



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO

WILLIAM JONES SILVA ARAUJO

**CARACTERÍSTICAS DO FEDERALISMO COOPERATIVO NA EMENDA
CONSTITUCIONAL N.º 108/2020 – NOVO FUNDEB**

FORTALEZA

2021

WILLIAM JONES SILVA ARAUJO

CARACTERÍSTICAS DO FEDERALISMO COOPERATIVO NA EMENDA
CONSTITUCIONAL N.º 108/2020 – NOVO FUNDEB

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito à obtenção do Título de Bacharel em Direito. Área de concentração: Direito Constitucional.

Orientadora: Profa. Dra. Raquel Coelho de Freitas

FORTALEZA

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S584c Silva Araujo, William Jones.

Características do Federalismo Cooperativo na Emenda Constitucional n.º
108/2020 - Novo FUNDEB / William Jones Silva Araujo. – 2021.

63 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do
Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2021.

Orientação: Profa. Dra. Raquel Coelho de Freitas.

1. Fundo de Manutenção da Educação Pública e dos Profissionais da
Educação (FUNDEB). 2. Federalismo Cooperativo. . 3. Educação Pública. . I.
Título.

WILLIAM JONES SILVA ARAUJO

CARACTERÍSTICAS DO FEDERALISMO COOPERATIVO NA EMENDA
CONSTITUCIONAL N.º 108/2020 – NOVO FUNDEB

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Faculdade de Direito da
Universidade Federal do Ceará, como
requisito à obtenção do Título de
Bacharel em Direito. Área de
concentração: Direito Constitucional.

Orientadora: Profa. Dra. Raquel Coelho
de Freitas

Aprovada em __/__/__.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Raquel Coelho de Freitas (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Emmanuel Teófilo Furtado Filho
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Vanessa de Lima Marques Santiago (Doutoranda)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus, família e amigos

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente a Deus, que no decorrer destes anos de graduação me concedeu a paz espiritual, perseverança e força de vontade para buscar meus objetivos.

À minha mãe, Rita Maria, pelo incondicional apoio e carinho, razão maior que alimenta a minha caminhada.

A todos meus familiares, em especial meu padrasto, Fredson Lima e meus irmãos. Agradeço, em memória, minha avó de coração, à Senhora Maria José.

À profa. Raquel Coelho, por ter aceito e contribuído de forma excepcional não só para esta pesquisa, mas para outros trabalhos que fiz no decorrer da graduação no âmbito do projeto NUDIJUS, a qual sou igualmente grato.

Ao Prof. Dr. Emmanuel, que gentilmente aceitou participar da avaliação deste trabalho. À Profa. Vanessa Santiago, que tanto me ajudou desde o início da graduação, fonte de inspiração e para com o qual faço esse agradecimento repleto de felicidade pelo seu apoio para comigo.

A Lorena, cuja amizade nestes últimos anos, me fez ressignificar a importância da caminhada ao lado de pessoas de um bom coração, prestativas e companheiras, como exatamente ela é.

A todas as amizades conquistadas no decorrer destes cinco anos, com as quais vivi experiências incríveis.

A todos os profissionais da Educação Básica brasileira, especialmente a Professora Germana Mota, Prof. Emmanuel Filho e Prof. Gilvan Firmino.

A todos e todas que contribuíram com este meu objetivo.

“Só existirá democracia no Brasil no dia em que se montar no país a máquina que prepara as democracias. Essa máquina é a da escola pública.”

Anísio Teixeira

RESUMO

O presente trabalho busca investigar e elencar disposições constantes na Emenda Constitucional n.º 108/2020, que instituiu o novo Fundo de Manutenção da Educação Pública e dos Profissionais da Educação (FUNDEB), relacionadas ao aperfeiçoamento do federalismo cooperativo na educação. Durante a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição que resultou no novo FUNDEB, observou-se por diversas vezes menções, em Pareces, discussões no Congresso Nacional e no próprio texto inicial da proposta, que a mesma inauguraria um FUNDEB em maior acordo com as atribuições delegadas constitucionalmente em matéria educacional. É realçado nesta monografia os conceitos de federalismo e sistema cooperativo de exercício de competências, bem como recapitulado os anteriores fundos de manutenção da educação, e as normas de atuação conjunta dos mesmos, apresentando-se como objetivo geral o estudo de alguns dos novos elementos constitucionais de financiamento da educação por meio do FUNDEB e a relação dos mesmos com o discurso encampado em relação ao federalismo. A pesquisa é qualitativa e tem cunho exploratório, reunindo como objeto de estudo as normas jurídicas e textos científicos relacionados ao tema. Como resultado, foi possível concluir que a partir das modificações do sistema de complementação da União aos fundos estaduais, constitucionalização do Custo Aluno Qualidade (CAQ) e previsão do FUNDEB no texto permanente da Constituição Federal, operou-se, significativas alterações nas características cooperativas de financimanelto da educação pública, resultando em uma maior conexão com os objetivos da república.

Palavras-chave - Fundo de Manutenção da Educação Pública e dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Federalismo Cooperativo. Educação Pública.

ABSTRACT

This study seeks to investigate and list provisions contained in Constitutional Amendment number 108/2020, which instituted the new Fund for the Maintenance of Public Education and Education Professionals (FUNDEB), related to the improvement of cooperative federalism in education. During the processing of the Proposed Amendment to the Constitution that resulted in the new FUNDEB, it was observed several times, in Opinions, discussions in the National Congress and in the initial text of the proposal, that it would inaugurate a FUNDEB in greater agreement with the attributions constitutionally delegated in educational matters. In this monograph, the concepts of federalism and the cooperative system for exercising competencies are highlighted, as well as a review of the previous education maintenance funds, and the rules for their joint action, with the general objective of studying some of the new constitutional elements of financing education through FUNDEB and their relationship with the discourse adopted in relation to federalism. The research is qualitative and has an exploratory nature, bringing together as an object of study the legal norms and scientific texts related to the theme. As a result, it was possible to conclude that from the modifications of the Union's system of complementation to state funds, constitutionalization of the Cost of Student Quality (CAQ) and FUNDEB's forecast in the permanent text of the Federal Constitution, significant changes were made to the cooperative characteristics of financing of public education, resulting in a greater connection with the objectives of the republic.

Keywords - Fund for the Maintenance of Public Education and Education Professionals (FUNDEB). Cooperative Federalism. Public education.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. DO MODELO DE ESTADO FEDERAL.....	13
2.1 O histórico do sistema federativo e suas características.....	13
2.2. Federalismo cooperativo.....	18
2.3 O federalismo cooperativo no contexto constitucional brasileiro.....	21
2.4. Descentralização de políticas públicas.....	23
3. COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA EDUCACIONAL E OS ANTEIORES MODELOS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA.....	26
3.1 Das modalidades de competência.....	26
3.2 As competências sobre educação.....	27
3.2 O fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério – FUNDEF.....	29
3.3 O fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação – FUNDEB.....	33
4. OS INSTRUMENTOS DE FEDERALISMO COOPERATIVO NA EMENDA CONSTITUCIONAL n.º 108/2020 – NOVO FUNDEB.....	39
4.1 Proposição inicial da Emenda Constitucional n.º 108/2020.....	39
4.2 O novo FUNDEB no Senado Federal.....	42
4.3. A evidenciada desigualdade na educação.....	44
4.4 O FUNDEB permanente.....	46
4.5. Custo Aluno Qualidade (CAQ).....	46
3.4 A sistemática de complementação da União.....	50
3.5 Outras normas com previsão de regime colaborativo na Emenda Constitucional n.º 108/2020.....	54
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	56
REFERÊNCIAS.....	58

1. INTRODUÇÃO

A partir do modelo de Estado federal adotado pelo Brasil, surgem importantes discussões sobre as relações entre os entes federativos, especialmente sobre a efetivação do que prescreve a atual Constituição Federal quanto aos objetivos a serem buscados pelo Poder Público. O federalismo brasileiro, marcado por características próprias e aliado ao contexto e à realidade nacional, denota um complexo sistema quando se aborda a temática da efetivação de direitos, superação de desigualdades regionais e cooperação.

Nesse sentido, o federalismo cooperativo representa uma versão do Estado Federal, no qual a nítida separação de atribuições entre os entes no modelo dito dual dá espaço a um ambiente de cooperação quanto ao exercício de atribuições delegadas constitucionalmente. A inviabilidade de um dualismo estrito a ser adotado no Brasil tem como fator, por exemplo, a assimetria brasileira, ou seja, a distinção entre os entes políticos internos, sejam em termos de desenvolvimento econômico, social ou humano, níveis culturais, linguísticos e políticos.

A assimetria ora tratada pode ser compreendida e analisada como fruto de um longo processo que tem como elementos, a expansividade do território brasileiro, onde os interesses dominantes eram circunscritos a determinadas regiões, culminando em um esquecimento das demandas de espaços mais distantes dos centros de poder. Além disso, mencione-se rupturas de poder que provocaram a centralização de poder político na União Federal, como ocorreu no período de ditadura militar, com a consequente diminuição da autonomia dos Estados membros da federação brasileira e Municípios.

Logo, torna-se clara a existência de profundas desigualdades na sociedade brasileira, de modo que se pode afirmar que: “Dentro um Estado há diversos Estados”, exemplificados por diferenças quanto à garantia de direitos, arrecadação financeira e desenvolvimento humano. Ilustrando a situação, temos que, a depender do território brasileiro em que se esteja, pode-se ter uma chance maior ou menor de ter acesso a um atendimento médico ou a uma educação minimamente de qualidade. Não há dúvida que a situação

elencada é uma contradição problemática, pois ao se afirmar a saúde e educação como direitos, não se encontra nenhuma vírgula ou parêntese que crie uma distinção quanto à prestação desses direitos, a depender da região do país em que se está.

É partindo da constatação do problema da desigualdade regional brasileira, bem como da opção do poder constituinte originário por um modelo de federalismo cooperativo, que se busca estudar neste trabalho um dos instrumentos que materializam o pacto federativo brasileiro, relacionado a superação desta problemática, que é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

A análise ora feita parte justamente do entendimento que o FUNDEB, e ilustrativamente o Sistema Único de Saúde (SUS), são sistemas colaborativos de atuação estatal, que tem como objetivo concretizar o direito à educação e reduzir desigualdades regionais, no caso específico do FUNDEB.

A pesquisa elenca como objeto a recente Emenda Constitucional n.º 108/2020, em vigor desde 27/08/2020. A emenda em questão alterou grande parte da sistemática anterior de financiamento da educação pública, promovendo uma remodelação da política de fundos de manutenção, e, portanto, trazendo impactos federativos, seja no plano federal, estadual, distrital ou municipal. Nesse sentido, o objetivo central do trabalho é destacar quais normas da EC n.º 108/2020 estão intrinsecamente relacionadas ao federalismo cooperativo, e as finalidades decorrentes de tal sistema.

Em relação a divisão dos capítulos, tem-se que no primeiro é feito uma abordagem sobre alguns aspectos do federalismo, pela qual se estuda a partir de textos doutrinários, aspectos históricos, de definições, além de temas como descentralização, e a própria formulação teórico de federalismo cooperativo.

No segundo capítulo, é abordado de forma mais direta temas relacionados à educação, principalmente no texto da Constituição Federal de 1988, referindo-se a competências em matéria educacional e também um estudo a respeito dos modelos anteriores aos instituídos pela Emenda Constitucional n.º 108/2020. Em relação aos fundos anteriores de manutenção da educação, é feito

um recorte a partir do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF).

