividade e equilíbrio macroeconômico no setor público (Przeworski, 1988; Affonso, 2003). A escola teórica a marcar esse novo cenário

é a *Public Choice Theory*. Os seus expoentes viriam a conceber os pressupostos da economia de mercado no âmbito da própria coisa pública. Assim, consideravam que a competição entre os entes federativos garantiria a limitação da atuação interventiva do poder central. Por essa perspectiva, a eventual competição entre os entes subnacionais por recursos ou investimentos privados protegeria o próprio cidadão de eventual exploração pelos entes subnacionais ou intervenção ineficiente do poder central (Buchanan & Tullock, 1993; Buchanan, 1995, 1996). A lógica de mercado estaria, nesse caso, incorporada ao próprio desenho dos aparatos públicos, incluindo a arquitetura federativa. Essa nova escola vê, então, o chamado “federalismo competitivo” como algo salutar ao desenvolvimento das forças produtivas.¹

Com o passar do tempo, logo essa descentralização competitiva viria a mostrar o seu lado predatório. A falta de coordenação de um poder central cumulada a um esforço desordenado dos entes nacionais pela atração de investimentos privados ao seu território viria a desencadear as chamadas “guerras fiscais” e os seus destrutivos efeitos sobre as economias locais (Affonso, 2003; Miranda, *et al.*, 2014).

Sobrevêm nesse novo contexto as críticas à *Public Choice Theory*, abrindo-se espaço para a nova corrente que estaria por vir. Logo nos anos 1980, e com especial ênfase nos anos 1990, ascende então o pensamento da *New Institutional Economics*, caracterizada por buscar superar as percepções dicotômicas entre Estado e mercado (Harris *et al.*, 1995). A sua agenda gravitaria em torno da edificação de arranjos institucionais capazes de conciliar as lógicas de atuação do mercado e do Estado de modo eficiente

¹Essa competição federativa e o enfraquecimento do governo central estariam aliados a uma abordagem neoliberal, então, proeminente, fundada discursivamente na limitação à autoridade do Estado como forma de conter possíveis autoritarismos e garantir a livre circulação territorial e a preservação das forças de mercado (Lynch, 2004; Volden, 2004; Harnes, 2007).

(North, 1990). Tais arranjos institucionais – cujo federalismo é um exemplo – consistiriam em parâmetros de “competição saudável” entre os atores.²

Sem retornar aos preceitos de recentralização federativa da antiga *Welfare Economics*, a nova escola *New Institutional Economics* trouxe a ideia de um federalismo calcado em normas de autogestão, baseado em arranjos institucionais “adequados” às exigências da conjuntura. Esses dispositivos deveriam garantir certa estabilidade de regras na atuação dos agentes a partir de uma racionalidade central, desestimulando condutas predatórias, fossem elas advindas do Estado ou do mercado (Affonso, 2003). Trata-se, portanto, de conferir parâmetros eficientes de competição por meio de uma estratégia centralizada, sem ao mesmo tempo permitir ampla e discricionária intervenção do poder central federal.

Esse chamado “federalismo institucional” da *New Institutional Economics* se manifestou de diferentes formas e em distintas temporalidades ao redor do mundo. No Brasil, alguns dos exemplos desses arranjos autorreguláveis tidos como “adequados” à essa conjuntura são a Lei de Responsabilidade Fiscal; o amadurecimento de um Sistema Único de Saúde, com critérios pré-estabelecidos de repartição de recursos; o fortalecimento de um sistema com previsão e atuação integrada das políticas de assistência social; e, especialmente, a instituição de fundos contábeis intergovernamentais no campo da educação, materializada no Fundeb.

O estudo do Fundeb, especificamente, enquanto arranjo institucional presente na dinâmica federativa, comporta diversas abordagens. Para alguns teóricos, está em curso um processo de recentralização das políticas sociais; outros, preferem compreender o fenômeno como um processo de coordenação federativa voltado para a equalização de desigualdades inter-regionais e

²Tal reorientação discursiva entre a *Public Choice Theory* e a *New Institutional Economics* é bastante perceptível nos relatórios do Banco Mundial. Embora as alusões aos aspectos federativos antes pegassem a descentralização competitiva entre os entes, passaram, a partir de então, a advertir sobre os riscos da falta de coordenação e propor um modelo de “federalismo institucional” materializado por meio de arranjos autorreguláveis (World Bank, 1997; 2000).

intermunicipais, observando que em algumas faixas de ensino³ o debate é mais recente do que em outros estratos da educação básica (Cruz *et al.*, 2014).

A complementação da União, por exemplo, é um dos mecanismos de equalização nacional da educação. A sua operacionalização consiste em um percentual de caráter complementar da União ao Fundeb como forma de apoio aos estados e municípios que não alcançarem o valor mínimo nacional estipulado por aluno. Esses dispositivos intergovernamentais funcionam como política indutora da oferta de educação, permitindo uma especialização de cada ente federativo nas suas faixas de ensino e áreas prioritárias, constitucionalmente previstas. Por outro lado, reduz também a autonomia dos entes subnacionais quanto à atuação em outras áreas ou faixas de ensino, pois não teriam repasses adicionais do fundo para atuação fora do seu escopo constitucionalmente previsto (Carvalho, 2014; Cruz *et al.*, 2014).

Mesmo com a destinação de recursos a entes federativos mais vulneráveis, parte da literatura entende não haver uma atmosfera de federalismo cooperativo, haja vista as diferentes capacidades de gestão e de financiamento entre os entes. Pontua-se ainda haver poucos mecanismos institucionais que estimulem a cooperação, sem falar na concentração nas mãos da União do poder de legislar sobre a matéria⁴ (Araújo, 2011; Souza, 2005; Morais, 2022;). Essa dependência da União por parte dos entes nacionais se justifica, na maioria dos casos, pela grande assimetria da federação brasileira, demandando uma profunda revisão do pacto federativo (Abrucio, 2010; Araujo, 2011; Martins, 2019).

Para Araujo (2011), a implantação dos fundos de educação foi inicialmente permeada pelas desigualdades regionais pré-existentes, pois a partir disso emergiu uma certa disputa entre os governos estaduais e municipais por alunos do ensino fundamental, dado o impacto do número de

³Segundo Cruz *et al.* (2014), a descentralização da educação resultaria em uma forma de governo mais complexa. No caso da educação infantil, a sua concepção enquanto política nacional de educação pressupõe uma cooperação intergovernamental cuja responsabilidade executora dos municípios vem orientada e apoiada pelo poder central.

⁴Houve certo avanço nas formas de normatização da cooperação entre os entes federativos, especialmente no âmbito da educação, a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 53, de 2006.

matrículas no total de repasses. Essa dinâmica tenderia, portanto, a um federalismo competitivo. Moraes (2022) acrescenta ser necessária a relativização dos impactos do Fundeb na redução das desigualdades regionais, haja vista serem os recursos disponíveis, em parte, dependentes da capacidade arrecadatória de cada ente e do número de matrículas, sendo as capacidades técnicas de implementação e de gestão das políticas bastante distintas.

