

## **A APROVAÇÃO DA EC 108/2020: O FUNDEB A PARTIR DOS MÚLTIPLOS FLUXOS E ALTERNATIVAS EM DISPUTA**

Simone Lopes Smiderle Alves<sup>1</sup>  
Universidade Federal do Espírito Santo - UFES  
[smiderlesimone@gmail.com](mailto:smiderlesimone@gmail.com)

Lilian Marques Freguete<sup>2</sup>  
Universidade Federal do Espírito Santo - UFES  
[lilian.freguete@gmail.com](mailto:lilian.freguete@gmail.com)

### **INTRODUÇÃO**

O ano de 2020 tem sido marcado por eventos no campo da educação que certamente reverberarão ainda por um longo tempo. A aprovação da PEC 15/2015, que institui o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) como instrumento permanente de financiamento da educação básica, é um desses eventos que indubitavelmente implicará na garantia futura da oferta da educação básica pública.

Este estudo, de abordagem qualitativa e caráter bibliográfico e documental, objetiva analisar a formulação da EC 108/2020, à luz de Kingdon (1995) e Capella (2005, 2018), buscando compreender o cenário de múltiplos fluxos em que foi aberta a “janela de oportunidade”<sup>3</sup> para a aprovação da matéria.

O Fundeb como dispositivo constitucional transitório se extinguirá em dezembro de 2020 e, sendo o principal instrumento de financiamento da educação pública do país, sua ausência inviabilizaria a oferta do direito à educação, caso não fosse aprovada uma lei que o substituísse. Tal urgente demanda pela aprovação da matéria em questão configura-se, segundo Kingdon (1995), como um dos três aspectos necessários para a formulação de uma agenda governamental de instituição de políticas públicas, isto é, a existência e evidenciação de um problema. Tal problema se agrava pelo fato de que 9 dos

---

<sup>1</sup> Bolsista Fapes no curso do mestrado acadêmico em Educação do PPGE/UFES

<sup>2</sup> Bolsista Capes no curso do doutorado acadêmico em Educação do PPGE/UFES

<sup>3</sup> Para Kingdon (1995) a janela de oportunidade é aquele momento favorável à aprovação de uma política pública, quando problema, alternativa e vontade política são congruentes.

26 estados brasileiros<sup>4</sup> não são financeiramente auto suficientes na oferta da educação pública de suas competências, dependendo substancialmente de complementação da União para o funcionamento de seus sistemas escolares. Nos demais Estados, em que a arrecadação própria é capaz de suprir o financiamento dos sistemas, a equalização da distribuição de recursos se faz entre Estado e seus municípios por meio do Fundeb, já que, em sua maioria, os municípios não arrecadam o suficiente para manterem suas próprias redes.

Passamos, após esta breve introdução, a descrever os principais movimentos no Congresso Nacional relativos à constitucionalização do novo Fundeb, culminando na aprovação da EC 108/2020 (oriunda da PEC 15/2015). Elencamos as propostas de emenda constitucional que estiveram em disputa, e identificamos os atores que as pautaram. Por fim, concluímos que a aprovação da EC 108/2020 adotando uma alternativa conciliada, dentro do conceito de múltiplos fluxos (KINGDON, 1995; CAPELLA, 2005, 2018), ainda não está finalizada como política pública, posto que ainda será necessária a regulamentação da mesma, o que poderá consolidar ou não num marco da experiência colaborativa no federalismo do Brasil.

## **MÚLTIPLOS FLUXOS ANTECEDENTES À APROVAÇÃO DA PEC 15/2015 E AS ALTERNATIVAS EM DISPUTA**

Desde a formulação do Fundeb a literatura acadêmica já acusava uma disputa sobre os fundos públicos destinados à educação, conforme observam Araujo (2010; 2013), e Abicalil (2013). O formato que se extinguirá em dezembro de 2020, foi instituído como disposição transitória constitucional e entrou em vigor por meio da EC 53/2006. Ao aproximar a data de extinção de tal legislação, foi desencadeada uma arena de disputas pelo que seria o texto da legislação substitutiva, ensejando proposições de interesses divergentes, que se mantiveram presentes em todo o processo de tramitação das quatro propostas para a institucionalização do Fundeb permanente, quais sejam: PEC 15/2015 apresentada na Câmara; e no Senado as PEC's 24/2017, 33/2019 e 65/2019, conforme quadro abaixo:

---

<sup>4</sup> Os estados que dependem de complementação da União são 2 da região Norte (Pará e Amazonas) e 7 da região Nordeste (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí).

Quadro 1: Proposta para o novo Fundeb

PROPOSTA	PEC 15/2015	PEC 24/2017	PEC 33/2019	PEC 65/2019
<b>Instância</b>	Câmara dos deputados	Senado Federal		
<b>Autoria</b>	Deputada Raquel Muniz (PSC/MG)	Senadora Lídice da Mata (PSB/BA)	Senador Jorge Kajuru (PSB/GO)	Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP)
<b>Relatoria</b>	Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO)	senadora Fátima Bezerra (PT-RN)	Senador Zequinha Marinho (PSC/PA)	Senador Flávio Arns (REDE/PR)

Fonte: Baseado nos dados do Congresso Nacional organizado pelas autoras.