O último capítulo trata especificamente da Emenda Constitucional n.º 108/2020, demonstrando quais novidades legislativas concretizam a compreensão do FUNDEB enquanto manifestação do pacto federativo em matéria educacional. Verificou-se a relação das normas constitucionais sobre financiamento da educação com o discurso de que o novo FUNDEB promove o aperfeiçoamento federativo necessário para a superação de problemas quanto à efetividade do direito à educação e às desigualdades regionais. Estudou-se as normas constitucionais e legais pertinentes, bem como o texto original da PEC n.º 15/2015, alguns pareceres envolvidos ao tema e andamentos registrados ao longo da tramitação da proposta na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, observando como resultado a acertividade do discurso de aperfeiçoamento das características do modelo cooperativo com a introdução das normas da Emenda Constitucional n.º 108/2020.

2. DO MODELO DE ESTADO FEDERAL

A forma de estado adotada no Brasil é o federalismo, partindo tal afirmativa de disposição expressa constante na Constituição brasileira de 1988. No entanto, é importante compreender como se deu o processo que permite inferir o Estado brasileiro enquanto um Estado federal, quais suas características e os impactos das mudanças jurídicas, a exemplo do novo FUNDEB, em seu modelo.

No presente capítulo, busca-se destacar os principais conceitos que envolvem o federalismo moderno, passando por uma contextualização histórica geral nacional do federalismo, bem como elencando as principais características do sistema ora estudado. Tal análise torna-se importante para a compreensão de temas intrínsecos ao debate deste trabalho, dada a influência de questões como a cooperação federativa e a descentralização para o temacentral.

2.1 O histórico do sistema federativo e suas características

Perpassando traços históricos, temos que o federalismo moderno encontra no processo de formação dos Estados Unidos da América um importante pilar, teoricamente, na Constituição dos Estados Unidos do ano de 1787. Anteriormente, os Estados Unidos eram organizados na forma de confederação, que veio a apresentar problemas em relação a sua continuação, sendo a elaboração de uma Constituição e o estabelecimento da federação o caminho para o fortalecimento da soberania Norte Americana e a superação das crises enfrentadas.

De acordo com Dallari (2011), os laços decorrentes da confederação Americana eram frágeis, resultando em união sem efetividade, no qual existiam diversos conflitos de interesse que não permitiam uma atuação de fato conjunta dos estados signatários, criando-se então problemas que culminaram na superação do modelo confederativo até então vigente.

Já Segundo Côrtes (2013), embora se possa afirmar que as colônias Norte-Americanas tenham criado o federalismo moderno na prática, não se pode entender tal processo como a elaboração de uma teoria do federalismo, pois de acordo com a supracitada autora, a federação foi aplicada enquanto forma de estado mesmo antes de haver um conjunto teórico sólido sobre o tema. Em que pese esta aplicação do sistema federal - mesmo antes da finalização de seus elementos conceituais - está foi rapidamente alçada ao patamar do sucesso - com replicação de seu modelo em outros países.

Após a elaboração da Constituição Americana, observou-se um movimento no sentido de se justificar aquele modelo inaugurado pela Carta Política, sendo tal fato bem perceptível por meio dos chamados *Federalist Papers* (Os Papéis Federalistas), que foram diversos textos elaborados por juristas americanos, dentre os quais destacam-se James Madison, Alexander Hamilton e John Jay, com a finalidade de ratificar o modelo federal, resultando a reunião dos artigos na obra “O Federalista” (LIMA, 2011)¹.

1 “Entre os clássicos da filosofia política, merecem destaque James Madison, Alexander Hamilton e John Jay, pela valiosa contribuição que deram à teoria política, com a obra magistral que resultou dos seus esforços em busca da ratificação da Constituição dos Estados Unidos após a Convenção de Filadélfia. Trata-se da obra “Os Artigos Federalistas”

Ela surgiu, repita-se, no contexto da ratificação da Constituição dos Estados Unidos de 1787. Corresponde a um conjunto de 85 artigos assinados por “Publius” (pseudônimo coletivo utilizado por Madison, Hamilton e Jay) e publicados na imprensa de Nova York entre os anos de 1787 e 1788

A obra estruturou-se da seguinte forma (LIMA, 2011): “A primeira seção, números 1-37, delinea em grande detalhe os problemas e inadequações dos artigos da Confederação e de confederações em geral. Ela é seguida por uma seção, números 38-51, dedicada a apresentar os princípios gerais da Constituição e investigar se esses princípios atendem ou não da melhor forma às necessidades da União. Em seguida descrevem-se os braços separados do novo governo federal: números 52-61 dedicados à Câmara dos Representantes, números 61-65 ao Senado, números 66-77 à Presidência, números 78-83 ao judiciário federal. Dois artigos conclusivos completam o todo coerente esboçado por Hamilton no no 1, em 27 de outubro” (KRAMNICK, 1993, p. 77).

O conteúdo sobre o qual os federalistas se debruçariam foi exposto por Hamilton no Art. 1 do “The Federalist Papers”:

“Proponho-me discutir, numa série de artigos, os interessantes tópicos que se seguem: a utilidade da União para a vossa prosperidade política – a insuficiência da atual Confederação para preservar essa União – a necessidade, para a consecução dessa meta, de um governo pelo menos tão vigoroso quanto o proposto – a conformidade da Constituição proposta com os verdadeiros princípios do governo republicano – sua analogia com vossa própria constituição estadual – e finalmente, a segurança adicional que sua adoção proporcionará à preservação dessa espécie de governo, à liberdade e à propriedade” (KRAMNICK, 1993 *apud* LIMA, 2011)

Exemplificado, pode-se mencionar a competência legislativa alargada dos Estados Norte-Americanos, e uma maior independência e liberdade em temas políticos que têm os Estados daquele país, situação não observada igualmente nos Estados brasileiros. As diferenças existentes, também podem ser compreendidas pelo fato de que no Brasil o processo de federalização goza de arranjos peculiares.

A centralização é fortemente presente no período do Império brasileiro, o que se justifica pela necessidade de em tal regime haver a concentração de poderes na metrópole, e mesmo com a proclamação da república, e conjuntamente a adoção formal do modelo federal, continuou existindo a tendência de centralização das principais decisões do país.

Ao menos em períodos históricos brasileiros é possível perceber uma certa variação entre centralização e descentralização. Como citado, no Império havia uma centralização formal das decisões, situação essa também notada, por exemplo, no período do regime militar brasileiro, já com adoção formal da república e do federalismo.

Com a Constituição de 1891, o Brasil passa a ser uma república federativa, evidenciado o pensamento republicano federalista (RIOS, 2014). O fato, no entanto, não representou uma completa e efetiva descentralização, pois percebeu-se certa manutenção da concentração do poder especialmente no governo federal. (RIOS, 2014).

Leciona Rios (2014) que em diversos momentos históricos brasileiros houve rupturas ou enfraquecimento das bases federais, gerando assim a alternância de uma visão centralizadora em que não se pensa conjuntamente questões democráticas, e de descentralização que faz associar ao imaginário questões referentes à democracia, descentralização do poder e participação política.

A conclusão que se chega a partir dos fenômenos observados é que a cada Constituição há uma certa ruptura de alguns aspectos do federalismo, especialmente no caso brasileiro, em que ocorreram uma sucessão significativa de textos constitucionais, que a cada vez vem a expor as características de cada

período, revelando um ciclo de alternância entre um estado mais ou menos centralizador (RIOS, 2014).

Por sua vez, a Constituição Federal de 1988, com forte tendência da descentralização traz a federação como princípio no seu art. 1º², e inclusive como matéria não passível de modificação tendente a aboli-la, nos termos do art. 60, § 4º, inciso I².

A Constituição de 1988 avançou em termos de concessão de autonomia aos seus entes, além de promover uma ampla descentralização administrativa, fiscal e política, garantido assim a existência de diversos centros de poder, com responsabilidades e atuação delimitada.

Passando a tratar de algumas características do federalismo, tem-se que o processo de formação dos estados federados se dá basicamente de duas formas, primeiramente pela união de estados anteriormente já existentes, cujo principal exemplo é o processo de formação da federação Norte-Americana, processo esse denominado de aglutinação, ou seja, a junção de um grupo de estados. Já a segunda forma de criação do estado federado se dá pela divisão de um estado maior até então unitário, situação do Brasil, configurando assim o federalismo por centrifugação ou segregação.

Cumprido destacar que a Federação é um modelo de Estado antagônico ao modelo unitário³, neste último com uma série de características distintas da

2 Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

³ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado;

3 Sobre o modelo de estado unitário, destaca Paulo Bonavides: “Das formas de Estado, a forma unitária é a mais simples, a mais lógica, a mais homogênea. A ordem jurídica, a ordem política e a ordem administrativa se acham aí conjugadas em perfeita unidade orgânica, referidas a um só povo, um só território, um só titular do poder público de império. No Estado unitário poder constituinte e poder constituído se exprimem por meio de instituições que representam sólido conjunto, bloco único, como se respondessem já nessa imagem à concretização daquele princípio de homogeneização das antigas coletividades sociais governantes, a cuja sombra nasceu e prosperou o Estado moderno, desde que este pôde com boa fortuna suceder à dispersão dos ordenamentos medievos.

federação, marcado pela existência de um poder central organizado, cujo como exemplo, pode ser mencionado o Brasil em relação ao período imperial.

Muitas das vezes o conceito de um estado federal é dado a partir das características de tal modelo. Temos no estado federal uma associação de outros entes que buscam certos objetivos comuns, esses entes comumente chamados de Estados não possuem a chamada soberania externa, conservando certa independência e com atuação delimitada em sede constitucional (BONAVIDES, 2000).

A federação seria uma clássica técnica de distribuição de poder que apresenta como destinação primordial a coordenação de competências atribuídas aos diversos entes federados competentes diretamente por uma Constituição Federal, documento materializador de um pacto federativo (BULOS, 2015).

Dois aspectos de suma importância são trazidos por Paulo Bonavides (2000) no que toca a federação, quais sejam os dois princípios capitais de todo sistema federativo, elencados por Georges Scelle.

O primeiro princípio é a lei da participação, por meio do qual os Estados- membros são agentes de formação da vontade política - que é válida em todo o território de determinado país -, contribuindo de forma efetiva para a formação institucional (BONAVIDES, 2000). A lei da participação pode ser exemplificada na constituição brasileira, pela eleição dos senadores, que são representantes diretos dos Estados no Poder Legislativo Federal, participando ativamente do processo legislativo nacional, ou seja, aquele que terá validade e influência para todo o território nacional.

Já o segundo princípio seria o da lei da autonomia, que vem a realçar o caráter estatal das unidades federadas, que podem estabelecer uma ordem constitucional própria, as competências dos poderes que integram o Estado, tudo em constância com ditames e limites fixados na Constituição federal (BONAVIDES, 2000)

Sintetizado a aplicação e a importância dos dois princípios ora em comento, aduz Paulo Bonavides (2000):

A participação e a autonomia são processos que se inserem na ampla moldura da Federação, envolvidos pelas garantias e pela certeza do ordenamento constitucional superior — a Constituição federal, cimento de todo o sistema federativo. Tanto a participação como a autonomia existem em função das regras constitucionais supremas, que permitem ver na Federação, como viu Tocqueville no século XIX, duas sociedades distintas, “encaixadas uma na outra”, a saber, o Estado federal e os Estados federados harmonicamente superpostos e conexos.

A autonomia talvez seja um dos pontos mais marcantes da federação, pois é a partir dela que se desenha o modelo federal no plano interno de determinado país, diferente do Estado unitário onde se observa certa unidade de poder, o federalismo elenca a autonomia dos entes como pressuposto de organização política e administrativa.

O poder conferido aos Estados-membros desponta de tamanha importância, tendo a possibilidade de instituição de uma ordem constitucional própria, alicerçada em um poder constituinte derivado decorrente, que vem a manifestar tal possibilidade, dando origem a uma Constituição estadual e leis próprias.

2.2. Federalismo cooperativo

Uma ideia do conceito de federalismo cooperativo parte do entendimento da evolução do federalismo dual Norte-Americano, que a partir de uma visão liberal reforçou o pensamento de não interferência no governo central nas unidades federadas (TAVARES, 2009).