A compreensão do federalismo enquanto coexistência de múltiplos centros de poder em diferentes arenas de tomadas de decisão despertam interesse pelas formas de colaboração nas políticas educacionais, de modo a preservar a autonomia de cada ente para além da mera transferência de encargos ou imposição de decisões. O compartilhamento de ações difere da delegação de responsabilidades, pois estabelece vínculos de trabalho em comum. Nesse sentido, a complexidade da engenharia institucional federativa na implementação de ações fez o governo federal pensar em alternativas colaborativas para a questão. A criação dos fundos e a concepção integrada de programas nacionais⁵ emergiu, portanto, como algumas das principais formas de cooperação, pautadas em parâmetros comuns destinados à equalização das desigualdades (Gutierrez *et al.*, 2021).

O dilema da ação coordenada/cooperativa que vinha marcando o federalismo brasileiro, especialmente a partir da Constituição de 1988, culminou nessa política de criação de fundos de natureza contábil. O advento do Plano Real e o maior controle das finanças públicas pela União proporcionaram o estabelecimento de condições mínimas de gasto. Esses fundos de natureza contábil, a exemplo do Fundeb, passaram a operar a partir do que se chama de subvinculações, unindo dois instrumentos: a política de fundos e a vinculação de recursos (Oliveira *et al.*, 2016).

Nesse formado, o antigo Fundef e o posterior Fundeb possuem um desenho operacional muito semelhante, constituídos a partir de 27 fundos estaduais, com distribuição em cada um deles conforme o número total de matrícula e alguns mecanismos de equalização (Araújo, 2011). O cálculo do

⁵Exemplos disso são o próprio Fundeb; o Programa de Ações Articuladas – PAR; e, para alguns, a institucionalização do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE.

custo mínimo por aluno consubstancia a ideia de um limite mínimo de oportunidades educacionais para os estudantes das diversas regiões. Isso se tornou possível, historicamente⁶, a partir de uma organização de dados e informações sobre o financiamento da educação, hoje tratados através do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) (Ribeiro, 2022). Embora haja críticas sobre a confiabilidade da sua alimentação⁷, essa base de dados é feita para ser alimentada anualmente pelos entes, permitindo a investigação transparente dos indicadores de financiamento educacional.

A edificação dos fundos intergovernamentais e seus mecanismos adaptativos manifestam a tendência neoinstitucionalista ora proeminente na consecução das políticas públicas. Essa tendência ao “federalismo institucional” vem, cada vez mais, marcada pela edificação de novos arranjos autogeríveis, cujos mecanismos de adequação buscam constante aperfeiçoamento das formas de distribuição e promoção da transparência, seja por meio do dito sistema de informação compartilhada ou pela criação de coeficientes de distribuição e compensação. Tal mecanismo suprime a discricionariedade e os meios de intervenção direta do Estado na repartição do bolo orçamentário.

Ao estabelecer regras prévias de distribuição e redistribuição dos recursos educacionais, o Fundeb pode ser considerado, nos termos da *New Institutional Economics*, um mecanismo automático de relativa equalização de desigualdades que, mesmo sem intervenção estatal direta, confere uma racionalidade central à repartição federativa do orçamento público da educação, mediante critérios de repartição e coeficientes de compensação, com movimentações em cada conta específica dos entes estaduais ou municipais, a partir do número de matrículas, dentre outros parâmetros.

⁶A partir de 1997, começam a surgir alguns relatórios sobre a distribuição de recursos educacionais nas diferentes modalidades de ensino em cada um dos entes federativos. Tais documentos foram elaborados pelo Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), em colaboração com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (Ribeiro, 2022).

⁷A esse respeito, recomenda-se a leitura de Martins (2019) e Ribeiro (2022).

A percepção desses fundamentos teóricos sobre o modelo de federalismo hoje proeminente permite investigar o desenho institucional assumido pelo Novo Fundeb em seu processo legislativo. Assim, os fatores técnicos de distribuição intergovernamental vão esboçar, em certa medida, o perfil institucional atualmente exigido, influenciando os grupos de atores envolvidos nesse processo. A concepção predominante de federalismo vai permear o debate no sentido de direcionar quais são as disfunções a serem evitadas e o padrão de melhoria a ser perseguido na consecução da arquitetura institucional do fundo intergovernamental.

2. Aspectos Metodológicos

Tendo em vista o objetivo deste estudo de compreender como se manifesta a dimensão federativa no processo de aprovação do Novo Fundeb, os procedimentos metodológicos utilizados foram a pesquisa documental e bibliográfica, de abordagem qualitativa.

Considerando os tensionamentos federativos fenômenos multidimensionais, cabe reconhecer que os documentos selecionados permitiram captar apenas os aspectos positivados e formalmente registrados do objeto. Embora o estudo tenha passado também pela consulta a sites dedicados ao contexto político e ao exame de vídeos e entrevistas publicados pela Câmara Federal, as análises centram-se especialmente nos documentos acostados ao processo legislativo em sua tramitação⁸.

A pesquisa se iniciou pela revisão bibliográfica das escolas de pensamento voltadas à abordagem do federalismo na Economia do Setor Público. Sobre a questão dos fundos em si foi feito um levantamento bibliográfico junto à Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações – IBICT e ao portal Periódicos Capes. Nas buscas, utilizaram-se os termos

⁸Elementos não positivados e não documentados acerca da disputa poderiam eventualmente serem captados por investigações de outros escopo e metodologia, com acesso específico ao contexto dos bastidores, contribuindo também para a matéria.

“federalismo”, “federativo” e “Fundeb”, sendo levantados 33 textos, dos quais selecionaram-se 20, excluindo-se aqueles não pertinentes ao objeto em estudo.

Quanto ao levantamento documental, foram selecionados materiais técnico-gestoriais, elaborados pelo próprio Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) logo após a aprovação legislativa. Esses documentos destinam-se a auxiliar os gestores públicos e profissionais da educação a compreenderem as novas mudanças. São eles: a Cartilha do Novo Fundeb; o Manual do Novo Fundeb; e o Perguntas e Respostas do Novo Fundeb.

No âmbito do processo legislativo propriamente dito, foram examinados os documentos acostados à tramitação da PEC nº 15/2015 da Câmara dos Deputados⁹ e PEC 26/2020 no Senado Federal¹⁰, que resultaram na aprovação da EC nº 108/2020 e da Lei nº 14.113/2020.

