



**Contemporânea**

*Contemporary Journal*  
3(10): 16752-16789, 2023  
ISSN: 2447-0961

Artigo

## **ENTRE A GARANTIA LEGAL E A DO DIREITO: UM PANORAMA DE TRÊS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL NOS ÚLTIMOS DEZ ANOS**

BETWEEN THE LEGAL GUARANTEE AND THE RIGHT: A PANORAMA OF THREE PUBLIC POLICIES FOR EDUCATION IN BRAZIL OVER THE LAST TEN YEARS

DOI: 10.56083/RCV3N10-011

Recebimento do original: 01/09/2023

Aceitação para publicação: 02/10/2023

### **Andressa Camile Pellanda**

Doutoranda em Ciências pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP)

Instituição: Universidade de São Paulo (USP)

Endereço: Avenida Professor Lúcio Martins Rodrigues, Tv. 4 e 5, s/n, Butantã, São Paulo – SP

E-mail: dre.pellanda@usp.br

### **Daniel Tojeira Cara**

Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP)

Instituição: Universidade de São Paulo (USP)

Endereço: Avenida da Universidade, 308, Butantã, São Paulo – SP, CEP: 05508-040

E-mail: daniel.cara@usp.br

**RESUMO:** Com a Constituição Federal de 1988 e a sanção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN; Lei 9394/1996), a educação alcançou um patamar de direito constitucional subjetivo, inclusive com inúmeros mecanismos de exigibilidade relativos a padrões de qualidade. Em que pese o esforço de produção legislativa posterior a 1996, em um cenário de impasses federativos, subfinanciamento e tensões entre poderes, o Brasil ainda não foi capaz de universalizar as matrículas da Educação Básica, descumprindo todo o marco legal nacional e os compromissos internacionais dos quais é signatário. O presente artigo procura analisar os hiatos entre as leis e a implementação de políticas públicas em matéria educacional, considerando os atores que incidiram na tramitação das matérias e a implementação das três principais leis educativas dos últimos dez anos,

16752



responsáveis por materializar demandas constitucionais, tanto no âmbito da ampliação de matrículas como na afirmação de padrões de qualidade: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb (2006 e 2007), Piso do Magistério (2008) e Plano Nacional de Educação (2014).

**PALAVRAS-CHAVE:** Brasil, Políticas Públicas, Fundeb, Piso, PNE.

**ABSTRACT:** With the Federal Constitution of 1988 and the sanction of the National Education Guidelines and Bases Law (LDBN; Law 9394/1996), education reached a level of subjective constitutional law, including with numerous mechanisms of enforceability relative to quality standards. In spite of the effort of legislative production after 1996, in a scenario of federative impasses, underfunding and tensions between powers, Brazil has still not been capable of universalizing the enrollments in Basic Education, not complying with all the national legal landmark and the international commitments to which it is a signatory. This article seeks to analyze the gaps between the laws and the implementation of public policies in educational matters, considering the actors that focused on the processing of the subjects and the implementation of the three main educational laws of the last ten years, responsible for materializing constitutional demands, both in the scope of the expansion of enrollments and in the affirmation of quality standards: Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Valuation of Education Professionals - Fundeb (2006 and 2007), Floor of the Magisterium (2008) and National Education Plan (2014).

**KEYWORDS:** Brazil, Public Policy, Fundeb, Piso, PNE.



Artigo está licenciado sob forma de uma licença  
Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

## **1. Conceitos Basilares: Estado, Governos, Políticas Públicas e Sociedade Civil**

Para analisar as políticas educacionais, antes é preciso afirmar compreensões sobre *Estado, governo, políticas públicas e sociedade civil*.



Para Dallari (2013), Estado é a entidade *política, jurídica e administrativa com poder soberano para governar uma nação em determinado território.*

Bobbio afirma que *governo é um aspecto administrativo e político do Estado.* Os governantes são pessoas que governam o Estado e os governados são pessoas sujeitas ao poder de governo no âmbito de um Estado estabelecido (Bobbio, 1992, p. 553).