Ressalte-se que o tradicional modelo de federalismo dual é justamente aquele marco por uma clara delimitação de atribuições entre entes políticos, situação que enseja uma maior dificuldade de atuação colaborativa entre os diversos poderes políticos componentes de determinado estado.

No Brasil o federalismo cooperativo foi previsto pelos artigos 23 e 24 da Constituição Federal de 1988, dispositivos esses responsáveis pela distribuição de competências, que busca harmonizar a prestação de serviço e produção de leis de acordo com os interesses dos entes.

De acordo com Caffarate (2002), no federalismo cooperativo, há uma alteração do poder de decisão, a partir de acordos intergovernamentais, com uma diminuição da centralização da execução de políticas públicas por um só governo. É de se entender que os acordos intergovernamentais com vistas à cooperação são estáticos e dinâmicos e estáticos seriam os acordos mais perenes firmados dentro de um processo legislativo resultante em uma norma constitucional ou legal.

Os acordos dinâmicos seriam os firmados no dia a dia da política, mais relacionados ao modo de execução das políticas governamentais, seria a materialização da cooperação firmada no plano constitucional e legal.

É importante frisar o impacto do modelo cooperativo para o caro aspecto da autonomia, intrínseco às discussões sobre federalismo, de acordo com a mencionada autora (CAFFARATE, 2002):

Com o federalismo cooperativo há uma alteração no conceito de autonomia, que passa a se medir menos pelas disposições jurídicas e pela defesa das barreiras constitucionais e mais pela capacidade de influência tanto no âmbito das negociações entre todos os entes da federação, como nas comissões freqüentemente consuetudinárias e segundo procedimentos que devem assegurar a igualdade entre os entes representados. Para um governo federado, a defesa da autonomia passa a depender de sua capacidade de negociação nos âmbitos que considera prioritários. Os atores mais influentes serão aqueles que possuírem a maior variedade de informação e que puderem se comunicar de forma simples com os demais atores.

Um dos traços mais marcantes do federalismo atual é a cooperação, indicando, de certo modo, uma série de características. Doutrinariamente distingue-se a coordenação da cooperação propriamente dita. A coordenação seria uma forma de exercício das competências delegadas constitucionalmente como vista a garantir a participação dos entes federativos, especialmente através das competências concorrentes (BERCOVICI, 2002).

Por sua vez, a cooperação se revelaria por meio das competências comuns, de exercício conjunto (BERCOVICI, 2002). Nesse caso, não haveria de

se falar em uma atuação isolada, devendo os entes políticos agirem de forma conjunta, a exemplo da execução de determinada política pública.

A adoção da cooperação parte da tomada de decisão em dois importantes momentos (BERCOVICI, 2002):

O primeiro se dá em âmbito federal, quando se determina, conjuntamente, as medidas a serem adotadas, uniformizando-se a atuação de todos os poderes estatais competentes em determinada matéria. O segundo momento ocorre em âmbito estadual ou regional, quando cada ente federado adapta a decisão tomada em conjunto às suas necessidades, embora possa haver, também uma atuação conjunta, especialmente no tocante ao financiamento das políticas públicas.

Portanto, é de se entender que o cerne de um modelo cooperativo envolve uma atuação conjunta dos entes, e nunca isolada, no qual todos os entes devem colaborar para que seja implementada as diversas políticas públicas que a Constituição Federal elenca como direitos, não havendo que se falar em supremacia de determinada esfera, não havendo que se cogitar em falta de dever de determinado ente⁴ (BERCOVICI, 2002).

4 Sobre a impossibilidade de se hierarquizar os interesses no âmbito federativo, cumpre destacar o seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal no qual é ressaltado tal aspecto: Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. ARTIGO 280 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. OBRIGAÇÃO DE CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO ENTRE ESTADO E MUNICÍPIOS PARA A EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS RELACIONADAS A EDUCAÇÃO, SAÚDE E TRANSPORTE. ALEGAÇÃO DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA EDITAR LEI COMPLEMENTAR FIXANDO NORMAS PARA COOPERAÇÃO ENTRE ENTES FEDERATIVOS. INEXISTÊNCIA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO FEDERATIVO, PELA SUPRESSÃO DA PRERROGATIVA DE AUTOADMINISTRAÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA EJULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. O artigo 23, parágrafo único, da Constituição Federal reservou à lei complementar a disciplina da cooperação interfederativa, mas não veda que União, Estados, Municípios e Distrito Federal recorram à utilização de instrumentos negociais para a salutar racionalização e coordenação das suas atividades, em conformidade com a perspectiva consensual e pragmática da Administração Pública contemporânea em sua vertente gerencial. 2. A competência para instituir normas uniformizadoras da cooperação interfederativa não se confunde com a competência para que os entes federados celebrem acordos entre si, exercendo sua prerrogativa de autoadministração, dentro dos limites constitucionalmente delineados. 3. O modelo federativo constitucionalmente adotado não autoriza a hierarquização das vontades dos entes políticos, nem permite transposição unilateral das atribuições constitucionais de um ente federado a outro, porquanto a autonomia insculpida no art. 18 da Constituição Federal é corolário da ideia de forma federativa de Estado; sem ela, existirá mera descentralização administrativa, sem a correspondente multiplicação de centros de poder que perfaz uma real federação. 4. In casu, o caput do artigo 280 da Constituição do Estado do Espírito Santo impõe, ao Estado, a prévia celebração de convênios com os Municípios para consecução de obras públicas nas áreas que cita, ao passo que o seu parágrafo único assina prazo para que as Prefeituras Municipais manifestem sua aquiescência e confere ao silêncio da Administração Pública local efeitos de concordância tácita. 5. A redução da esfera volitiva do administrador local à mera chancela das decisões estaduais foge a toda lógica constitucional e viola

2.3 O federalismo cooperativo no contexto constitucional brasileiro

O federalismo presente na Constituição de 1891 foi moldado no federalismo dual norte-americano, ignorando qualquer cooperação possível entre a União e os demais entes federados (BERCOVICI, 2002).

Conforme Bercovici (2002) apenas com a Constituição de 1934 há a introdução do federalismo cooperativo no Brasil, a partir de disposição constante no art. 9⁵, daquela carta política. Foi a Constituição de 1934 que elencou pela primeira vez as mencionadas competências concorrentes e com uma cooperação em maior conciliação com disposições elencadas a partir da previsão de modos de combate a endemias e secas no Nordeste (BERCOVICI, 2002).

Com a Constituição de 1946, o Estado brasileiro passou a adotar de forma consolidada uma estrutura cooperativa de atuação, com um grande enfoque na busca pelo desenvolvimento de regiões menos favorecidas. De acordo com Bercovici (BERCOVICI, 2002) no período em questão ganhou força o debate político nacional com um maior planejamento por parte do Estado.

Por sua vez, durante o regime militar passou-se a uma tendência de maior centralização na prestação dos serviços públicos que, em grande parte, passaram a ser da competência da União Federal, aliado a tal fato, destaca Côrtes (2013) a existência dos chamados senadores biônicos, eleitos indiretamente por um colégio eleitoral, afetando assim uma das importantes características do federalismo, qual seja, a representação dos Estados- membros.

Com a promulgação da Constituição de 1988, o federalismo brasileiro ganha novos contornos, muito em razão do fato de a nova Carta Política buscar de forma clara uma abertura ao processo de redemocratização do país, processo

o princípio federativo. Igualmente, é incompatível com a moldura normativa da Constituição a ideia de convênios com os Municípios como meio único e inescapável para o exercício das competências estaduais em saúde, educação e transporte. 6. Ação direta conhecida e julgado procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do artigo 280 da Constituição do Estado do Espírito Santo. ((<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751556708>))

5 Art. 9º - É facultada a União e aos Estados celebrar acordos para melhor coordenação e desenvolvimento dos respectivos serviços, e, especialmente, para uniformização das leis, regras ou práticas, arrecadação de impostos, prevenção e repressão da criminalidade e permuta de informações.

esse que se encontra fundamento em grande parte na distribuição de poder, de forma a evitar que um só ente detenha amplo poder de decisão política.

Algumas características marcantes da cooperação entre os entes podem ser mencionadas: a previsão de lei complementar para a fixação de normas de cooperação (que posteriormente em sede de emenda constitucional passou-se a prever a criação de “leis complementares”)⁶, financiamento intergovernamental, a exemplo do financiamento da educação nos moldes fixados nas disposições constitucionais transitórias e ainda a incorporação do Município como membro da federação, em claro destaque a autonomia municipal (CORTES, 2013).

Nesse sentido, percebe-se que o federalismo cooperativo brasileiro não se figura como um processo estático, - a partir de 1934 não se tem um sistema único e invariável -, mas na verdade tem-se um processo de constante reformulação dos seus contornos que regem essa cooperação, sofrendo influência direta de fatores econômicos, sociais, políticos, dentre outros.

A título exemplificativo desse dinamismo, cite-se o caso do atual estado de emergência mundial provocado pela pandemia do novo Coronavírus (SARS-CoV-2), que de sobremaneira gerou fortes discussões intergovernamentais e o papel do federalismo na questão, nesse sentido: (SEVERIANO E SANTOS, 2020):

O federalismo, além de distribuir competências próprias aos entes federados, também estabelece uma rede de proteção todo os envolvidos, neste sentido, há um federalismo cooperativo, momento em que ocorre o exercício comum das atribuições de todas as pessoas jurídicas de direito público interno. Um dos maiores exemplos do exercício simultâneo de responsabilidades estatais é a saúde, que conta com recursos e atribuições sincronizadas da União, estados- membros e dos municípios, inclusive para o combate à Covid-19.

Portanto, o federalismo enquanto sistema de organização do poder figura- se como essencial para a solução das questões das mais variadas

6 Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

espécies, a exemplo da saúde expressamente citada, e também da educação pública, tema central desta pesquisa, áreas nos quais a necessidade de cooperação entre os entes se mostra como inevitável por razões diversas.

2.4. Descentralização de políticas públicas

Como já ressaltado até aqui, a descentralização é um importante elemento do federalismo, sendo percebida principalmente no texto constitucional que vem a atribuir aos entes políticos competências políticas e administrativas próprias. Nesse caso, cumpre analisar quais as repercussões do processo de descentralização na efetividade da prestação de políticas públicas, especialmente a educação.

Nessa perspectiva, ganha relevo a necessidade de compreender o sentido e fundamento da descentralização bem como os fatores de repercussão. Como o desenvolvimento de determinada região, contexto político e social e o fator histórico são particularidades que acabam por interferir na prestação de políticas sociais ou públicas.

Na história brasileira recente, fortes foram as discussões sobre a descentralização operada a partir dos anos 1990, a partir de previsões constitucionais já existentes desde 1988, especialmente em referência ao financiamento da saúde pública e da educação (ARRECTCHE, 1998).

As bases atuais do processo de descentralização no contexto federativo sem dúvida sofreram repercussões do movimento que culminou na elaboração da atual constituição brasileira. O fortalecimento da autonomia, a remodelação da distribuição fiscal e expansão da governabilidade em nível estadual e local foram elementos que moldaram o sistema federal (ARRECTCHE, 1998).

O resultado das mudanças ora destacadas foram uma significativa mudança na distribuição de competência e na prestação de serviços públicos, em uma sistemática contrária à até então vigente. Especialmente em áreas como a educação, saúde pública e assistência social foi possível visualizar essa mudança de competências de produção legal e executórias (ARRECTCHE, 1998).

Tema intrínseco ao presente debate, é a responsabilidade pela gestão das políticas públicas, que conforme aponta Arretche (1999), transforma-se muitas vezes em barganha federativa, nos casos em que o financiamento de determinado programa de governo mostra-se com um elevado custo financeiro, este passaria a ser imputado a um outro nível de governamental.

Aduz Arretche (1998), que a descentralização das políticas sociais segue determinado contexto, primeiramente a capacidade estatal é uma condição para a gestão de determinado programa social, o modelo anterior influencia a forma das prerrogativas fixadas em lei, gestão de pessoas e o conhecimento técnico.