Além da própria Proposta de Emenda Constitucional apresentada pela deputada Raquel Muniz (PSD-MG)¹¹, uma série de textos de Projetos Substitutivos foram colacionados pelos demais parlamentares ao longo da tramitação. Sob a relatoria da deputada Professora Dorinha (DEM-TO)¹², a Comissão Especial realizou uma série de audiências públicas, nas quais foram acostados documentos técnicos, manifestos e simulações provenientes de entidades da sociedade civil, fortemente atuantes como grupos de pressão na discussão. A leitura cronológica e na íntegra de todos os anexos foi imprescindível para a compreensão dos determinantes do processo legislativo, especialmente os de ordem técnica.

Além dessa documentação, a pesquisa pôde apoiar-se também em outros estudos científicos realizados após a aprovação do novo marco legal. Tais trabalhos dedicam grande esforço em organizar e sistematizar as

⁹Os documentos anexados durante o processo de tramitação e discussão estão disponibilizados nos portais das casas legislativas:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_arvore_tramitacoes;jsessionid=node07xmk2goa4bvhlizqzsui7vbrh3331074.node0?idProposicao=1198512

¹⁰No Senado, a PEC ganha nova numeração, tendo seus arquivos transplantados para o link: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/143611>.

¹¹Partido Social Democrático (PSD).

¹²Partido Democratas (DEM).

alterações legislativas sobrevindas, estruturando as principais demandas conflitantes e os pontos de convergência encontrados na ocasião da aprovação legislativa. Dentre os trabalhos de contribuição para a compreensão do contexto estão os de Fernandes *et al.* (2021); Gluz (2021); Morais (2022); Santos *et al.* (2022); Fossati (2023); Frantz e Schmidt (2023); Silva (2023); e Trevisol e Mazzoni (2023).

Este estudo segue por uma breve contextualização dos elementos mais importantes que permearam o processo de discussão e aprovação do Novo Fundeb. Além dos aspectos técnicos de alteração, a pesquisa identifica os principais grupos de atores sobre ele incidentes sobre o processo. Em seguida, seleciona as principais mudanças que guardam íntima correspondência com a dimensão federativa do debate: a) a ampliação da complementação da União; b) a alteração em algumas regras de distribuição de recursos; e c) a possibilidade de destinação de recursos ao setor privado.

A análise dessas três mudanças retoma os conceitos trabalhados no referencial, focando nos aspectos federativos do novo desenho institucional. A investigação considera o papel de cada um dos grupos de atores na arena legislativa, levando em conta a origem, a perspectiva ideológica e a concepção de estímulo à política pública deles, seja ela voltada para noções de equidade distributiva ou de premissas gerenciais.

3. As principais mudanças do Novo Fundeb e o cenário da discussão legislativa

As alterações trazidas pelo Novo Fundeb consistem em mais um passo na ampliação e na consolidação da política de fundos. Em um momento cujas relações intergovernamentais assumem feição do “federalismo institucional”, a evolução desse tipo de arranjo vem marcada pelo crescente percentual de subvinculações, com conseqüente redução da discricionariedade orçamentária e dos mecanismos de coordenação federativa, cada vez menos dependentes de intervenção direta estatal.

As transformações institucionais atravessadas por essa política de fundos nos últimos anos podem ser observadas no Quadro 01, que traz um comparativo do antigo Fundef (1996), o Fundeb (2006) e o Novo Fundeb (2020):

Quadro 01 – Principais questões e a sua distinção no Fundef, Fundeb e Novo Fundeb.

	FUNDEF	FUNDEB	NOVO FUNDEB
Tempo de vigência.	Transitório (1996-2006).	Transitório (2007-2020).	Permanente (2021 em diante).
Faixas da educação básica atendidas.	Ensino Fundamental.	Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio.	Educação Infantil (incluindo creches), Ensino Fundamental e Médio.
Percentual mínimo destinado ao pagamento de profissionais da educação.	60%	60%	70%
Constitucionalização do Custo Aluno Qualidade.	Debate conceitual e inclusão do “padrão mínimo de qualidade” no texto constitucional.	Debate sobre a criação do Custo Aluno Qualidade (CAQ).	Inclusão no texto constitucional da “referência Custo Aluno Qualidade (CAQ)”, em regime de colaboração.
Complementação da União.	Apenas se o mínimo por aluno não fosse alcançado.	10%	23% (ampliação gradual de 2021 a 2026, até alcançar os 23%).
Crítérios de distribuição dos recursos.	Distribuição com base no número de alunos (Censo escolar do ano anterior).	Distribuição automática na conta específica de cada ente estadual e municipal. Com base no número de alunos (último Censo escolar).	- 10% pelo VAAF (Valor Aluno Ano Fundeb); - 10,5% pelo VAAT (Valor Aluno Ano Total); - 2,5% pelo VAAR (Valor Aluno Ano por Resultado); Quanto ao valor do VATT, 15% deve ser destinado às despesas de capital e 50% à Educação Infantil.
Possibilidade de destinação do recurso ao setor privado.		Instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público.	Instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público.

Fonte: Elaboração do autor, com base nos dados e nas legislações do Fundef, Fundeb e Novo Fundeb.

Se comparado aos fundos anteriores (Fundef e Fundeb) de cunho apenas temporário, o Novo Fundeb traz como principal marca o seu caráter permanente, possuindo agora previsão contínua no ordenamento jurídico, além de elevar tal política ao *status* constitucional.

Outro fator observado é a ampliação da abrangência do fundo em relação às faixas de ensino e ao público-alvo. Se antes o Fundef focava apenas no ensino fundamental, a consolidação institucional desse tipo de política passou a abranger todas as faixas de ensino, com coeficientes específicos de destinação de recursos em conformidade com o número de matrículas em cada uma delas. A esse respeito, vale mencionar a preocupação do arcabouço institucional ora aprovado com a educação infantil, especialmente aquela de 0 a 3 anos, com percentuais distintos da complementação da União em coeficiente de distribuição mais elevado para essa faixa.

Outro elemento que também chama bastante atenção é a ampliação do percentual mínimo dos recursos do fundo destinado à remuneração dos profissionais da educação em efetivo exercício na educação básica. Antes, o percentual de 60% destinava-se ao pagamento daqueles unicamente dedicados à atividade de magistério. O novo diploma, embora amplie tal percentual para 70%, inclui no rol estabelecido, além dos professores propriamente ditos, os trabalhadores em educação, portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientações educacionais. Abrange ainda os trabalhadores portadores de diploma de curso técnico na área pedagógica ou afim, além de psicólogos e assistentes sociais envolvidos nas atividades de desenvolvimento da educação.¹³

Quanto ao critério de qualidade na distribuição dos recursos do Fundeb, o novo arranjo logrou a constitucionalização do chamado Custo Aluno Qualidade (CAQ), calculado a partir dos insumos indispensáveis ao desenvolvimento dos

¹³Pode-se mencionar também outras questões adjacentes como a tentativa de utilização das receitas do salário-educação para o financiamento da complementação da União; tentativa de inclusão dos inativos no cálculo do percentual mínimo do pessoal de magistério, hoje fixado em 70%; e discussão sobre os indicadores de avaliação das políticas educacionais.