Para dar conta das necessidades deste artigo, porém, é preciso avançar. Poulantzás (2000), apresenta dois conceitos que considera equivocados para a compreensão do Estado: o *Estado-Coisa* e o *Estado-Sujeito.*

O Estado como *Coisa* remonta à concepção instrumentalista do Estado presente no marxismo partidário, que o trata como um “instrumento passivo, senão neutro, totalmente manipulado por uma única classe ou fração” (Poulantzás, 2000, p. 131), no caso, a burguesia. Segundo essa interpretação, não há autonomia no Estado, ele está sempre subordinado à classe dominante.

O Estado como *Sujeito* é o inverso. A autonomia do Estado é absoluta, “submetida a sua vontade como instância da racionalidade da sociedade civil” (Poulantzás, 2000, p.131). Essa concepção é tributária da visão de Hegel e é retomada por Max Weber.

Segundo Poulantzás, o Estado

não pode ser jamais, como nas concepções do Estado-Coisa ou Sujeito, um bloco monolítico sem fissuras, cuja política se instaura de qualquer maneira a despeito de suas contradições [...]. As contradições de classe constituem o Estado, presentes na sua ossatura material, e armam assim sua organização: *a política do Estado é o efeito de seu funcionamento no seio do Estado* (Poulantzás, 2000, p. 135) (grifos nossos).

Ou seja, há forças e contradições no governo do Estado. E o Estado pode, em alguma medida, *parecer Coisa ou Sujeito, mas jamais é,*



*exclusivamente, um ou outro.* Ele é uma esfera em disputa e isso inclui a sociedade civil.

Quando analisado o *Estado em ação*, tal como sintetiza o livro de Jobert e Muller (1987), surgem os estudos sobre *políticas públicas* (ARRETCHE, 2003, p. 8), compreendidas neste artigo *como a ação dos governantes no exercício político e administrativo do governo do Estado.*

Vinculadas à Ciência Política, as teorias sobre políticas públicas surgiram nos Estados Unidos como análise de experiências empíricas, “sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos” (Souza, 2006, p.22).

De certo modo, a formulação de uma teoria pautada pela sistematização da experiência empírica do governo do Estado serve como anteparo para que a análise não incorra nos equívocos do Estado-Coisa – que domina, segundo Poulantzás, a economia política e a parte menos elaborada da sociologia marxista – e do Estado-Sujeito – dominante na filosofia, no direito e na própria sociologia weberiana.

Um esforço analítico de base empírica para a compreensão das políticas públicas não pode anular qualquer arcabouço teórico, mas deve propor uma forma de organizar o pensamento sobre o agir governamental na condução do Estado, *a partir da interação entre os atores nos jogos de poder e quais são os resultados dessa interação. Atores, portanto, são os indivíduos ou coletivos que atuam dentro de um jogo político.*

Avançando no conceito de políticas públicas, Dye afirma que políticas públicas devem ser consideradas como “*whatever government choose to do or not to do*” (Dye, 1972, p. 2), ou seja, “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer”, conforme traduzido por Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 6).

A definição de Dye pode parecer simples, mas colabora por abarcar dois elementos: ela determina que o agente primário da política pública é



um governo e que os governantes no exercício do governo do Estado decidem fazer ou não fazer algo, ou seja, tomam decisões de modo consciente e intencional.

Também de forma sintética, Lasswell (1988) induz os estudos de políticas públicas por meio da inquietação “quem obtém o quê, quando e como”, ressaltando o aspecto da política pública como uma ação que gera resultado, benefícios e responde a interesses.

Já Jenkins (1978) definiu política pública como:

um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos (governantes), e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores (p. 9).

Essa definição é útil por três motivos: esclarece que o conteúdo de uma política pública compreende a “seleção de objetivos e meios”, demonstra o dinamismo da ação governamental, deixando claro que a política pública é um conjunto de decisões e, finalmente, apresenta o problema da capacidade técnica e política do governo, ou seja, a governabilidade, pois as decisões devem estar “ao alcance” dos governantes.