Ainda outros fatores influenciadores da descentralização seriam os legados das políticas prévias bem como a avaliação das políticas existentes no regime anterior, condicionado a identificação de problemas e previsão de soluções (ARRETCHE, 1998).

Outro elemento influenciador da descentralização de políticas públicas seria a participação política, pois quanto mais participativa politicamente fosse determinada região, maior seria a tendência de divisão das políticas sociais (ARRETCHE, 1998).

Conforme adverte Cristiane e Francisco (2011) partindo do pressuposto de que o Poder Executivo Federal goza de certa predominância no processo de diversas políticas públicas, é de se indagar como ocorre a atuação dos demais entes, estados e municípios, especialmente destacando o processo de coordenação.

O grau de sucesso na descentralização de determinada política pública é determinado por um conjunto de fatos, conforme ensina Arretche: (1998)

O grau de sucesso de um programa de descentralização está diretamente associado à decisão pela implantação de regras de operação que efetivamente incentivem a adesão do nível de governo ao qual se dirigem: reduzindo os custos financeiros envolvidos na gestão; minimizando os custos de instalação da infraestrutura necessárias ao exercício das funções a serem descentralizadas; elevando o nível da receita disponível; transferindo recurso em uma escala em que a adesão torne-se atraente; e, finalmente, revertendo as condições adversas

derivadas das naturezas das políticas, do legado das políticas prévias – dos atributos estruturais dos estados e municípios.

Como se observa, o sucesso ou não da descentralização de uma política pública não se fundamenta somente em um único pilar. Como exemplo, o mero aumento da determinada receita fiscal, devendo haver também o implemento de outras condições para que se torne efetivo o desempenho de determinada função por parte dos governos regionais e locais

Conclui Arretche (1998), que ao se propor um processo de reforma estatal, no que toca à prestação de serviços em um modelo de estado federal, em que há diferenças regionais, profundos níveis de diferença de capacidade administrativa e financeiras, tudo isso acaba por influenciar nos processo de reformas, mas não são totalmente determinantes, devendo-se levar em conta também o real custo de operacional de gestão de determinada política pública, os legados deixados pelos modelos anteriores e as prerrogativas constitucionais.

3. COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA EDUCACIONAL E OS ANTEIORES MODELOS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Antes de abordar os instrumentos legais de financiamento da educação pública, cumpre analisar os dispositivos legais e constitucionais pertinentes à matéria educacional, principalmente em relação às competências.

Partindo da premissa objeto do presente capítulo, tem-se como importante estudar os instrumentos sobre educação presentes na Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional relacionada, de modo a correlacionar os temas ora estudados.

3.1 Das modalidades de competência

Apesar de não ser o objetivo central deste trabalho, algumas considerações sobre as competências legislativas fixadas pela Constituição Federal de 1988 tornam-se necessárias de serem feitas para uma melhor compreensão do presente conteúdo. Alguns conceitos de direito constitucional revelam-se diretamente relacionados à temática, a exemplo de competências concorrentes e privativas.

Na lógica do processo de repartição de competências, o chamado princípio da predominância de interesses representa um dos principais aspectos a ser observado. De acordo com o princípio em questão, caberia à União aqueles temas que envolvem um interesse predominantemente de toda a nação, ao passo que aos Estados caberia o disciplinamento de temas de interesses regionais e aos Municípios temas locais.

De acordo com Jose Afonso da Silva (2005), “Competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões”. Desse modo, pode-se compreender a competência como um poder de que se serve as entidades federadas para a execução de suas funções. A competência é classificada a partir de diversos aspectos, Jose Afonso da Silva apresenta a seguinte classificação: (1) competência material, que pode ser exclusiva ou comum; (2) Competência

legislativa, que pode ser exclusiva, privativa, concorrente ou suplementar (SILVA, 2005).

A competência material diz respeito ao exercício de atividades administrativas por parte do Estado, ou seja, não envolvem a produção de leis, mas a realização de determinada atividade. Essa competência material pode ser exclusiva, nesse caso, as atividades são de titularidade de um único ente, é o caso do art. 21 da Constituição de 1988 que elenca diversas competências administrativas da União. Já a competência material comum traduz-se em atividades que são atribuídas a todos os entes da federação, nesse caso temos o art. 23 da CFRB que enumera um rol de atividades a serem exercidas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A competência legislativa está relacionada à produção de leis, dizendo respeito à competência dos entes para produzirem normas sobre determinadas matérias. Como mencionado, tal competência pode ser dividida em privativa, quando é atribuída a um único ente, o que ocorre com o art. 22 da CFRB que destaca as matérias legislativas privativas da União. Por sua vez, a competência concorrente sucede quando a Constituição elenca mais de um ente como competente para legislar sobre determinado assunto, o que na Constituição brasileira é percebido pelo art. 24⁷, por exemplo.

3.2 As competências sobre educação

Uma das primeiras normas sobre competência envolvendo o tema educação é o inciso XXIV do art. 22, que aduz ser da competência privativa da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Não há maiores questionamentos sobre esse ser um tema de interesse geral, no qual a elaboração de uma lei nacional pela União sobre esse aspecto torna-se importante para uniformizar o assunto, pois envolve um objeto de interesse de todos os entes

⁷ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
(...)

federativos, evitando assim a existência de diversas leis tratando do mesmo assunto de modo diverso.

O art. 23 inciso V, que trata de competências materiais comuns, menciona que o acesso à educação é uma política de responsabilidade de todos os entes federados, ou seja, as entidades políticas têm o dever de promover políticas públicas que viabilizem a educação enquanto direito. Pode-se compreender que o comando constitucional em questão é fundamento para a fixação de competências aos entes no plano infraconstitucional, a exemplo das seguintes normas constantes na Lei n.º 9.394 de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira), que no seu art. 9º assim prescreve:

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

(...)

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

(...)

VII - assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual. (...)

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

(...)

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Observa-se, no artigo acima, a fixação de atividades administrativas, materializadas por meio de políticas públicas, que buscam garantir o acesso ao direito à educação, podendo-se observar certo grau de incentivo à colaboração na ação dos entes estatais.

Ainda na distribuição de competências feita pela Constituição, há o artigo 24, que diz ser da competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal legislar sobre educação (BRASIL, 1988). O sentido da referida norma é

garantir aos entes regionais a elaboração de normas que estejam de acordo com suas peculiaridades, dado que cada Estado e a União apresentam singularidades e desafios próprios quanto à prestação da educação pública.

Sobre a competência legislativa concorrente dos Municípios em matéria educacional, lembra Raquel Coelho e Vanessa Santiago (2016):

Essa norma não exclui o Município da sua responsabilidade na efetivação da Educação. Este possui competência suplementar para legislar, de modo solidário, sobre Educação pública primária e fundamental, cuja administração e normatização com base no interesse local são da sua competência privativa, prevista no art. 30 da Constituição Federal de 1988, em seu inciso VI (...)

Portanto, nota-se que todos os entes da federação têm expressamente reservadas atribuições relacionadas à prestação do ensino, seja em matéria administrativa, relacionada à execução material de política pública, ou de produção legislativa.

3.2 O fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério – FUNDEF

Um dos primeiros instrumentos de financiamento da educação pública pós constituição de 1988 se deu com a elaboração do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, o FUNDEF. O referido fundo foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14 de setembro de 1996, sendo sua regulamentação no plano legal trazida pela Lei n.º 9.424 de 1996 e pelo Decreto n.º 2.264 de 1997.

Como o próprio nome revela, o FUNDEF foi responsável por promover significativa alteração no modo de financiamento do ensino, especificamente a etapa do ensino fundamental, vinculando receitas a essa etapa da educação. Outro ponto do FUNDEF foi o estabelecimento de critérios para a distribuição de recursos do fundo entre os governos estaduais e municipais, tendo como um dos

principais critérios a quantidade de alunos matriculados da 1ª a 8ª série do ensino fundamental, seguindo ainda uma ponderação entre a etapa do ensino e o tipo do estabelecimento.

Dentre alguns aspectos do FUNDEF, tem-se que as arrecadações dos mesmos eram vinculadas ao desenvolvimento do ensino fundamental, sendo bastante claro o objetivo de primordialmente promover a valorização dos integrantes do magistério, o que pode ser exemplificado pela disposição art. 9º da Lei n.º 9.424⁸ que determinou que Estados, Distrito Federal e Municípios deveriam elaborar legislação sobre plano de carreira e valorização do magistério.

Quanto a distribuição dos recursos do FUNDEF essa foi fixada no patamar de mínimo de 60% para à remuneração do magistério. ⁹A norma que fixou o percentual em questão, determinou que apenas aqueles profissionais que estivessem em efetivo exercício de atividades no ensino fundamental poderiam ser beneficiados. Cumpre destacar que a expressão “efetivo exercício no ensino fundamental” foi interpretada de certa forma ampla, para abranger atividades como direção, planejamento ou orientação educacional, nos termos regulamentares¹⁰.

Quanto aos 40% restantes, este restou direcionada para a categoria de “outras despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental”, tal

8 Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, no prazo de seis meses da vigência desta Lei, dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de modo a assegurar: ([Vide ADI 1627](#))

I- a remuneração condigna dos professores do ensino fundamental público, em efetivo exercício no magistério;

II- o estímulo ao trabalho em sala de aula; III - a melhoria da qualidade do ensino.

§ 1º Os novos planos de carreira e remuneração do magistério deverão contemplar investimentos na capacitação dos professores leigos, os quais passarão a integrar quadro em extinção, de duração de cinco anos.

§ 2º Aos professores leigos é assegurado prazo de cinco anos para obtenção da habilitação necessária ao exercício das atividades docentes.

§ 3º A habilitação a que se refere o parágrafo anterior é condição para ingresso no quadro permanente da carreira conforme os novos planos de carreira e remuneração.

9 Art. 7º Os recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, assegurados, pelo menos, 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do Magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público.

10 Resolução n.º 3, de 8 de outubro de 1997.

modalidade de despesa é detalhada pelo art. 70 da Lei n.9.394/1996, cujo texto se segue:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Analisando-se o transcrito no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, é possível perceber a importância dos recursos dos fundos de financiamento da educação pública, pois tais repasses garantem diretamente a manutenção da prestação da educação pública, financiado desde bens e serviços vinculados ao ensino, como as atividades-meios, a exemplo da compra de material de consumo utilizado em escolas, material de limpeza e conservação dos espaços de ensino.

A Lei do FUNDEF trouxe um dos principais instrumentos que marcam a característica cooperativa de implementação dos fundos de manutenção da educação, qual seja, a instituição de conselhos responsáveis pelo acompanhamento e controle social da repartição e acompanhamento dos recursos financeiros.

Os conselhos de acompanhamento do FUNDEF eram instituídos no âmbito de cada ente, com uma certa diversidade de integrantes; por exemplo, no âmbito federal, os conselhos contavam com a participação do Poder Executivo

Federal, Conselho Nacional de Educação, representantes de pais de alunos e professores do ensino fundamental, dentre outros participantes.

Algumas críticas passaram a ser feitas ao modelo estabelecido pelo FUNDEF, com efeito, Rodriguez (2001) defende que houve uma verdadeira fratura entre os níveis de ensino, marcada primordialmente por uma significativa diminuição do número de matrículas no ensino infantil, que não se via englobado pelo fundo em questão, nem tinha suas matrículas consideradas na distribuição de receitas.

Ainda, destaca Rodriguez (2001), a existência de uma verdadeira instabilidade no processo de descentralização educacional decorrente do FUNDEF, em face da mesma ter ocorrido sem maiores planejamentos e sem prioridades bem definidas, tal fenômeno chamado pelo mencionado autor de “descentralização selvagem”. Tal situação pode afetar até mesmo a estabilidade política da federação, pois caso determinado governo venha a perder benefícios em detrimento de outro, e sem anuência, estará criado um cenário conflituoso e não cooperativo (RODRIGUEZ, 2001).