processos de ensino e aprendizagem. O debate sobre essa demanda vinha amadurecendo na sociedade civil desde a vigência do antigo Fundef, sendo até inserido no Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado em 2014. As discussões foram impulsionadas, dentre outros, pelo trabalho de entidades como a Campanha Nacional Pelo Direito à Educação (CNPDE) e a Associação Nacional de Pesquisa e Financiamento da Educação (Fineduca), criadoras do Simulador do Custo Aluno-Qualidade (SIMCAQ), que insere parâmetros de Padrão de Qualidade de Referência (PQR) na avaliação das políticas.¹⁴

Além dessas questões, têm-se aquelas de maior interesse para o escopo desta pesquisa, por guardarem maior interdependência com as dimensões orçamentária e federativa do arranjo institucional aprovado. São elas: a) Complementação da União; b) Regras de distribuição de recursos; e c) Possibilidade de destinação de recursos ao setor privado. Passa-se então a uma breve disposição dos atores envolvidos no processo legislativo em estudo, para a abordagem específica dos pontos de reforma.

Os grupos de atores da discussão legislativa

Muito embora o texto do Novo Fundeb tenha sido aprovado com ampla maioria nas casas legislativas¹⁵, isso não quer dizer que a sua discussão não tenha sido marcada por pontos de tensionamento e polêmica. A compreensão da dimensão federativa desse processo demanda a identificação dos principais atores sobre ele incidentes, por vezes agrupados em razão da sua natureza, ou ainda da convergência de posicionamentos em torno das questões debatidas.

A complexidade e a multiplicidade de atores envolvidos nos processos educacionais permitem um sem número de classificações quanto à sua

¹⁴Para maior aprofundamento acerca do debate a da implementação do CAQ, recomendam-se as leituras de Martins (2019) e Fernandes *et al.* (2021).

¹⁵Na Câmara, a aprovação se deu no 1º turno com 499 votos favoráveis e 7 contrários e no segundo turno com 492 votos favoráveis, 6 contrários e uma abstenção. No Senado, por sua vez, a aprovação foi unânime.

disposição¹⁶. Para esse escopo, cabe dividi-los em quatro grandes grupos de atores, sem desprezar as especificidades e divergências internas existentes em cada um deles ou até mesmo esgotar o número de entidades ou agentes atuantes no processo:

- a) Os parlamentares, embora partam de perspectivas e representem interesses muitas vezes distintos, têm, em tese, horizontes de ação proporcionais entre si, respeitadas as suas posições específicas junto à Comissão Especial e à relatoria sobre o tema;
- b) O Governo Federal e a sua estrutura organizativa, representada em grande medida pelo Ministério da Educação e, então, Ministério da Economia, além de entidades governamentais como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA);
- c) As organizações representativas atuantes na área da educação, a exemplo da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), da Confederação Nacional de Municípios (CNM), da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), do Conselho de Secretários de Educação (Consed) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime);
- d) As organizações representativas dos grupos empresariais, nesse caso, consubstanciadas especialmente no movimento Todos Pela Educação (TPE), financiado por bancos mantenedores e entidades vinculadas ao capital corporativo.

Questões selecionadas e a sua dimensão federativa

a) Complementação da União

No capítulo da Constituição Federal, que trata da educação nacional, em 1996, foi introduzida a Emenda Constitucional nº 14, detalhando o papel da União no regime de colaboração junto aos demais entes. A partir daí, tornaram-se expressas as chamadas funções redistributiva e supletiva do poder central, de modo a garantir equalização de oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade de ensino entre os brasileiros. Essas

¹⁶A multiplicidade de atores presentes nos processos educacionais, em geral, pode ser percebida no trabalho de Martins (2014), dedicado a um esforço de conceituação das competências e possibilidades dos sujeitos em geral implicados na atividade educacional.

funções seriam exercidas, segundo o texto constitucional, mediante assistências técnica e financeira por parte da União, atuações que viriam a se consubstanciar nos programas federais de apoio à educação e na própria política de fundos.

Com o decurso do tempo, os esforços de redução das desigualdades regionais passaram a demandar maior participação financeira da União no desenvolvimento das políticas, movimento acompanhado de uma maior centralidade normativa e concentração do poder de decisão sobre os rumos da educação básica em nível nacional. Nesse cenário, as decisões estratégicas sobre o desenvolvimento das políticas acabaram sendo amadurecidas em meio à instância federal de discussão, tal qual previsto nas premissas do federalismo institucional.

Esse modelo de arranjo institucional no âmbito federal para a decisão das políticas traz, em contrapartida, maior orientação estratégica e, sob o ponto de vista orçamentário, uma ampliação do volume de recursos para as esferas subnacionais, sem os quais as unidades federativas mais pobres não conseguiriam alcançar um nível relativamente justo de educação básica.

Há de se dizer que a atuação equalizadora do governo federal implica, em alguma medida, em certa perda de autonomia por parte dos governos subnacionais, na medida em que cessa a plena autonomia deles para a orientação da política educacional em suas esferas. Não significa dizer, sob o ponto de vista do modelo do federalismo institucional ora predominante, que essa atuação do governo central seja discricionária e plenamente hierárquica. Na realidade, as instâncias de decisão no plano nacional (executivo e legislativo) são permeadas por arenas de discussão cujos atores pertencem a distintas bases eleitorais com horizontes de atuação situados regionalmente em níveis federativos subnacionais. Ou seja, deputados e partidos também estruturam seus posicionamentos a partir de territórios políticos específicos, com maior ou menor projeção no cenário nacional, uma vez que o voto e a formação de capital político-eleitoral se dão especialmente dentro de cada unidade federativa. O federalismo institucional busca alinhar essa correlação de força a uma racionalidade central por meio da norma.