Segundo Howlett, Ramesh e Pearl “os governos produzem políticas públicas” (2013, p. 3). E, enfim, a *política pública é a ação dos governos*, por meio de um conjunto consciente de decisões inter-relacionadas tomadas pelos governantes, a partir da seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que a ação e a expectativa sobre seus resultados estão ao alcance dos próprios governantes, tal como propõe Jenkins.

Segundo Nelson (1998), os estudos das políticas públicas podem ser divididos em duas vertentes:

1) a *especializada ou temática* – dedicada a analisar temas de políticas públicas em profundidade; e



2) a *processual* – aquela que deseja compreender o processo em que gestores públicos se baseiam para formular, implantar e avaliar as suas políticas.

Na medida do possível, este artigo busca associar as duas perspectivas, com o escopo restrito à elaboração de três políticas públicas de educação: Fundeb (2006 e 2007), Piso do Magistério (2008) e Plano Nacional de Educação (2014).

Sobre a confecção de políticas públicas, Nelson diz que as fases do ciclo de uma política pública têm sido definidas segundo o conjunto de atividades relacionadas à resolução de um determinado problema (1998, p. 3). Os governantes, contudo, não são os únicos a formular as demandas que originam as políticas públicas.

Diversos atores realizam *incidência política* sobre temas de seu interesse. A incidência política é um esforço de pressão e persuasão sobre as autoridades públicas com objetivo de influenciar a tomada de decisão. Colabora para a compreensão de incidência política o arcabouço teórico de agendamento.

Neste artigo, *agenda são as propostas de políticas públicas elencadas e defendidas por atores sociais e políticos como temas prioritários à sociedade*. A ocupação da agenda pública compreende um esforço de formulação, comunicação e convencimento dos agentes da sociedade civil e dos governantes tanto para *influenciar a opinião pública como para justificar e legitimar a confecção e implementação de políticas e ações de governo*.

O núcleo central das análises originais de agendamento se baseia na afirmação de que aqueles temas que ocupam lugares proeminentes na agenda dos meios de comunicação e da opinião pública tendem a alcançar similares proeminências entre os temas a que os cidadãos e os políticos consideram como importantes.

A partir da ideia Lippmann (1922) de construção mental das imagens resultante do trabalho da imprensa, Cohen (1963) observou que a imprensa



“pode não ser tão bem-sucedida em dizer às pessoas o que pensar, mas é incrivelmente bem-sucedida em dizer a seus consumidores como pensar” (p. 23) sobre determinado assunto.

Basicamente, *o que pensar* depende de inúmeros fatores, inclusive relacionados à vida cotidiana dos indivíduos. Caso os mesmos indivíduos pensem sobre um determinado assunto pautado exhaustivamente pela imprensa, porém, uma narrativa sob a qual o pensamento se constrói é definido, estabelecendo *o como pensar*.

Nesse sentido, a forma como é interpretada uma questão e o modo como determinada leitura da realidade política ocupa o discurso público na grande mídia traz implicações para o futuro dos problemas sociais (HILGARTEN; BOSK, 1988), influenciando a formulação das políticas públicas.

Em um esforço de agendamento e de incidência política, os atores disputam todos os espaços de formação de opinião, procurando influenciar a tomada de decisão dos governantes no processo de formulação das políticas públicas.

No âmbito das políticas educacionais, Jacobi afirma que “a participação da sociedade civil na gestão pública [da educação] introduz uma mudança qualitativa na medida em que incorpora outros níveis de poder além do Estado” (Jacobi, 2008, p. 115). Ghanen defende que “realizar a educação como direito depende do fortalecimento tanto do Estado quanto da sociedade civil, assim como depende da interlocução entre estes polos e da influência recíproca entre educação e sistema político” (Ghanen, 2012, p. 62).

Desde a década de 2000, a pesquisa na área da educação tem dado destaque a alguns atores da sociedade civil em sua intervenção no espaço público, especialmente em esforços de incidência política e agendamento.