Outro fato importante muito discutido principalmente no período de implantação do FUNDEF, foi a capacidade administrativa e financeira dos municípios de alocar com eficiência os recursos do fundo. O fato de muitos municípios não terem uma estrutura adequada, e os recursos do FUNDEF serem vistos apenas como uma complementação financeira imediata, também marcou a fragilidade no alcance de resultados mais significativos no período.

Assim, as críticas quanto à eficiência do FUNDEF são fundamentadas na possível má gestão alocativa e financeiras dos recursos, ou da falta de um elemento obrigatório e condicionante para a forma correta de se administrar os valores oriundos do fundo, especialmente em relação aos critérios para recebimentos dos recursos financeiros (FRANÇA; GONÇALVES, 2016).

3.3 O fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação – FUNDEB

Após o período de vigência do FUNDEF, foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica (FUNDEB)¹¹. Com o novo fundo, tentou-se manter os mecanismos anteriores que se entende como corretos, bem como corrigidas as falhas da sistemática anterior.

O FUNDEB continuou sendo conceituado como um fundo de natureza contábil, criado pela Emenda Constitucional n.º 53/2006, tendo sua regulamentação legal sido trazida pela Lei n.º 11.494/2007, cujo prazo de vigência foi estabelecido entre 1º de janeiro de 2007 a 31 de dezembro de 2020.

Conforme aponta Mendes (2012) dentre as discussões que permearam a elaboração do novo fundo de substituição do FUNDEF, estavam questões relacionadas ao federalismo, dentre os quais se destacavam a universalização das políticas, padrão de qualidade, equidade e regime de colaboração.

Passando-se a pontuar os principais avanços do FUNDEB em relação ao modelo anterior, tem-se que um dos mais significativos foi o fato de o novo modelo de fundo passar a contemplar todas as fases da educação básica, sendo, portanto, beneficiado com os recursos não só o ensino fundamental, mas também o ensino infantil por meio das creches e o ensino fundamental, como já o era. Tal avanço foi fundamental para a superação das fortes críticas feitas ao FUNDEF, que ao destinar recursos apenas a uma etapa da educação básica, criou uma fragilidade da eficiência da descentralização da política educacional.

Do ponto de vista social e educacional, a inclusão das demais etapas do ensino nos aportes financeiros do FUNDEB promoveu verdadeiro avanço no melhoramento da educação pública, especialmente se partirmos do pressuposto de que o investimento em educação alcança melhores resultados quando se tem

11 O FUNDEB, apesar da expressão no singular, materializa-se pela instituição de 27 fundos, um em cada Estado-membro e no Distrito Federal, nos termos trazido pelo art. 60, Inciso I, do ADCT com redação dada pela Emenda Constitucional n.º 53/2006.

uma certa equidade em todas as fases, promovendo uma formação integral para aquele beneficiário da política pública de educação.

Outro ponto de avanço no FUNDEB foi a constitucionalização da regra de que a complementação da União passaria a ser de no mínimo 10%¹². O avanço em questão foi tido como significativo, pois, o que se tinha antes era o descumprimento da regra de complementação da União que era estabelecida apenas no plano legal.

O art. 7º da lei regulamentadora do FUNDEB traz nítidas normas que buscam reforçar um programa colaborativo entre os entes na implementação do fundo, nesse sentido ora transcrito:

Art. 7º - Parcela da complementação da União, a ser fixada anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade instituída na forma da Seção II do Capítulo III desta Lei, limitada a até 10% (dez por cento) de seu valor anual, poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, na forma do regulamento.

Parágrafo único. Para a distribuição da parcela de recursos da complementação a que se refere o caput deste artigo aos Fundos de âmbito estadual beneficiários da complementação nos termos do art. 4º desta Lei, levar-se-á em consideração:

- I - a apresentação de projetos em regime de colaboração por Estado e respectivos Municípios ou por consórcios municipais;
- II - o desempenho do sistema de ensino no que se refere ao esforço de habilitação dos professores e aprendizagem dos educandos e melhoria do fluxo escolar;
- III - o esforço fiscal dos entes federados;
- IV - a vigência de plano estadual ou municipal de educação aprovado por lei.

Dentre os incisos acima trazidos, é de se destacar os de número I, que expressamente condiciona os repasses da União a apresentação de modelos de

12 VII - a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo:

- a) R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos;
 - b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos;
 - c) R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos;
 - d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos;
- (Emenda Constitucional n.º 53/2006)

colaboração entre Estados e Municípios ou consórcios situados em seus territórios, e também o inciso III, que menciona a necessidade de um esforço fiscal dos entes, de modo que em todos os níveis federativos se tenha certo grau de capacidade financeira, introduzindo temas como responsabilidade fiscal, de modo a não se criar uma completa dependência dos recursos do fundo.

Ainda quanto à instituição e aperfeiçoamento de um regime colaborativo, tem-se que a criação da denominada Comissão Intergovernamental de Financiamento Para a Educação Básica de Qualidade (CIFEBQ), foi um dos principais elementos apontados como concernente à necessidade de se adequar a atuação conjunta dos governos.

A CIFEBQ tem como integrantes aqueles mencionados no art. 12 da lei de instituição do fundo, quais sejam: a) um representante do Ministério da Educação; b) representante dos secretários estaduais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil indicado pelas seções regionais do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED; c) representante dos secretários municipais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil indicado pelas seções regionais da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME.

Já as atribuições da referida comissão foram determinadas pelo art. 13 da lei do FUNDEB:

Art. 13. No exercício de suas atribuições, compete à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade:

I - especificar anualmente as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 10 desta Lei, levando em consideração a correspondência ao custo real da respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica, segundo estudos de custo realizados e publicados pelo Inep;

II - fixar anualmente o limite proporcional de apropriação de recursos pelas diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 11 desta Lei; III - fixar anualmente a parcela da complementação da União a ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, bem como respectivos critérios de distribuição, observado o disposto no art. 7 o desta Lei;

IV - elaborar, requisitar ou orientar a elaboração de estudos técnicos

pertinentes, sempre que necessário;

V - elaborar seu regimento interno, baixado em portaria do Ministro de Estado da Educação.

VI - fixar percentual mínimo de recursos a ser repassado às instituições de que tratam os incisos I e II do § 1º e os §§ 3º e 4º do art. 8º, de acordo com o número de matrículas efetivadas. (Incluído pela Lei nº 12.695, de 2012)

Uma das principais atribuições da CIFEQB foi a estabelecida no inciso I, onde a mesma ficou responsável por especificar anualmente as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica, fatores estes importantes para a distribuição proporcional dos recursos do FUNDEB, conforme art. 10 da lei n.º 11.494/2007.

No tocante às implicações diretas ao federalismo, uma das principais e mais evidentes foi a tentativa de equilibrar o grande número de matrículas no ensino fundamental e a alta municipalização do mesmo promovida principalmente pelo fundo anterior, o FUNDEF, onde os municípios com poucas condições financeiras, baixa receita tributária, e capacidade administrativas assumiram a prestação do ensino fundamental apenas com o intuito de conseguir novas receitas.

Nessa perspectiva, Pinto (2007), menciona que, apesar de a distribuição de receitas promovidas pelos fundos de financiamento da educação serem medidas válidas no que toca ao socorro financeiro dos municípios, dado o caráter transitório do FUNDEF e do FUNDEB (EC n.º 53/2006), necessário seria a instituição de um modelo de financiamento permanente, para se evitar medidas paliativas. No mesmo sentido, pondera Amaral (2001), que ao se instituir um fundo permanente, seria possível um contínuo aperfeiçoamento, definição e fiscalização, no qual sendo o caráter transitório, surgem barreiras intrasponíveis aos entes que recebem recursos, quando se encerrar o processo de redistribuição.

Outro ponto a ser debatido, e esse relacionado a estrutura da educação, a qual Pinto (2007) refere-se principalmente como as dimensões da escola, haja vista, que o principal parâmetro para o financiamento é o valor por aluno, chega-se à situação de que quantos mais alunos estiverem nas escolas, mais se estará fazendo com a mesma quantidade de recursos, agravando a

situação o fato de grande parte dessas escolas estarem em regiões pobres ou pouco desenvolvidas do país.

Em relação ao valor disponível por aluno, questão crucial nas normas instituidoras dos fundos de financiamento, especialmente diante da constatação da existência de uma disparidade entre os valores que são investidos por aluno a depender do local do país (PINTO, 2007).

A disparidade apontada pode ser explicada por diversos fatores, mas, sem dúvidas, um dos mais evidentes é o grau de desenvolvimento ou pobreza da região, estados como o de São Paulo tendem a ter custo/aluno superior a de outros Estados como os da região Nordeste. Além disso, também pode ser elencado como razão da disparidade apontada a capacidade financeira dos entes, assim como a (não) opção política de priorização de investimentos em educação pública.

Apesar das críticas, o FUNDEB teve como um de seus principais pontos positivos, a reformulação do conceito de educação básica como um direito, conquista que parece não tão significativa, pois desde 1988 tem-se a educação como direito social, mas que de lá para cá enfrentou diversos desafios para sua efetivação (PINTO, 2007).

Pinto (2007), destaca os elementos norteadores desse resgate da educação básica como direito, dentre eles destacando, a inclusão das diversas etapas da educação básica, não havendo mais argumentos para se investir unicamente no ensino fundamental.

Cenário preocupante decorrente da implementação do FUNDEB, foi o destacado por Pinto, que faz uma relação entre a inclusão educação infantil e o possível crescimento desta prestação de ensino por entidades privadas conveniadas, tendo em vista que as matrículas de tais instituições foram consideradas para fins de distribuição financeiras, nesse sentido (PINTO, 2007):

Na versão final do novo fundo foram incluídas as matrículas da educação infantil e da educação especial da rede conveniada sem fins lucrativos. Essa inclusão, que representa um duro golpe no princípio de que recursos públicos devem se destinar às instituições públicas, decorreu da constatação de que um número significativo de prefeituras mantém

convênios com aquelas instituições e sua exclusão significaria deixar milhares de crianças sem atendimento. O grande risco, em especial no que se refere às creches, onde a demanda reprimida é gigantesca em virtude do baixo atendimento, é que o crescimento das matrículas se dê pela via das instituições conveniadas, já que o repasse que o poder público faz a essas instituições é muito inferior aos custos do atendimento direto. Cabe ressaltar que essas diferenças não se referem a níveis distintos de eficiência do setor público versus privado, mas simplesmente porque o padrão de qualidade de oferta das instituições públicas é muito superior e, logo, os custos também o são. Esse risco de uma expansão da educação infantil pela via dos convênios com instituições privadas sem fins lucrativos ficou ainda mais concreto quando a Lei n. 11.494/2007, que regulamenta o FUNDEB, por pressão dos governos estaduais, estabeleceu, para 2007, como fator de ponderação das creches, um índice que corresponde a apenas 80% do custo-aluno das séries iniciais do ensino fundamental (fator 0,8). Para 2008, a mesma lei fixa para as creches em tempo integral (que são a maioria) um valor 10% acima daquele definido para as séries iniciais.

Quanto ao controle do FUNDEB, a legislação do novo fundo estabeleceu novas regras de controle social e jurídico, mantendo-se a previsão anterior de instituição de conselhos de acompanhamento nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal). É possível perceber um grau satisfatório de representatividade no âmbito dos mencionados conselhos, contando desde autoridades públicas e representantes da sociedade civil e escolas.

Questão fundamental é a autonomia dada aos conselhos aqui tratados, não devendo os mesmos estarem vinculados ou subordinados aos chefes do Poder Executivo respectivo, tal garantia, firmada pelo § 7º, do art. 24 da Lei n.º 11.494/2007, assegura a não existência de pressões políticas que pudessem implicar na falta de responsabilização de condutas contrárias às determinações legais, a exemplo da aplicação indevida de recursos.