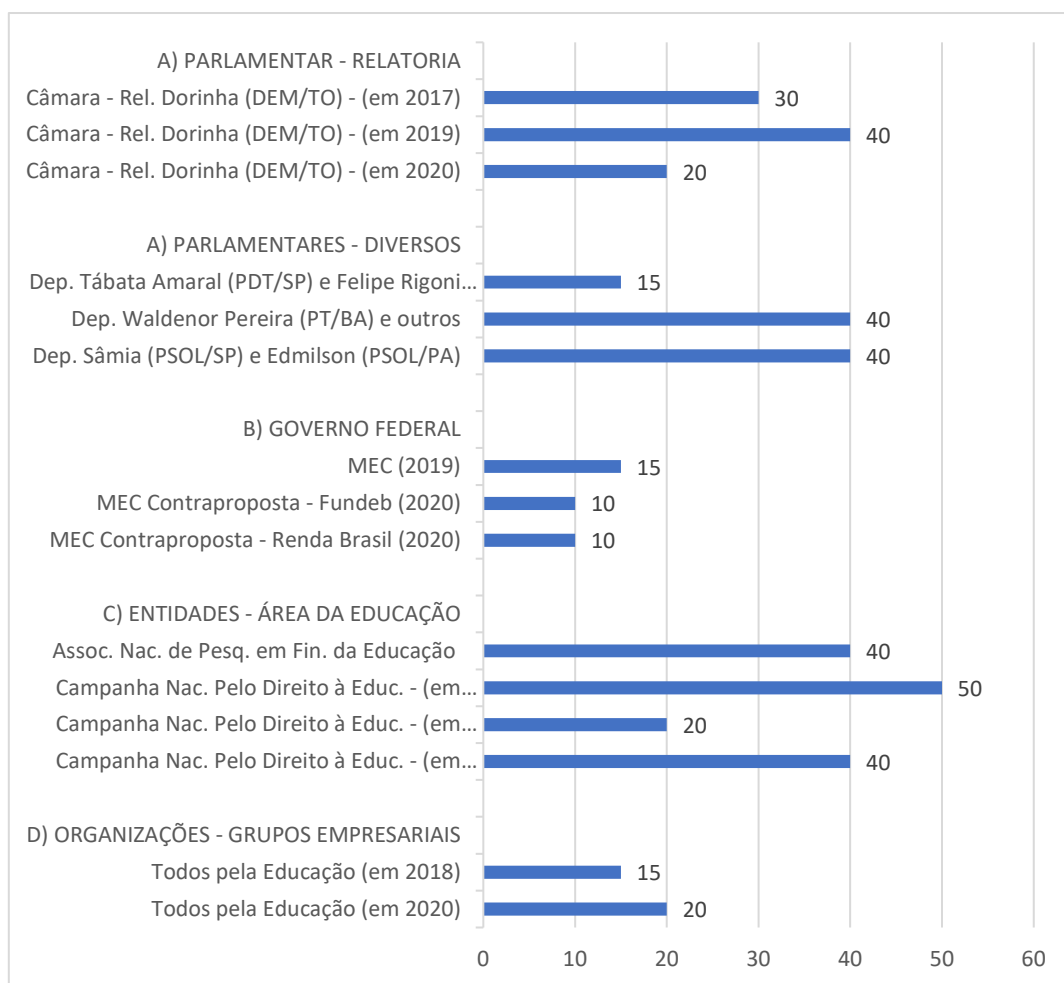
Como havia um relativo consenso quanto a não completa erradicação das desigualdades educacionais durante o período do anterior Fundeb, as discussões na tramitação do Novo Fundeb pareciam consagrar a ideia de que a solução para a melhoria na equalização seria uma ampliação da complementação da União.

Sendo o valor destinado à complementação da União voltado para a correção de desigualdades entre os entes, a sua ampliação, em tese, garantiria maior condição de compensar as distintas capacidades de financiamento de cada unidade federativa. Os debates, nesse sentido, passaram, então, a girar em torno de qual percentual de fato seria possível ampliar.

Ao longo da tramitação, os percentuais de ampliação sugeridos pelos distintos grupos de atores envolvidos viriam a oscilar conforme as negociações e as apresentações dos substitutivos junto à Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 15/2015.

O Gráfico 01 apresenta os distintos percentuais propostos pelos diferentes grupos de atores envolvidos na discussão legislativa. Muitas vezes os mesmos atores propõem percentuais distintos ao longo do tempo, conforme avançam a discussão legislativa e as negociações para a votação.

Gráfico 01 – Propostas de Percentual da Complementação da União.



Fonte: Elaboração do autor, com base nas tabelas de Gluz (2021).¹⁷

A relatora da Proposta de Emenda Constitucional, deputada Dorinha (DEM/TO), embora viesse acompanhando o movimento das discussões em torno de um percentual em 30% a 40%, após pressões e ofícios do então governo Jair Bolsonaro, apresentou minuta de substitutivo diminuindo o percentual mínimo de complementação da União para 20%.

De um modo geral, a disputa sobre esse ponto tinha, de um lado, grupos de atores que entendiam por uma ampliação mais comprimida da complementação da União, indo apenas de 10% para 15%. Dentre esses atores destacam-se o próprio Governo Federal, maior perdedor nessa disputa orçamentária, pois tal ampliação implicaria em menor discricionariedade na aplicação dos seus recursos próprios, haja vista a destinação de maior parcela do seu orçamento aos entes subnacionais via fundo.

¹⁷Partido Democrático Trabalhista (PDT); Partido Socialista Brasileiro (PSB); Partido dos Trabalhadores (PT); Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).

Nesse quesito, o Ministério da Educação apresentou duas propostas de substitutivos: uma em 2019 prevendo o percentual máximo de 15%; e outra em 2020, após pressão e negociações, com um percentual mínimo de 10% de complementação da União para o Fundeb e outros 10% destinados ao Programa Renda Brasil, pensado para futuramente substituir o Bolsa Família. Além do Ministério da Educação, o Ministério da Economia também participou da articulação dessa proposta.

Além do próprio governo e de suas pressões sobre a relatoria da proposta¹⁸, os parlamentares Tábata Amaral (PDT/SP) e Filipe Rigoni (PSB/ES) propuseram também o percentual de 15%, fundamentando sua arguição em documentos formulados por outro grupo de atores, qual seja o das organizações representativas dos segmentos empresariais, em especial a Organização Não Governamental (ONG) Todos Pela Educação (TPE)¹⁹.

Essa organização tem como mantenedores e apoiadores grupos empresariais e grandes bancos, sendo comprometida, portanto, com interesses privatistas corporativos no âmbito da educação. Os documentos apresentados pelo TPE pautam-se em uma ideia de responsabilidade fiscal, sugerindo que mais do que ampliar a complementação da União seria necessário haver mecanismos de indução da eficiência em medidas voltadas para a gestão dos resultados educacionais. Segundo este segmento, a modelagem eficiente pautada em premissas gerenciais explicaria mais sobre a educação do que a ampliação de recursos supletivos da União para a finalidade de equalização. Nisso se fundamentaria a ideia de que o aumento de apenas 5% na complementação da União seria suficiente para equilibrar as distintas capacidades educacionais, como se as próprias capacidades de gestão e questões de escala não implicassem nos resultados.

Tal prerrogativa transmite a ideia de que o problema da educação pública no Brasil passaria mais por uma ineficiência alocativa do poder

¹⁸Segundo Gluz (2021), além das pressões do Governo Federal, pesaram sobre a relatora deputada Dorinha (DEM/TO) pressões também advindas do então presidente da Câmara, Deputado Rodrigo Maia (DEM/RJ), que teceu publicamente críticas ao percentual de 40%.