A incidência da Campanha Nacional pelo Direito à Educação é retratada e analisada nos trabalhos de Simielli (2008), Eickelberg (2009), Canavieira (2010), Martins (2011), Verger e Novelli (2012) e Ghanen (2012).



A atuação do movimento de base empresarial Todos pela Educação é analisada por Simielli (2008), Oppenheimer (2010), Evangelista e Leher (2012), Freitas (2012) e Martins (2013).

A análise bibliográfica mostra que o espaço público da educação é complexo e, de formas distintas, variados atores são influentes. Em sua análise sobre a construção e a regulamentação do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), Martins (2011), além de considerar o protagonismo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação em sua incidência política para elaboração do sistema de fundos da educação básica, também atribui relevância a diversos outros atores. Ou seja, embora os governos produzam políticas públicas, tal como afirma a bibliografia, eles não fazem isso sozinhos.

Considerando que o jogo das políticas públicas não está restrito apenas aos governos, contribui com este artigo o arcabouço teórico da política deliberativa (ou democracia deliberativa) proposto por Habermas, especialmente no texto "Between Facts and Norms" (1996), bem sistematizado por Baynes (2000) como modelo *two-track* (ou via dupla).

Esse modelo de política ou democracia deliberativa sugere que há uma divisão de trabalho entre o "público fraco" (*weak publics*) – esfera organizada na forma de associações civis e a mídia de massa –; e o "público forte" (*strong publics*), governos e corpos parlamentares, além de outras instituições formalmente organizadas dentro do sistema político.

Cabe ao "público fraco" assumir *uma* responsabilidade na identificação, interpretação e forma de tratar os problemas sociais. Seu papel, portanto, está em realizar tais ações de modo que capture a atenção da sociedade e dos governos. Nesse sistema de interação, a tarefa de interpretar problemas sociais, como também a de moldar a opinião pública em resposta a eles, não deve ser deixada apenas ao sistema político formal, limitado pela pressão do





exercício do governo e pelas necessidades de manutenção do projeto de poder.

Contudo, a responsabilidade pela tomada de decisão política (o *decision-making* político) deve permanecer tarefa do “público forte”, com o objetivo tanto de evitar uma experiência de corporativismo como de inibir o enfraquecimento do papel de representação. O desafio desse modelo de democracia ou de ação política reside, portanto, no fato de que a “opinião pública” gerada pela sociedade civil e, muitas vezes, veiculada pela mídia, pode se fazer efetiva no “público forte” do sistema político, não devendo suplantiar suas funções ou se tornar meramente uma extensão ou braço deste sistema político formal.

Em um conceito abstrato, *sociedade civil é a esfera da ação coletiva, ocupada por diferentes entidades, que possuem um discurso público, defendem uma causa, formulam propostas e manifestam autonomia formal e programática em relação ao Estado e, em muitos casos, ao mercado.*

Por decorrência, espaços públicos são lugares formais e informais de encontro e interação entre o Estado, o mercado e a sociedade civil, onde são promovidos jogos de conflitos e negociação que podem envolver a formação de acordos, alianças e consensos. É no espaço público que são formuladas e disputadas diretamente a opinião pública e a hegemonia (ou seja, a direção intelectual ou moral de processos políticos), visando à predominância na formulação de agendas, normalmente com o objetivo de influenciar a confecção de ações, programas e políticas.

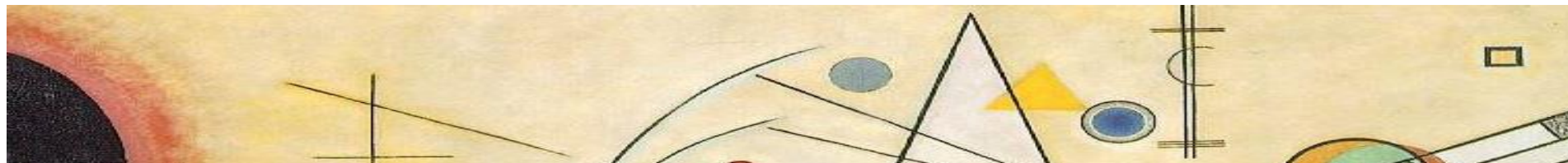
## **2. Três Políticas Educacionais de Educação Básica**

A partir da bibliografia citada nos tópicos anteriores, é possível observar que, se é verdade que governos produzem políticas públicas, também é fato que eles não jogam sozinhos esse jogo, ainda que seja necessário afirmar os diferentes papéis do público forte e do público fraco.