Ainda em relação ao controle e fiscalização, a legislação do FUNDEB trouxe a possibilidade de realização de litisconsórcio entre o Ministério Público da União e o Ministério Público dos Estados e Distrito Federal, nas situações em que houvesse complementação da União. A norma em questão fundamenta-se pelo interesse da União tendo em vista que seus recursos estariam sendo direcionados a outros entes federados, bem como permitir a realização de uma atuação conjunta entre as instituições em questão, na defesa da ordem jurídica trazida pela Constituição e a legislação.

4. OS INSTRUMENTOS DE FEDERALISMO COOPERATIVO NA EMENDA CONSTITUCIONAL n.º 108/2020 – NOVO FUNDEB

Após serem analisadas questões referentes aos objetivos específicos do trabalho, que figuram como essenciais na construção da problemática abordada neste capítulo, se estuda pontos diretamente relacionados as mudanças constitucionais na política dos fundos de financiameto da educação, desenvolvendo-se o histórico legislativo de construção da Emenda Constitucional n.º 108, bem como as alterações promovidas pela mesma, e à relação com o sistema cooperativo.

4.1 Proposição inicial da Emenda Constitucional n.º 108/2020

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n.º 15/2015, deu início ao processo legislativo que culminou no atual FUNDEB, objeto do presente capítulo, a PEC foi apresentada pela Deputada Federal Raquel Muniz, no qual se previu a revogação do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que estipulava as principais regras da anterior sistemática de financiamento da educação pública.

Como é cediço, o anterior modelo do FUNDEB trazido pela Emenda Constitucional n.º 53/2006 já surgiu com um prazo determinado, prevendo-se o final de sua vigência no ano de 2020, conforme o art. 60 do ADTC da CFRB, revelando que, assim como na elaboração do FUNDEF, optou-se pela transitoriedade da política de financiamento em comento.

A proposta apresentada em 2015 passou por algumas modificações ao longo dos cerca de cinco anos de sua tramitação até a promulgação de seu texto final. Cumpre, no entanto, destacar os principais pontos apresentados como justificativa para à proposição em questão.

A primeira justificativa tem certo grau de previsibilidade, dado que com o fim da vigência da Emenda Constitucional n.º 53/2006, seria quase que inevitável o início das discussões no Congresso Nacional sobre os rumos do financiamento da educação. De acordo com a subscritora da proposta, a Deputada Federal Raquel Muniz, ter-se-iam duas possíveis soluções, ou proponha a prorrogação do anterior modelo ou formular-se um novo sistema, de forma a ser evitar a descontinuidade do que já se tinha conquistado até então.

A proposta trouxe o FUNDEB para o texto permanente da Constituição, prevendo suas regras diretamente do art. 212 e do art. 212-A, que trata especificamente da destinação e distribuição de recursos para a educação. A previsão de tornar o FUNDEB permanente, o retirando das disposições transitórias, ostenta de todo um sentido, trazendo um significado de comprometimento amplo do poder público para com a educação pública, evitando descontinuidades, retrocessos e extinções futuras.

A proposta trouxe o FUNDEB para o texto permanente da Constituição, prevendo suas regras diretamente do art. 212 e do art. 212-A, que trata especificamente da destinação e distribuição de recursos para a educação. A previsão de tornar o FUNDEB permanente, o retirando das disposições transitórias, ostenta de todo um sentido, trazendo um significado de comprometimento amplo do poder público para com a educação pública, evitando descontinuidades, retrocessos e extinções futuras.

Desde sua apresentação inicial, a PEC do FUNDEB trouxe de forma expressa justificativas que denotam sua importância para o modelo de Estado federal brasileiro, podendo-se perceber em seu texto, os seguintes argumentos:

O Fundeb representa a aplicação plena do princípio da solidariedade, essencial ao federalismo cooperativo, modelo de organização do Estado adotado pelo Brasil.

Para que o Fundeb, importante meio, seja potencializado para atingir as finalidades maiores da Educação, sugerimos alguns outros acréscimos no texto constitucional: a previsão do planejamento, como instrumento também da ordem social e não apenas da ordem econômica; a consagração do princípio da proibição do retrocesso em matéria educacional e a faculdade aos entes federados que assim optarem, no âmbito de sua autonomia, de incluir na conta do Fundeb os recursos provenientes da participação no resultado ou da compensação financeira

pela exploração de petróleo e gás natural. No caso da União, estes podem ser importantes para financiar, eventualmente, a complementação ao piso salarial dos profissionais da educação.

(Proposta de Emenda à Constituição n.º 15/2015)¹³.

Em 2016 é designada a relatora da PEC, a Dep. Professora Dorinha Seabra Rezende, observando-se a partir daí a realização de diversas audiências públicas, com variadas entidades representativas e especialistas, com o objetivo de promover os devidos aprimoramentos da proposta no decorrer de sua tramitação, bem como fomentar o debate.

De dezembro de 2016 a quase o final de 2018 é possível notar um número significativo de realização de reuniões e audiências para o debate da proposta, observando-se que de fato foram ouvidas autoridades e entidades diversas¹⁴. De fato, a aprovação de uma PEC como um FUNDEB requer um amplo debate social, no qual sejam consultados, os entes públicos, desde a União até os Municípios, bem como entidades privadas e da sociedade civil impactadas com o tema, tudo com vistas a garantir uma maior construção de legitimidade das normas que seriam entregues a sociedade.

No dia 21/07/2020 a PEC foi votada em dois turnos na Câmara dos Deputados, sendo no primeiro turno a proposta aprovada por 499 votos como sim,

¹³https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01fkkbffotl8tnkad0x4e891w71000601.node0?codteor=1317615&filename=Tramitacao-PEC+15/2015

¹⁴ Cite-se como exemplo das diversas audiências públicas realizadas o de 09/05/2019, a feita por meio do Requerimento de Audiência Pública n.º 4/2019: "Requer a realização de ciclo de Audiências Públicas da Comissão Especial para debater a PEC n.º 15 de 2015. Convidados: Todos pela Educação; Confederação Nacional dos Municípios (CNM); Prof. Jorge Abrahão - ex-diretor políticas sociais do Ipea; União Nacional dos Estudantes (UNE); Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação (Fineduca); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); União Nacional dos Estudantes Secundaristas (UBES); Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação -FNDE/MEC; Conselho Nacional de Secretários de Educação -CONSED; União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação- UNDIME; Binho Marques - Ex-Secretário - SASE; Instituto Rui Barbosa (IRB); Tribunal de Contas da União (TCU); Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon); Conselho Nacional de Educação (CNE); União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme); Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação; Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB); Fórum de Governadores; Frente Nacional de Prefeitos (FNP); Ministério da Economia; Prof. Abraham Weintraub - Ministro da Educação".

(<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198512>)

e 7 votos como não. Já no segundo turno, ocorrido no mesmo dia, foram 492 votos como sim e 6 votos como não. Como fica claro, a proposta foi aprovada na Câmara com uma ampla maioria, o que pode ser entendido como fruto do significativo debate e a formação de certo consenso na urgência de aprovação da matéria.

Durante a votação na Câmara, gerou certos debates alguns destaques apresentados pelo partido NOVO, um deles o destaque de n.º 4, assim redigido: “Votação do DTQ 4: NOVO: Destaque para a votação em separado do inciso XI do artigo 212-A, acrescido pelo artigo 7º do Substitutivo da PEC 15/15, com vistas à sua supressão. (art. 161, I).¹⁵ Como se observa o destaque tinha como objetivo a realização de uma votação separada do inciso XI do artigo 212-A, suprimindo-o da proposta, tal proposta trata do percentual do fundo destinado a remuneração dos profissionais do magistério, e a rejeição do destaque é de se entender como acertada, pois tal modificação traria profundas modificações no texto amplamente defendido ao longo dos anos.

4.2 O novo FUNDEB no Senado Federal

Após aprovação na Câmara dos Deputados a PEC n.º 15/2015 seguiu para votação no Senado, recebendo nesta última casa a numeração de PEC 26/2020. A proposta foi aprovada com certa unanimidade, obtendo no primeiro turno 79 votos favoráveis e nenhum voto desfavorável, situação repetida no segundo turno de votação¹⁶.

O parecer de n.º 111, de 2020-PLEN/SF, de autoria do Senador Flávio Arns foi um dos principais documentos do Senado que manifestaram algumas colocações sobre a matéria, tendo sido um dos principais instrumentos que veio a nortear o debate sobre a PEC na mencionada casa legislativa.

Destacou o parecer aqui tratado alguns pontos, a exemplo da existência no Senado de outras Propostas de Emenda à Constituição tratando do FUNDEB, que apresentavam inclusive percentuais de complementação financeiras da União

15 <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198512>

16 <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/143611>

superiores ao da proposta aprovada, prevendo-se complementações de 30%, 40% e até 50%. O fato de tais propostas não lograrem êxito, de acordo com o parecer em questão, se deu pelo fato de a proposta que chegou da Câmara já estar em um estado mais avançado, além de ser fruto de um processo dialógico bastante amplo.

Ademais, destacou o referido parecer, a realização de diversas audiências públicas no Senado, sendo o FUNDEB uma pauta prioritária na agenda da casa em questão. Destacou-se a articulação entre as casas legislativas ao longo dos processos de discussão, notando-se, portanto, uma atuação conjunta na construção do texto, que parece ter levado a aprovação do FUNDEB com a significativa adesão dos senadores.

O Parecer traz ainda um panorama da importância do FUNDEB para a educação básica brasileira, o que pode ser observado no seguinte trecho, ora transcrito:

O Fundeb representa 63% do investimento público em educação básica. Seu mecanismo redistributivo propiciou incremento da cobertura escolar na educação infantil, embora os indicadores de matrícula em pré-escola e, especialmente, creche continuem aquém das metas definidas no Plano Nacional de Educação (PNE) e, no caso da pré-escola, da obrigação constitucional de universalização. Também no ensino médio e na educação de jovens e adultos persistem lacunas importantes de atendimento, a despeito da cobertura dada pelo Fundo.

(Parecer de n.º 111, de 2020-PLEN/SF)

A essencialidade do FUNDEB é facilmente percebida pelo fato de que muitos entes federados, com reduzida capacidade financeira, têm o referido fundo como o principal instrumento de manutenção de suas redes de ensino. Municípios pequenos, de inexpressiva arrecadação tributária, com o fim do FUNDEB, correriam o risco verem colapsadas suas redes de educação, diante da inviabilidade de manutenção das mesmas apenas com os 25% da receita que é vinculada à educação¹⁷.

¹⁷<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=8880124&ts=1612483086958&disposition=inline>

4.3. A evidenciada desigualdade na educação

Antes de abordar especificamente as mudanças trazidas pelo FUNDEB, torna-se oportuno apresentar alguns dados referentes a educação pública brasileira, especialmente sobre as diversas desigualdades do sistema de ensino. As distorções são aliás fatores que norteiam os debates sobre a criação das novas regras do FUNDEB, bem como na busca pelas soluções dos mais variados problemas atinentes à educação.

Nesse sentido destacou o Parecer do Senador n.º 111: “Segundo dados do Censo Escolar 2018, 12% das escolas da rede pública não têm banheiro no prédio; 33% não têm internet; 31% não têm abastecimento de água potável; 58% não têm coleta e tratamento de esgoto; 68% não têm bibliotecas; e 67% não possuem quadra de esportes”.