¹⁹Em 2020, após muita negociação e pressão das entidades representativas dos trabalhadores em educação, o TPE apresentou nova proposta de percentual mínimo da complementação da União, desta vez, em 20%.

público do que a efetiva falta de recursos e investimentos orçamentários na área, ou ainda de maior cooperação federativa da União junto aos entes subnacionais executores das políticas educacionais.

Por outro lado, as entidades representativas dos trabalhadores em educação, aquelas dedicadas à pesquisa em educação e instituições parceiras de outra natureza trouxeram pautas progressistas de cunho mais redistributivo para o debate sobre o Novo Fundeb. A sua pauta girava em torno da preocupação central em reduzir os desequilíbrios sociais e regionais marcados pelas distintas capacidades educacionais entre os entes federativos. Embora fosse reconhecido por muitos o avanço do antigo Fundeb quanto à equalização das disparidades, também imperava a noção de que muito ainda havia por caminhar nesse quesito. E sobre essa questão, a ampliação da complementação da União pareceu ser a primeira medida imprescindível em prol da educação.

Apesar dos esforços do Governo Federal, dos grupos empresariais ligados ao TPE e dos deputados a ele afinados em opinarem por uma ampliação da complementação para cerca de apenas 15%, as entidades de pesquisa e representatividade dos trabalhadores da educação conseguiram formar atuantes grupos de pressão sobre a pauta, revertendo o cenário. Nesse quesito destacam-se a atuação da Fineduca, que apresentou estudos técnicos de viabilidade orçamentária para uma ampliação em torno de 40%, bem como a CNDE, o Consed e a Undime, formadores de grupos de pressão nesse sentido.

Somaram-se a esses movimentos deputados do Partidos dos Trabalhadores, bem como a deputada Sâmia Bomfim (PSOL/SP) e Edmilson Rodrigues (PSOL/PA), defensores da proposta de 40% de percentual mínimo para a complementação da União no Novo Fundeb. Pode-se considerar que essa ala foi parcialmente vitoriosa nesse ponto do debate. A atuação desses grupos surtiu efeito quanto à elevação do percentual mínimo para 23%, bem acima do inicialmente proposto pelo governo federal.

A ampliação da complementação da União para 23% representa mais do que uma nova forma de equalização ou distribuição dos recursos orçamentários já disponíveis, mas de fato a ampliação do orçamento total

destinado à educação básica do país. Trata-se, portanto, de orçamento novo agora institucionalmente previsto para a educação.

b) Regras de distribuição dos recursos

O aumento da complementação financeira da União de 10% para 23% trouxe o desafio de melhor distribuir esse recurso entre os fundos estaduais que compõem o Novo Fundeb. Nesse caso, 10% dessa complementação permanece segundo as mesmas normas do antigo Fundeb, cuja complementação é destinada aos fundos estaduais daqueles que não alcançaram o valor mínimo identificado pelo VAAF (Valor Aluno Ano Fundeb). Outros 10,5% passaram a ser distribuídos conforme o número de matrículas presenciais de cada uma das redes de ensino que não alcançaram o VAAT (Valor Aluno Ano Total).

A utilização agora desses dois marcadores se justifica no fato de a redistribuição em relação apenas ao VAAF, feita a partir de uma lógica interestadual dos 27 fundos, não ter se mostrado completamente efetiva na redução das desigualdades, em uma comparação entre municípios de estados diferentes. O VAAT, por sua vez, considera o cálculo nacional do valor mínimo alcançado por cada ente federado, considerando individualmente as redes públicas estaduais e municipais. Tal sistemática contribui para equalizar assimetrias não sanadas no interior de cada estado.

A concepção de federalismo a partir de arranjos institucionais autorreguláveis, como caminho eficiente de administração da relação entre os entes, vai sendo refinada a partir da inserção de novos mecanismos de cálculo legitimadores da política de fundos. O alcance da redistribuição não se daria, portanto, a partir de intervenção ativa e discricionária do poder central, mas sim por meio de mecanismos adaptativos já inseridos nos aparatos institucionais.

Outra importante prerrogativa sobrevinda é a designação de 15% do valor do VAAT para despesas de capital como forma de garantir certa indução ao investimento na educação. Além disso, previu-se o direcionamento de 50% do VAAT para a educação infantil. Considerando ser a oferta da educação

infantil, em regra, protagonizada pelos municípios, tal prerrogativa pode ser vista como uma ampliação da força municipal por equalização, movimento acompanhado pelo aumento relativo de vagas ofertadas por esse nível federativo em relação ao nível estadual²⁰.

Além de VAAR e VAAT, os 2,5% restantes da complementação da União são redistribuídos segundo o critério do VAAR (Valor Aluno Ano por Resultado), vinculado a condicionalidades de melhoria de gestão, mediante volução de indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem a serem definidos nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica.²¹

Cumprir registrar que esse ponto partiu da convergência de posicionamentos entre os grupos de atores representados pelo governo federal e pela organização TPE, que pretendiam um maior percentual de recursos condicionados ao desempenho educacional. Tal prerrogativa funda-se na premissa de premiação meritocrática ao bom desempenho educacional e estaria vinculada à eficiente utilização de recursos públicos, sem considerar a hipótese de as escolas com menor desempenho poderem receber menos recursos. Essa concepção desconsidera também a tendência de essas mesmas escolas de menor rendimento abrigarem estudantes de maior fragilidade socioeconômica ou ainda sofrerem perda de economia de escala por estarem situadas em zonas mais remotas do país.

²⁰A esse respeito, sugere-se verificar o gráfico de percentual de matrículas exclusivamente públicas por dependência administrativa (federal, estadual, municipal), elaborado por Silva (2023, p. 13).

²¹A Lei do Novo Fundeb nº 14.113/2020 prevê “Art. 14. A complementação-VAAR será distribuída às redes públicas de ensino que cumprirem as condicionalidades e apresentarem melhoria dos indicadores referidos no inciso III do *caput* do art. 5º desta Lei. § 1º As condicionalidades referidas no *caput* deste artigo contemplarão: I - provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho; II - participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica; III - redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades; IV - regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução, nos termos do inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e do art. 3º da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020; V - referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino”.

Por essas razões, a inserção de indicadores meritocráticos como balizador da disputa orçamentária merece ser vista com cautela pela comunidade educacional. Nesse sentido, que os grupos de atores formados por entidades de pesquisa e representativa dos trabalhadores da educação (Fineduca, CNDE, o Consed, a CNTE e a Undime) defenderam a incorporação do Custo Aluno Qualidade (CAQ) como parâmetro de financiamento a ser pactuado em regime de colaboração e regulamentado via lei complementar. Quanto a esse quesito, tais entidades vêm desde a tramitação do debate propondo o amadurecimento de indicadores capazes de auxiliar a regulamentação dos novos fatores de ponderação trazidos com o Novo Fundeb.

c) Possibilidade de destinação de recursos ao setor privado

Outro ponto de destaque na aprovação do Novo Fundeb é a possibilidade de destinação de recursos do fundo ao setor privado. A constituição de arranjos institucionais organizativos tendentes a conciliarem as lógicas dos setores público e privado é uma das tendências trazidas pela *New Institutional Economics*, percebida no desenho do Novo Fundeb. Embora não tenha havido grande mudança em relação ao Fundeb anterior, importa trazer aqui os termos do debate, haja vista o tensionamento ocorrido sobre a questão.