As 42 audiências públicas realizadas durante a tramitação da PEC 15/2015 contaram com a participação de dezenas de atores, promovendo o debate entre a sociedade e os *policy makers*. Tais sujeitos representam diversificados grupos de interesses e se confrontam a partri de interesses antagônicos. Nesse cenário são notórias as disputas entre as alternativas apresentadas, onde se destacam as presenças do Movimento Todos Pela Educação (TPE), e em contraposição, a presença da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Dentre os pontos de tensionamento, se destacam o percentual de complementação da União e o padrão de distribuição das transferências, bem como a adoção do o valor aluno ano (VAA) ou do Custo Aluno Qualidade (CAQ), que se baseia no valor dos insumos necessários para uma educação de qualidade de forma equânime em todo o território nacional.

Em setembro de 2019, a minuta de substitutivo ao PL 15/2015 apresentada pela relatora Dorinha Seabra (DEM/TO) propunha o percentual de 40% e a inclusão do CAQ. No entanto, 40% pareceu excessivo para representantes do governo federal, em especial para o Ministério da Economia (BRASIL, 2019c) e, em fevereiro de 2020, a proposta de percentual foi reduzida para 20% com perspectiva de utilizar-se o Salário-educação como parte da complementação, o que movimentou o coletivo dos atores que defendiam uma educação pública, gratuita e de qualidade, em especial a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), que participou veemente, seja por posicionamento público, notas técnicas, mobilização virtual, afirmando ser inaceitável o redirecionamentos de tais recursos para que a União complementasse o novo fundo, tendo em vista que os programas<sup>5</sup> financiados pelo recurso do Salário-educação ficariam comprometidos. O governo federal manteve-se ausente em todo processo de discussões, contudo na véspera

<sup>5</sup> Programa Nacional do Transporte Escolar (PNATE); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).

da votação do novo Fundeb, em julho de 2020, o executivo apresentou uma proposta à relatora Dorinha Seabra na tentativa de postergar o início da vigência do novo Fundeb para o ano de 2022, em que o teto chegaria escalonadamente a 20%. O relatório final, conciliou a correlação de forças entre os *policy makers*, os *policy entrepreneurs* e os movimentos populares em defesa da educação, de modo que a complementação da União passou de 10% para 23%, incrementada de forma escalonada, e incluindo o uso do CAQ, porém este carecendo de normatização futura. A proposta foi aprovada pela câmara dos deputados em 21/07/2020, no senado em 25/08/2020 e promulgada no Congresso Nacional em 26/08/2020, transformando-se na EC 108/2020.

A aprovação desta emenda é, no entanto, uma meia vitória, já que constitucionalizou o Fundeb permanente como política pública. No entanto, o aumento da contribuição do governo federal de 10% para 23%, não será suficiente para a equalização da oferta em todo o território nacional, como demonstrado pela CNDE (2020).

Quando comparado ao documento “Educação Já” (2019) elaborado pela organização Todos pela Educação, a proposta final aprovada demonstra ter incorporado os princípios elementares defendidos pelo TPE, que propuseram um Fundeb Equidade onde o conceito de qualidade está atrelado a “boas práticas”, tendo por métrica o IDEB. Isto é, uma educação meritocrática que se baseia em premiações pautadas nas avaliações de larga escala, em vez de promover uma educação em que todos possam ter às mesmas condições de acesso e permanência na escola.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A aprovação da EC 108/2020 que institui o novo Fundeb como mecanismo de equalização na distribuição de recursos para a educação, foi fortemente tensionada por um jogo de disputas no qual estiveram presentes representantes de diversas esferas do governo e da sociedade civil. A lei ainda carece de regulamentação para ser implementada no ano de 2021. Para este fim já tramitam no congresso duas propostas: o PL n° 4.372/2020, protocolado pela deputada Dorinha Rezende, e o PL n° 4.519/2020 protocolado pelo senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP). Há que se acompanhar os desdobramentos a fim de que não se percam nas regulamentações, importantes conquistas alcançadas por meio de muita luta e resistência.

## REFERÊNCIAS

ABICALIL, Carlos Augusto. **Sistema Nacional de Educação**: os arranjos na cooperação, parceria e cobiça sobre o fundo público na educação básica. Educ. Soc., Campinas, v. 34, n. 124, p. 803-828, Set. 2013.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Direito à educação básica**: a cooperação entre os entes federados. Retratos da Escola / Escola de Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (Esforce) – v. 4, n. 7, jul./dez. 2010.

\_\_\_\_\_. **Federalismo e políticas educacionais no Brasil**: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. Educação & Sociedade (Impresso), v. 34, p. 787-802, 2013.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 15/2015** - PEC que torna FUNDEB permanente. 2015. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 24/2017** - PEC do novo FUNDEB. 2017.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 33/2019**. Aprimorar e tornar permanente o FUNDEB. 2019a.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 65/2019**. Torna permanente o FUNDEB. 2019b.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. **Audiência Pública Ordinária em 18 de junho de 2019**. 2019c. Disponível em: <<https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/56031>>. Acesso em: 06 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Emenda Constitucional nº 108**, de 26 de agosto de 2020. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4372**, de 27 de agosto de 2020. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 4519**, de 09 de setembro de 2020. Brasília, DF.

CNDE, Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Posicionamento Público. **O Brasil está distante de um novo Fundeb capaz de consagrar o direito à educação**. Brasil, 20 de fevereiro de 2020.

CAPELLA, Ana Cláudia N. **Formação da Agenda Governamental**: Perspectivas Teóricas. XXIX Encontro Anual da ANPOCS GT19 - Políticas Públicas. 2005. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt19-21/3789-acapella-formacao/file>>. Acesso em 25 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018.

KINGDON, John W. [1995]. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. 2007. Políticas Públicas - Coletânea, v. 1.

TPE, Todos pela Educação. **Educação Já**. 2019.