A tabela a seguir, fruto do anuário da educação elaborado pela ONG Todos Pela Educação, apresentar alguns percentuais de elementos referentes a infraestrutura escolar, revelando que muitas escolas não tem uma estrutura adequada de ensino, ou marcantes distinções, situação que reflete diretamente na qualidade da educação:

Ensino Fundamental
Estabelecimentos da rede pública segundo os recursos disponíveis
na escola – Brasil – 2018 (Em %)

Recurso disponível	
Biblioteca e/ou sala de leitura	48,0
Só biblioteca	27,3
Só sala de leitura	14,5
Sala de leitura e biblioteca	6,3
Acesso à internet	60,2
Laboratório de informática	46,5
Dependências e vias adequadas a alunos com deficiência ou mobilidade reduzida	26,8
Quadra de esportes	37,2
Laboratório de ciências	8,1
Banheiro dentro do prédio	80,8
Água filtrada	81,7
Abastecimento de água	
Rede pública	59,6
Poço artesiano	18,8
Cacimba/cisterna/poço	14,0
Outros	7,6
Inexistente	5,1
Esgoto sanitário	
Rede pública	32,9
Fossa	61,0
Inexistente	7,5
Acesso à energia elétrica	95,4

Fonte: MEC/Inep/DEED – Microdados Censo Escolar – Elaboração: Todos Pela Educação.

Nota: (1).

18

A infraestrutura escolar foi amplamente mencionada no decorrer do processo de elaboração do novo FUNDEB, juntamente com outros temas também essenciais, quanto a valorização do magistério, e o investimento em capacitação do corpo docente.

4.4 O FUNDEB permanente

O estabelecimento das normas sobre financiamento da educação pública no texto permanente da Constituição Federal, é sem dúvida um dos mais perceptíveis elementos de ampliação do que se entende por colaboração federativa.

Apesar de se poder elencar que desde o FUNDEF já era nítida a tendência de promover a colaboração entre os entes, ao retirar tais normas da parte transitória da Constituição, passa-se a ideia de essencialidade do fundo, firmando-o como um importante instrumento de organização do Estado. A constitucionalização permanente operada é possível ser observada no art. 212– A da Constituição¹⁹.

4.5. Custo Aluno Qualidade (CAQ)

De acordo com Carreira e Pinto (CARREIRA; PINTO, 2007) desde o advento da Constituição de 1988 tem-se no ordenamento jurídico brasileiro a noção de direito à educação relacionada à qualidade, em conformidade com o que estabeleceu o art. 206, inciso IV da carta política. No entanto, uma relação mais direta entre investimento por aluno e garantia de um padrão mínimo de qualidade é assegurado constitucionalmente em 12/09/1996, com a emenda constitucional n.º 14, que criou o FUNDEF (CARREIRA; PINTO, 2007).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n.º 9.394/1996) trouxe a regulamentação do princípio da qualidade atrelada à educação, estabelecendo no inciso IX do art. 4^o²⁰ o seu conceito, havendo no art. 74 da mesma lei previsão de que caberia à União estabelecer o cálculo com vistas a garantia de um ensino de qualidade (CARREIRA; PINTO, 2007).

Apesar de todas as disposições legais apresentadas, tem-se que não houve até 2007, mesmo após o FUNDEF e o FUNDEB de 2006, uma atuação

19 [Art. 212-A](#). Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o **caput** do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil;

20 Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

política no sentido de efetivar a implantação do CAQ, de modo que as previsões transcritas restaram como legislação esquecida, conforme lições (CARREIRA; PINTO, 2007):

Em síntese, o CAQ é um parâmetro de financiamento da educação que tem como norte a qualidade do ensino, tal conceito nasceu no âmbito da sociedade civil ²¹ e desde então é discutido os elementos para sua formulação prática e efetiva implantação como parâmetro de financimanelo educacional.

As discussões sobre o CAQ ganharam novos contornos com a aprovação da do da lei do Plano Nacional de Educação (PNE) de vigência de 2014 a 2024, o referido plano trouxe como metas a implantação do CAQ até o ano de 2016, nos seguintes termos (BRASIL, Lei n.º 13.005/2014):

META 20 Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio

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;

20.9) regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste;

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

21 O Custo Aluno Qualidade está em debate desde 1989 no bojo das discussões sobre a regulamentação da Constituição Federal (CF), promulgada no ano anterior. A noção de um parâmetro de custo como uma das referências de qualidade educacional não é nova e tampouco restrita ao Brasil. No entanto, no País o debate por vezes acabou se afunilando para igualar “insumos” à “qualidade”. Isso se refletiu, por exemplo, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.434/1996 – LDB), cujo inciso IX do Art. 4º. estipula que o dever do Estado com Educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/532.pdf?1456868649)

não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ;

Como é possível observar, os debates em torno do CAQ trazem atrelados o fato da necessidade de um regime colaborativo entre os entes, em reconhecimento a existência de nítidas desigualdades no regime educacional, onde a educação é prestada de modo diferentes e com grau da qualidade distinto.

De acordo com Farenzena (2015, *apud* ARAUJO, 2019):

O estabelecimento de novos parâmetros para a formação do Fundeb, ou para o financiamento da educação em geral, bem como para a redistribuição dos recursos, continua na agenda de deliberação da política educacional do país. Neste cenário, o custo aluno qualidade inicial e o custo aluno qualidade, previsto no PNE 2014-2024, são propostas fortes e que representam, essas sim, uma possibilidade de concretizar aspirações de equidade substantiva na capacidade de financiamento dos estados e dos municípios, por meio dos seus recursos e recursos federais.

Portanto, nota-se que o CAQ e eventual alteração nos modelos de alocação do FUNDEB perpassam a necessidade de se debater os resultados da alteração para o regime federativo, o impacto para os entes e suas responsabilidades, todos esses figurando como temas centrais.

Sobre as disposições do CAQ no atual texto da Constituição assim estão expressas as normas pertinentes:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na

forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

Observa-se, portanto, que o conceito de qualidade atrelado à educação esteve presente desde 1988, passando por diversas discussões sobre sua efetivação, sendo que a inovação trazida pela Emenda Constitucional n.º 108 foi sua constitucionalização, assim, apesar de tema o tema CAQ já ser uma meta do próprio PNE, em 2020 o mesmo torna-se um parâmetro constitucional para o financiamento da educação.

É de se concluir, que o CAQ fortalece o FUNDEB enquanto materialização do federalismo cooperativo brasileiro, pois o referido instrumento possibilita uma maior atenção aos insumos necessários para o fortalecimento da educação. É uma mudança significativa no processo de financiamento e alocação de recursos para a educação pública, pois altera a lógica de distribuição de recursos exclusivamente a partir do número de matrículas em determinada rede de ensino, passando a ser um fundamental e necessário padrão qualitativo em detrimento de um exclusivamente equitativo.

Ainda, o parágrafo 7º do artigo 211 da Constituição Federal asseverou a necessidade de edição de uma lei complementar, e, portanto, de um processo legislativo mais dificultoso que de uma lei ordinária, para se tratar do padrão mínimo de qualidade, norma que sem dúvida resultará em um amplo debate de federativo. Frise-se que o constituinte derivado, dada a importância da matéria, sequer reservou o tema à lei regulamentadora do FUNDEB, mas a uma lei específica.

4.6 A sistemática de complementação da União

Quase todas as recentes mudanças ocorridas no programa de financiamento público da educação, tiveram um ponto comum, qual seja, o papel da União Federal em relação aos fundos públicos vinculados à educação. A União, enquanto o ente com uma capacidade financeira alargada e com expresso papel delegado pela Constituição de ente coordenador e supletivo dos recursos do FUNDEB, tem participação essencial na consecução dos objetivos do sistema de financiamento da educação pública.

Antes de elencar as novas regras de complementação da União, cumpre mencionar o regramento anterior sobre a matéria, de modo a estabelecer as distinções trazidas pela nova legislação e os impactos promovidos ao sistema cooperativo, tema central da pesquisa.

De acordo com o inciso V do artigo 60 do ADCT, com redação dada pela EC n.º 53/2006, a complementação dos fundos dos Estados e do Distrito Federal ocorreria sempre que o valor anual por aluno (VAAF) nos fundos não alcançasse um valor mínimo definido nacionalmente, no qual a partir do quarto ano de vigência da EC n.º 53/2006, a complementação chegaria a 10% dos recursos do fundo.

Em síntese, para se definir a complementação da União, no modelo anterior, se estabelece o Valor Anual por Aluno (VAAF) em relação a cada fundo, que em comparação a um piso nacional, onde os Estados que apresentem um valor *per capita* inferior ao valor nacional recebem a complementação, isso tudo a partir de uma fórmula contábil definida na regulamentação do FUNDEB e em normativas infralegais.

A principal consequência do modelo anterior do FUNDEB é que apenas alguns Estados recebem a complementação da União, especialmente alguns Estados da região Nordeste. Portanto, ocorriam situações nos quais Municípios que necessitam dos recursos não recebessem, pois estavam localizados em Estados que não atendiam os requisitos para a complementação da União²²

²² A título exemplificativo veja-se como se deu a complementação da União para o Fundeb no ano de 2019: Conforme a lei que instituiu o Fundeb, a União repassa a complementação aos estados e respectivos municípios que não alcançam com a própria arrecadação o valor mínimo nacional por aluno estabelecido a cada ano. Em 2018, esse valor foi de R\$ 3.048,73; neste ano, atinge R\$

Com a Emenda Constitucional n.º 108/2020, passa a existir um sistema chamado de híbrido, pois o modelo anteriormente citado passa a não ser o único parâmetro para a complementação da União aos fundos estaduais, passam a coexistir três parâmetros.

Os três parâmetros para a complementação da União restarão assim elencados no texto permanente da Constituição Federal de 1988:

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil;

V - a complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o inciso II do **caput** deste artigo, distribuída da seguinte forma:

a) 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos do inciso III do caput deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

b) no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), referido no inciso VI do **caput** deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

c) 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica;

Observa-se que o anterior parâmetro de complementação no percentual de 10% foi mantido, de modo que continuará a existir a reforço financeiro por meio do VAAF. Apesar das críticas a tal critério, sua manutenção figura-se como importante, pois caso fosse extinto diversas redes de ensino seriam frontalmente prejudicadas, pois em um curto período perderiam grande parte de seus recursos.

3.238,52. Os estados que recebem a complementação são: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí. ([https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/12578-fnde-repassa-r\\$-3,1-bilh%C3%B5es-da](https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/12578-fnde-repassa-r$-3,1-bilh%C3%B5es-da))

Ademais, a manutenção do modelo do VAAF impede um retrocesso social em relação à educação, dado os resultados positivos dos mesmo para os estados que receberem recurso, em que pese a problemática trazida pelo mesmo.

Outros 10,5% a título de complementação da União serão destinados a cada rede pública de ensino, seja municipal, estadual ou distrital, o parâmetro para tal distribuição será o Valor Anual Total mínimo por aluno (VAAT), que será determinado contabilmente conforme a lei regulamentadora do FUNDEB.

A novidade do VAAT é que o mesmo é valor mínimo que considera todos os recursos vinculados à educação em determinada rede de ensino, e não apenas os valores que compõe o FUNDEB, o resultado disso que com o VAAT torna-se possível considerar as peculiaridades locais de cada rede, destinando-se a complementação financeira da União para um maior número de regiões²³.

É possível observar um significativo impacto do novo modelo para o regime colaborativo entre os entes, pois a partir da nova emenda passam a coexistir dois sistemas, que com funcionamento simultâneo tem o potencial de aumentar o número de redes atendidas pelos repasses da União Federal.

De acordo com nota técnica da Câmara dos Deputados, em que se tratou do VAAT:

23De acordo com a regulamentação da EC n. 108/2020, feita pela Lei n.º14.113/2020, será considerado para os efeitos de definição do VAAT os seguintes aspectos:

Art. 13. A complementação-VAAT será distribuída com parâmetro no valor anual total mínimo por aluno (VAAT-MIN), definido nacionalmente, na forma do Anexo desta Lei.

(...)

§ 3º O cálculo do valor anual total por aluno (VAAT) das redes de ensino deverá considerar, além do resultado da distribuição de que tratam os arts. 11 e 12 desta Lei, as seguintes receitas e disponibilidades:

- I - 5% (cinco por cento) do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do Fundeb a que se refere o art. 3º desta Lei;
- II - 25% (vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferências, nos termos do **caput** do art. 212 da Constituição Federal;
- III - cotas estaduais e municipais da arrecadação do salário-educação de que trata o § 6º do art. 212 da Constituição Federal;
- IV - parcela da participação pela exploração de petróleo e gás natural vinculada à educação, nos termos da legislação federal;
- V - transferências decorrentes dos programas de distribuição universal geridos pelo Ministério da Educação.