A esse respeito, os deputados Tiago Mitraud (NOVO/MG)²² e Marcelo Calero (CIDADANIA/RJ)²³ propuseram uma emenda tendente a permitir a utilização de recursos do Novo Fundeb para financiamento de instituições privadas, com ou sem fins lucrativos. O Governo Federal, na mesma linha de orientação privatista, propôs o cômputo de matrículas da rede privada no cálculo de distribuição dos recursos destinados à educação infantil.²⁴ As entidades representativas da pesquisa e os trabalhadores da educação, em

²²Partido Novo (NOVO).

²³Partido Cidadania (CIDADANIA).

²⁴Frantz & Schmindt (2023) pontuam que o texto legal saiu da Câmara com a condicionante de destinação de recursos ao setor privado apenas se configurada a insuficiência de vagas na educação infantil da rede pública, porém tal condicionante foi suprimida no Senado.

contrapartida, manifestaram-se pela utilização dos recursos do Fundeb somente para a educação pública.

Ao final, a tendência privatista do governo e de alguns segmentos de deputados não logrou êxito em expandir indiscriminadamente a conversão de recursos do Fundeb para entidades privadas. Essa disputa por parcela do orçamento público ficou bastante evidente em documento apresentado pela Fineduca, durante a tramitação do Projeto de Lei, intitulado *Notas metodológicas da estimativa do potencial de transferências para entidades privadas no âmbito do Fundeb*. O anexo trouxe a estimativa do potencial de redução dos recursos das escolas públicas na ordem de R\$ 15,9 bilhões como consequência do então projeto de regulamentação do Novo Fundeb em tramitação.

Como resultado das discussões sobre essa possibilidade de canalização do orçamento público a organizações privadas, o texto legal aprovado não se distinguiu muito da redação do antigo Fundeb, admitindo, ao final, a distribuição de recursos do fundo para instituições privadas sem fins lucrativos (comunitárias, confessionais ou filantrópicas), conveniadas com o poder público.

As matrículas consideradas para esse tipo de destinação podem ser de educação infantil oferecida em creches (até 03 anos); educação do campo oferecida em instituições reconhecidas como centros familiares de formação por alternância; nas pré-escolas, até a sua universalização (de 4 a 5 anos); na educação especial, oferecida pelas instituições com atuação exclusiva nessa modalidade.²⁵

Sob o ponto de vista federativo, resta saber quais serão os próximos passos rumo à conciliação entre as lógicas de atuação dos setores público e privado, nos termos do federalismo institucional. Por enquanto, as restrições

²⁵O art. 7º, II da Lei 14.113/2020 previu ainda que “II - em relação a instituições públicas de ensino, autarquias e fundações públicas da administração indireta e demais instituições de educação profissional técnica de nível médio dos serviços sociais autônomos que integram o sistema federal de ensino, conveniadas ou em parceria com a administração estadual direta, o cômputo das matrículas referentes à educação profissional técnica de nível médio articulada, prevista no art. 36-C da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e das matrículas relativas ao itinerário de formação técnica e profissional, previsto no inciso V do *caput* do art. 36 da referida Lei (Redação dada pela Lei nº 14.276, de 2021)”.

ao financiamento de organizações privadas com recursos do Fundeb parece ser uma premissa contida em sede do espaço de discussão nacional. Na esfera subnacional, por exemplo, começam a eclodir iniciativas de inclinação privatista tendentes a utilizarem os recursos gerais da educação em colaboração com o setor privado.

Sem mencionar a utilização de verbas do Fundeb, o governador de São Paulo, Tarcísio Freitas, fez questão de anunciar a privatização da gestão de 33 novas escolas estaduais mediante licitação²⁶, em sinalização de que, se não fossem as vedações do arranjo instituído mediante disputas na arena federal, essa lógica se aprofundaria nos governos subnacionais de inclinação neoliberal.

Considerações Finais

A partir do recorte investigado, a análise dos documentos permite identificar uma arquitetura institucional desenhada a partir do refinamento da política de fundos. A promulgação do Novo Fundeb vai sendo forjada a partir de uma espécie de recentralização normativa dos aparatos estatais estruturados sob uma racionalidade central e caracterizados, ao mesmo tempo, por uma maior participação da União na obrigatoriedade institucional dos aportes financeiros, como principal mecanismo de equalização das desigualdades educacionais.

Essa ampliação da participação da União não se confunde, entretanto, com a ideia de ampliação do poder interventivo discricionário do poder central sobre os demais entes. Trata-se, na verdade, do atendimento de uma demanda dos próprios entes subnacionais por mais recursos federais, injetados e distribuídos de modo automático, segundo os coeficientes preestabelecidos pelo fundo educacional.

Embora o nível central ganhe protagonismo na consecução desse federalismo institucional, a União em si não controla o movimento dos grupos

²⁶Jornal O Globo. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2024/06/12/tarcisio-autoriza-licitacao-para-privatizar-gestao-de-33-escolas-estaduais-de-sp.ghtml>. Acesso em: 11 ago. 2024.

de atores incidentes na arena federal de negociação. Nesses termos, o exercício da sua função supletiva em regime de colaboração com os demais entes implica em um ganho de poder normativo ao longo dos anos, muitas vezes acompanhado de uma involuntária perda orçamentária de recursos como forma de sustentação do equilíbrio e da compensação das disparidades.

O presente trabalho buscou compreender o processo de aprovação legislativa do Novo Fundeb sob a ótica federativa, passando pelas principais escolas teóricas dedicadas à interseção entre o arranjo federativo e o atual desenho das políticas de fundos. Analisar esse debate legislativo permitiu perceber o quanto a arena de disputas e a concepção do marco regulatório são permeados pelos pressupostos do modelo federativo hoje predominante. Como registrado ao longo do texto, a análise documental capta apenas parte dos determinantes desse fenômeno, podendo ser complementada por novas investigações em diversos segmentos, sejam via da entrevista dos atores envolvidos, por exemplo, ou ainda mediante a análise comparativa do comportamento dos fundos, enquanto mecanismos institucionais de concentração/desconcentração de recursos. Outro possível caminho de investigação seria também uma análise conjuntural sobre a arquitetura federativa, capaz de predizer o perfil dos próximos modelos institucionais em gestação no atual contexto.

Bibliografia

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento (p. 39-70). In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70.

AFFONSO, R. B. A. *O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico*. 2003. 268 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, 2003.