A seguir será analisado de que forma as três maiores políticas da educação no Brasil nos últimos dez anos – escolhidas por sua amplitude, relevância jurídica, e por serem mecanismos estruturantes de forma transversal, sendo um fundo, um mecanismo de valorização dos profissionais da educação (principais atores da área), e um plano decenal – se relacionam com mecanismos constitucionais e quais resultados obtêm.

Abaixo, apresentamos um quadro com o resumo das três legislações, os atores que atuaram em sua elaboração, seu vínculo constitucional, e o resultado que é analisado *a posteriori*.



Quadro 1 – Síntese das três principais leis educativas dos últimos dez anos no Brasil.

<b>Política educacional</b>	<b>Legislação</b>	<b>Tipo de Lei</b>	<b>Principais atores sociais envolvidos (ordem alfabética)</b>	<b>Tem vínculo constitucional ou passou pelo STF?</b>	<b>Resultado</b>
Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação	EC nº 53/2006	Emenda Constitucional	Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae); Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped); Campanha Nacional pelo Direito à Educação (protagonismo); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed); Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) <sup>1</sup>	Sim, a EC nº 53/2006 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.	Implementação plena
	Lei nº 11.494/2007 (MP 339/2007)	Lei ordinária			
Piso Salarial Nacional do Magistério	Lei nº 11.738/2008	Lei ordinária	Campanha Nacional pelo Direito à Educação, CNTE (protagonismo), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino - CONTEE + 18 organizações e representantes autores da Amicus Curiae - ADIn 4167 <sup>2</sup>	Sim, a Lei regulamenta o inciso VIII do art. 206 e a alínea 'e' do inciso III do caput do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e passou no STF via ADIn 4167 <sup>2</sup>	Implementação parcial
Plano Nacional de	Lei nº	Lei ordinária	Campanha Nacional pelo Direito à Educação	Sim, a EC nº 59/2009	Quase nada

<sup>1</sup> MARTINS, 2009, p. 197.

<sup>2</sup> ADIn 4167/DF, disponível em AÇÃO EDUCATIVA, CAMPANHA, 2011, p. 47.



Educação 2014-2024	13.005/2014		(protagonismo) e todas atuantes no Fundeb + Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAEs); Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES); empresários da educação; setores ultraconservadores das igrejas cristãs; Todos Pela Educação (TPE) <sup>3</sup>	mudou a condição do PNE, que passou de um texto vago do Art. 214 e uma disposição transitória da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) para uma exigência constitucional forte, com periodicidade decenal, o que significa que planos plurianuais devem tomá-lo como referência.	realizado
--------------------	-------------	--	--	---	-----------

Fonte: Elaborado pelos autores.

---

<sup>3</sup> MARTINS, 2015b, p. 171.



## 2.1 Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

### **2.1.1 Definição e contexto histórico**

O Fundeb foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007.

É um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica.

O Fundeb representou um avanço em formulação e implementação em relação ao Fundef - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, anterior a ele. De acordo com análise de Martins (2008, p. 322-324), na formulação da lei, entre os aspectos que representam aperfeiçoamento em relação ao Fundef destacam-se:

- todas as etapas da educação básica passaram a contar com um mecanismo de financiamento (a inclusão das creches ocorreu com mobilização da comunidade educacional, particularmente do movimento Fraldas Pintadas);
- *a regra da complementação da União, antes definida em legislação ordinária, e nunca respeitada pelos governos do período,*