Importante ressaltar que o parâmetro VAAT, convalidado em anos de discussão na Comissão Especial que apreciou a PEC nº 15/2015, busca assegurar às redes de ensino a equalização das condições de financiamento, observada a totalidade de recursos vinculados à educação e consideradas as disponibilidades por aluno decorrentes. Dessa forma, a finalidade precípua é suprir o déficit de financiamento das redes de maior vulnerabilidade. A destinação para a educação infantil é subvinculação, que não deve alterar essa lógica redistributiva.²⁴

Conclui-se que com a adoção do VAAT tem-se um significativo aperfeiçoamento do regime colaborativo na educação, passando as redes de ensino mais desiguais do país a serem atendidas pelos aportes financeiros do FUNDEB. Vale ressaltar que a norma em questão se encontra em consonância com os objetivos constitucionais de redução das desigualdades regionais, nos termos preconizados pelo art. 3 inciso III da Constituição Federal.

O terceiro critério utilizado para complementação financeira da União, no percentual de 2,5%, está relacionado ao cumprimento de melhorias da gestão e o alcance de indicadores de atingimento de determinado nível de aprendizagem, chamada de complementação VAAR.

O sistema do VAAR busca induzir que redes as redes de ensino adotem boas práticas em educação, cria-se dessa forma um ambiente favorável para que estados e principalmente municípios desenvolvam ações no sentido de melhorarem seus indicadores e por consequência todos os seus sistemas de ensino.

Dentre os critérios que serão avaliados para aferir se determinada rede de ensino está apta a receber complementação do percentual de 2,5% destacam-se dois que diretamente estão relacionados ao regime colaborativo de ensino, fixados pela lei regulamentadora do FUNDEB, quais sejam (BRASIL, Lei n.º 14.113 de 2020:

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 docaputdo art. 5º desta Lei.

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

24 https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/nt_conle_conof_vaat_ei_20nov2020.

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;

Além de fomentar um regime de colaboração entre estados e municípios, o VAAR cria uma situação atrativa para que boas práticas em educação sejam adotadas nas mais diversas regiões do país, contribuindo para um cenário de replicação de ações que garantam uma maior equidade no acesso ao ensino.

Portanto, a complementação da União passa de 10% para um total de no mínimo 23% no sexto ano de vigência do novo FUNDEB, dado que tal percentual seguirá progressivamente até chegar ao percentual ao mencionado percentual, conforme o art. 60 do ADTC.

4.7 Outras normas com previsão de regime colaborativo na Emenda Constitucional n.º 108/2020

Para além dos claros elementos de realce do federalismo cooperativo mencionados até aqui, outras previsões constitucionais também são responsáveis por demonstrar que o tema da colaboração federativa norteou amplamente a elaboração do novo FUNDEB.

Foi dada redação ao § 4º do art. 211, prevendo a necessidade de se elaborar um sistema de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para assegurar a manutenção da universalidade, qualidade e equidade do ensino (Constituição Federal de 1988).

Restou incluso no art. 193, parágrafo único prevendo a participação da sociedade na formulação, monitoramento e controle das políticas públicas, o que se entende como inclusa inclusive a educação. Nesse sentido, é de entender que a participação tem o condão de criar um ambiente de maior legitimidade, eficiência e efetividade das ações governamentais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É premente os impactos do novo modelo constitucional de financiamento da educação pública para o federalismo brasileiro, ora se reconhecendo não ser possível delimitar em um trabalho monográfico todos os aspectos e impactos ao sistema cooperativo das novas normas do FUNDEB, mas, contando-se que de fato em seu texto há previsões que aperfeiçoam a atuação cooperativa e o papel dos entes políticos no que toca a garantia do direito à educação, discurso esse amplamente presente no decorrer da tramitação da proposta.

Concretamente, constatou-se que a nova sistemática resultou de um amplo debate político de cerca de cinco anos no Congresso Nacional, contemplando a participação política de entidades da sociedade civil, de Estados membros, Distrito Federal e Municípios, além da própria União, que resultou na Emenda Constitucional n.º 108/2020. Logo, reconhece-se que a proposta de fato tem um potencial de viabilizar o exercício, pelos entes federados, de um papel mais consentâneo com o que prescreve a Constituição Federal quanto à concretização da educação pública de acordo com as exigências constitucionais e legais.

Ao trazer as normas do FUNDEB para o texto permanente da Constituição, materializa-se o importante compromisso do Estado brasileiro para com a Educação Pública, pois, desde a instituição do extinto FUNDEF, já se discutia a necessidade de se constitucionalizar a política dos fundos como algo permanente, dada sua essencialidade, e a necessidade de sua retirada de disposições transitórias, evitando descontinuidades destas políticas com os termos de prazos.

Outro importante aspecto do novo FUNDEB para o federalismo foi a constitucionalização do Custo Aluno Qualidade (CAQ), este um parâmetro de distribuição dos recursos do FUNDEB que toma como referência a qualidade da educação, ou seja, o valor necessário para se garantir o acesso a uma educação de qualidade. Observou-se que o CAQ, pode ser um importante mecanismo de redução de desigualdades regionais, servindo, portanto, como instrumento para o alcance do objetivo constitucional que busca justamente diminuir a desigualdade entre regiões do país, inclusive na educação.

Foi fortalecido o papel da União Federal para com o FUNDEB, constatação essa feita a partir de dois aspectos, um quantitativo e outro qualitativo, quanto ao primeiro, este é observado no aumento do percentual de complementação da União para os fundos estaduais, que passará de 10% para 23%. Já qualitativamente, destaque-se a adoção de um novo parâmetro para a definição de complementação no percentual de 10,5%, qual seja, o VAAT, que permitirá uma maior capilaridade na distribuição dos recursos federais.

Ao atrelar 2,5% dos recursos da União ao alcance de indicadores de boas práticas na educação, a emenda número 108, passa a reconhecer determinadas ações como fundamentais para o cumprimento das responsabilidades dos entes com à educação, fomentando a replicação de ações reconhecidamente benéficas a um maior número de redes de ensino.

Desse modo, tem-se que foi abordado neste trabalho, não só as normas da Emenda Constitucional n.º 108/2020 que expressamente fazem referência a necessidade de colaboração entre os entes federativos, destacando a necessidade de um exercício conjunto de atribuições. Destacou-se algumas regras que estão na direção ou tem o objetivo de diminuir problemáticas federativas, como a necessidade de aumento da participação da União Federal, distribuição mais isonômico de recursos federais em relação as redes de ensino, alinhamento da garantia de ensino e qualidade e o compromisso com política permanente de manutenção da educação pública, em consonância inclusive com o objetivo federativo de redução das desigualdades regionais em relação às redes de ensino.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva et al. **O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes**. (Tese de Doutorado).1998.
- ARRETCHE, Marta TS. **Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo**. Revista brasileira de ciências sociais, v. 14, n. 40, p. 111- 141, 1999.
- AMARAL, Nelson Cardoso. Um Novo Fundef? As Ideias de Anísio Teixeira. Educação e Sociedade, Campinas, v. 22, n. 75, p. 277-290, 2001.
- Aniceto França, Marco Túlio, de Oliveira Gonçalves, **Flávio O FUNDEF e a eficiência na provisão municipal de ensino fundamental**. Production [en linea]. 2016, 26(1), 235-248[fecha de Consulta 12 de Março de 2021]. ISSN: 0103-6513. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=396745201018>.
- ARAÚJO, Luiz. **Impacto financeiro da implantação do CAQi no Brasil**. Educação & Sociedade, v. 40, 2019.
- BERCOVICI, Gilberto. **A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro**. Revista de Direito Sanitário, v. 3, n. 1, p. 13-28, 2002.
- BERCOVICI, Gilberto. **O Federalismo Cooperativo nos Estados Unidos e no Brasil**. 13p-25p. Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre. Porto Alegre: Gráfica e Editora RJR Ltda, n.16, dez., 2002.
- BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 10^a. ed. 9^o tir. São Paulo: Malheiros, 2000.
- BULOS. Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 20 de mar. de 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**: estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 20 de mar. de 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 14/1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Brasília, DF, 1996. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm. Acesso em 01 de fev. de 2021.

BRASIL. **Lei n.º 9.424 de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Brasília, DF, 1996. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424compilado.htm. Acesso em: 01 de fev. de 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 2.264 de 1997**. Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. Brasília, DF, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2264.htm> Acesso em: 01 de fev. de 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 53 de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF, 2006 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm.

Acesso em 01 de fev. de 2021.

BRASIL. **Lei n.º 11.494 de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF, 2007 Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em: 01 de fev. de 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 108 de 2020**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília, DF, 2020 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 25 de mar. de 2021.

BRASIL. **Lei n.º 14.113 de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Brasília, DF, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm. Acesso em: 25 de mar. de 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**: aprova o Plano Nacional de Educação- PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm.

Acesso em: 25 de mar. de 2021.

CAFFARATE, Viviane Machado. **Federalismo: uma análise sobre sua temática atual**. Teresina: Jus Navigandi, ano 6, n. 59, out. 2002. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/3249/federalismo-uma-analise-sobre-sua-tematica-atual>. Acesso em: 20 jan. 2021.

CARREIRA, Denise et al. **Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. 2007. Disponível em: http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/qualidade_aluno.pdf. Acesso em 15 de mar. de 2021.

COSTA, Caroline Limberger. **Federalismo no Brasil e no mundo: um delineamento histórico e crítico sobre a separação de poderes**. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, v. 6, n. 1, 2011.

CÔRTEZ, Lara Barbosa Quadros. **Estado federal e igualdade na educação básica pública**. 2013. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

Costa Andrade de Aguiar, S. J. ., & Edstron S. Santos, J. . (2020). **O coronavírus e a necessidade dos tribunais de contas incentivarem o aprimoramento do federalismo cooperativo brasileiro.** *Revista Controle - Doutrina E Artigos*, 18(2), 42-76.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 30^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FREITAS, Raquel Coelho de; SANTIAGO, Vanessa de Lima Marques. **Novos Modelos de Autonomia e Descentralização para a Educação Fundamental da Constituição Brasileira de 1988.** *Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas*, v. 2, n. 1, p. 127-145, 2016.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva; FONSECA, Francisco. Federalismo e políticas sociais no Brasil: impasses da descentralização pós-1988. **Organ. Soc.**, Salvador , v. 18, n. 56, p. 99-117, mar. 2011 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302011000100005&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 12 abr. 2021. <https://doi.org/10.1590/S1984-92302011000100005>.

LIMA, Rogério de Araújo. **Os artigos federalistas: a contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do Federalismo no Brasil.** *Revista de informação legislativa*, v. 48, n. 192, p. 125- 136, out./dez. 2011. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242934>. Acesso em: 01 de abril. de 2021.

MENDES, Danielle Cristina de Brito. **FUNDEB: avanços e limites no financiamento da educação básica no Brasil.** *Revista Eletrônica de Educação.* São Carlos, SP: UFSCar, v. 6, no. 2, p. 392-412, nov. 2012. Disponível em <http://www.reveduc.ufscar.br>.

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, n. 100, p. 877-897, 2007.

RIOS, Ricardo Bahia. **Resgatando a origem do federalismo moderno: o caso brasileiro e seus reflexos na gestão municipal.** *Caminhos de Geografia*, v. 15, n. 52, 2014

RODRIGUEZ, Vicente. **Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização**. Cadernos Cedes, v. 21, n. 55, p. 42- 57, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

TAVARES. Alessandra Schettino. **O federalismo cooperativo no Brasil: O perfil do estado brasileiro segundo a constituição federal de 1988**. 2009. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/341>. Acesso em 20 de mar. 2021.