ARAÚJO, L. O federalismo brasileiro e a aprovação da Emenda Constitucional nº 53 de 2006. *Fineduca – Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 1, n. 5, 2011.

ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 69-85, jun. 2005.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda Constitucional nº 15/2015*. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198512>. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. *Emenda Constitucional n° 108/2020*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 ago. 2020.

BRASIL. *Lei n° 14.113 de 25 de dezembro de 2020*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. *Cartilha de orientação do novo Fundeb*. Brasília, DF, 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. *Manual de orientação do novo Fundeb*. Brasília, DF, 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. *Novo Fundeb: perguntas e respostas*. Brasília, DF, 2021.

BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda Constitucional n° 26/2020*. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/143611>. Acesso em: 3 abr. 2025.

BUCHANAN, J.; TULLOCK, G. *El cálculo del consenso: fundamentos lógicos de la democracia constitucional*. Barcelona: Planeta-Agostini, [c1962], 1993.

BUCHANAN, J. M. Federalism as an ideal political order and an objective for constitutional reform. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 25, n. 2, p. 1-9, 1995.

BUCHANAN, J. M. Federalism and individual sovereignty. *Cato Journal*, v. 15, n. 2-3, p. 259-268, 1995/1996.

CARVALHO, C. H. A. de. Financiamento da educação brasileira: perspectiva histórica e desafios futuros. In: FUNDAÇÃO JOÃO MANGABEIRA. *Avaliação de políticas públicas federativas*. São Paulo: Quanta, 2014.

CRUZ, M. do C. M. T.; FARAH, M. F. S.; SUGIYAMA, N. B. Normatizações federais e a oferta de matrículas em creches no Brasil. *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 25, n. 59, p. 202-241, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.18222/eae255920143037>. Acesso em: 3 abr. 2025.

FERNANDES, M. D. E.; BASSI, M. E. A disputa pela construção do Custo Aluno-Qualidade. *Retratos da Escola*, v. 15, n. 33, p. 733-750, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.22420/rde.v15i33.1322>. Acesso em: 3 abr. 2025.

FOSSATTI, P. Novo Fundeb: uma incursão sobre seus possíveis avanços. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 39, n. 1, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.21573/vol39n12023.123165>. Acesso em: 3 abr. 2025.

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*, v. 13, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.22491/2236-5907123831>. Acesso em: 3 abr. 2025.

GLUZ, M. P. O novo Fundeb é uma vitória? Análise das disputas políticas pelo projeto do novo Fundeb. *Fineduca – Revista de Financiamento da Educação*, v. 11, 2021.

GUTIERRES, D. V. G.; FARIAS, L. de M.; TERTO, D. C. Financiamento da educação no contexto do federalismo: limites e possibilidades do regime de colaboração. *Revista Educação e Políticas em Debate*, v. 10, n. 1, p. 46-62, 2021. DOI: 10.14393/REPOD-v10n1a2021-57799. Acesso em: 3 abr. 2025.

HARMES, A. The political economy of open federalism. *Canadian Journal of Political Science*, v. 40, n. 2, p. 417-437, 2007.

HARRIS, J.; HUNTER, J.; LEWIS, M. C. (eds.). *The new institutional economics and the third world development*. London: Routledge, 1995.

LYNCH, G. P. Protecting individual rights through a federal system: James Buchanan's view of federalism. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 34, n. 4, p. 153-168, 2004.

MARTINS, S. P. Federalismo, vinculação, Fundeb, VAAT e CAQ. *Retratos da Escola*, v. 13, n. 26, p. 361-377, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.22420/rde.v13i26.1010>. Acesso em: 3 abr. 2025.

MIRANDA, R. L. P.; CAROU, H. C.; FERNÁNDEZ, R. de la F. As abordagens teóricas da competição interjurisdicional e os percalços analíticos da dinâmica federativa: por uma perspectiva totalizante. *Nova Economia*, v. 24, n. 3, p. 645-667, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-6351/1836>. Acesso em: 3 abr. 2025.

MORAIS, L. B. M. A dinâmica federativa e as políticas de fundos para o financiamento da educação básica brasileira. *Fineduca – Revista de Financiamento da Educação*, v. 12, n. 28, 2022.

NORTH, D. *Structure and change in economic history*. New York: Norton, 1981.

NORTH, D. *Institutions, institutional change, and economic performance – political economy of institutions and decisions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OATES, W. E. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, v. 12, p. 349-374, 2005.

OATES, W. E. An economic approach to federalism. In: BAKER, S.; ELLIOTT, C. (orgs.). *Readings in public sector economics*. [S. l.]: D. C. Heath and Company, 1990. p. 559-565.

OLIVEIRA, R. F.; SOUSA, R. C. S.; SOUSA, K. C. S. Fundos contábeis e o federalismo cooperativo na educação brasileira: uma análise a partir do Fundeb. *Ensino & Multidisciplinaridade*, v. 2, n. 1, p. 51-73, 30 jun. 2016.

PRZEWORSKI, A. Marxismo e escolha racional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 3, n. 6, fev. 1988.

REZENDE, F. A. *Finanças públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RIBEIRO, A. C. Desigualdade no financiamento da educação básica: panorama do valor anual total por aluno (VAAT) para o novo Fundeb. *Fineduca – Revista de Financiamento da Educação*, v. 12, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.22491/2236-5907108593>. Acesso em: 3 abr. 2025.

SANOS, A. N.; CALLEGARI, C. O.; CALLEGARI, A. C. R. Avaliação da equidade redistributiva da complementação da União no novo Fundeb. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 30, n. 1, 2022.

SILVA, M. Q. da. Complementação financeira da União ao Fundeb: um estudo sobre o VAAT em 2023. *Fineduca – Revista de Financiamento da Educação*, v. 13, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.22491/2236-5907129708>. Acesso em: 3 abr. 2025.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

THE WORLD BANK. *World development report 1997: the state in a changing world*. New York: Oxford University Press, 1997.

THE WORLD BANK. *World development report 1999/2000: entering the 21st century*. New York: Oxford University Press, 2000.

TREVISOL, J. V.; MAZZIONI, L. Federalismo de cooperação, municipalização e universalização da educação básica. *Educação*, v. 48, n. 1, e53/1-28, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.5902/1984644466463>. Acesso em: 3 abr. 2025.

VOLDEN, C. Origin, operation, and significance: the federalism of William H. Riker. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 34, n. 4, p. 89-108, 2004.

WILSON, J. D. Theories of tax competition. *National Tax Journal*, v. 52, p. 269-304, 1999.

Recebido em: Julho 2024
Aceito em: Novembro de 2024

COMO REFERENCIAR

MIRANDA, Renato. O Novo Fundeb em sua dimensão federativa: debates legislativos e desenho institucional. *Latitude*, Maceió, v. 18, n. 2, p. jul.-dez., 2024.