*foi constitucionalizada (no mínimo 10% dos recursos dos fundos) e representa o maior avanço do novo modelo, vitória obtida no Congresso Nacional, que inclusive reconstituiu na lei regulamentadora o texto da EC n. 53/06, uma vez que a Medida Provisória – MP – n. 339/06 havia retirado a expressão "no mínimo";*

- a vedação do uso da fonte do salário-educação para a complementação da União;
- a preocupação com o aperfeiçoamento do desenho institucional dos conselhos de acompanhamento e controle social;
- previsão da fixação em lei de piso salarial profissional nacional para o magistério;
- cômputo das matrículas, para recebimento dos recursos do fundo, tendo como critério obrigatório o atendimento ao âmbito de atuação prioritária;
- previsão de avaliações periódicas e um prazo para realização da primeira avaliação da lei (até 2008);
- previsão da realização, no prazo de cinco anos, de fórum nacional com o objetivo de avaliar o financiamento da educação básica, além da garantia de participação popular no processo de definição do padrão nacional de qualidade.

É possível verificar, somente nesses aspectos, mecanismos de regulação para os estágios da política pública, especialmente no que tange as propostas para solucionar os problemas apresentados pelo Fundef – no caso, explicitamente influenciado pelo “público fraco”, como será visto na próxima sessão -, a escolha da solução, implementação, o monitoramento, e a avaliação.

Vale destacar o aspecto grifado, que demonstra como, na passagem do Fundef para o Fundeb, optou-se pela constitucionalização deste, opção



determinante para sua implementação posterior, como analisamos a seguir.

### ***2.1.2 Participação de atores sociais na elaboração e tramitação do Fundeb***

Como visto, o Fundeb representou um avanço em relação ao Fundef, especialmente pela necessidade de um efetivo compromisso por parte da União em suas funções supletiva e redistributiva, através de um mecanismo de financiamento que atendesse a todas as etapas da educação básica, incluindo-se mecanismos mais amarrados para o cumprimento com as etapas da política pública, com instrumentos mais sólidos de controle social.

De acordo com Martins (2009, p. 39), esses aspectos foram propostos e sofreram influência direta do “público fraco”, de representantes de movimentos sociais, como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a CNTE, o Mieib, a Anped, a Anpae, e por organizações articuladas com diferentes esferas do poder público, como o Consed e a Undime.

Segundo o autor, os movimentos “produziram documentos técnicos, participaram das audiências públicas e influenciaram na construção final da proposta. O exemplo mais significativo foi a inclusão das creches reivindicada pelo movimento ‘Fundeb pra Valer’, sob a coordenação pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação” (Martins, 2009, p. 42-43), inclusive laureada com o Prêmio Darcy Ribeiro 2007, entregue pela Câmara dos Deputados em nome do Congresso Nacional, por sucesso de incidência política desta coalização da sociedade civil na matéria.

O autor reitera que o papel da sociedade civil foi “decisivo” para a mudança da qualidade de mobilização na discussão do Fundeb (Martins, 2009, p. 128). Assim, demonstra-se como a sociedade civil, enquanto



esfera de ação coletiva, transpassou o espaço público, na interação entre os atores, em negociação na elaboração das políticas:

Ao invés da predominância política do “triângulo de ferro” (governo, burocratas e grupos de interesse, em processo fechado de decisão) como ocorreu na discussão do Fundef, tomou lugar o protagonismo das redes sociais, em grande medida articuladas pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que liderou o movimento “Fundeb pra Valer!” e deu espaço ao “sub-movimento” dos “Fraldas Pintadas” que reclamavam a inclusão das creches (Martins, 2009, p. 208).

Dessa forma, o aprimoramento conceitual na legislação do Fundeb em relação ao Fundef, decisivo para sua implementação – conforme análise a seguir – se deve à capacidade de agendamento e construção técnica por parte da sociedade civil, em diálogo com o Executivo e o Legislativo. “O protagonismo dos movimentos sociais, organizados em rede, com formulação, acompanhamento e combinação de pressão política e argumentos técnicos, reverteu aspectos significativos como a exclusão das creches e o desenho da complementação da União”, explica Martins (2009, p. 253).

### **2.1.3 Análise sobre a implementação**

Do ponto de vista dos dados estatísticos, considerando a vigência estabelecida para o período 2007-2020, pode-se afirmar que o Fundeb vem sendo implementado. Sua implantação começou em 1º de janeiro de 2007, sendo concluída sua abrangência de escopo em 2009, quando o total de alunos matriculados na rede pública foi considerado na distribuição dos recursos e o percentual de contribuição dos estados, Distrito Federal e municípios para a formação do Fundo atingiu o patamar de 20% (Brasil, 2017).





O aporte de recursos do governo federal ao Fundeb, de R\$ 2 bilhões em 2007, aumentou para R\$ 3,2 bilhões em 2008, R\$ 5,1 bilhões em 2009 e, a partir de 2010, passou a ser no valor correspondente a 10% da contribuição total dos estados e municípios de todo o país. Hoje, esse percentual equivale a R\$ 12,88 bilhões pagos no ano passado, conforme a Portaria do Ministério da Educação nº 565, de 2017 (Brasil, 2017a) Hoje o Fundeb administra R\$ 141,414 bilhões para financiar mais de 40 milhões de matrículas (Brasil, 2016).

A questão primeira que se coloca - diante desses dados e anterior à análise sobre as limitações do Fundo, apesar da execução da previsão legal de recursos - é por que o Fundeb pôde ser implementado - a despeito de suas limitações - em detrimento do Fundef? A discussão em torno desse tópico tem origem nos debates na formulação do Fundef. Martins (2009, p. 129) traz o questionamento primeiro: "era o Fundef uma medida que ofendia a cláusula pétrea referente à Federação, prevista no art. 60, § 4º, da Constituição Federal? Havia interferência na autonomia federativa?".

A polêmica foi posta acerca da interferência na autonomia federativa que o Fundef - e também o Fundeb - estariam realizando (Arelaro e GIL, 2005, p. 62 apud MARTINS, 2009, p. 235), considerando que estabeleciam "mini-reformas tributárias" (Negri, 1997b apud Martins, 2009, p. 130), alterando a distribuição feita, por exemplo, pelos fundos de participação e pelas cotas do ICMS. "Assim, recursos de alguns municípios podem financiar o ensino de outros ou do estado, e vice-versa" (Martins, 2009, p. 130). Por outro lado, e foi a opinião que vigorou, havia a defesa do Fundo como "requisito do desenvolvimento da solidariedade federativa como requerem o regime de colaboração e o federalismo cooperativo" (Martins, 2009, p. 235).

Assim, tendo sido constituído sob a forma da EC nº 53/06, permitiu que a legislação referente às normas de cooperação entre os entes



federados seja setorizadas, tendo sido o mecanismo decisivo para a implementação do Fundo, impactando em outras melhorias correlatas. Diz o dispositivo incluído:

Art. 23.

.....  
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 (Brasil, 2006).

Zimmermann (2005 apud Martins, 2009, p. 227) demonstra como esse ponto configura-se como um dos principais desafios para o desenvolvimento do regime de colaboração inserido no federalismo cooperativo. E essa colaboração foi definida pela EC nº 53/2006 como um critério para distribuição de recursos para programas orientados para a qualidade. “A Comissão nada mais faz do que realizar o que preconiza o princípio federativo: buscar o equilíbrio e a conciliação das autonomias locais com os interesses nacionais” (Rocha, 1997 apud Martins, 2009, p. 228).

Isso não estava estabelecido dessa forma na era do Fundef e, assim, a disparidade entre os estados, que seria minimizada com a complementação da União para que se atingisse a média nacional, foi frustrada pela inexecução plena da lei (Martins, 2009, p. 147-148). Araújo (2005, p. 81 apud Martins, 2009, p. 155) sintetizou a discussão: “A ausência de participação significativa do principal ente federado agiu como limitador de qualquer combate às desigualdades regionais e impossibilitou que fosse praticado um custo-aluno menos humilhante no último período”.

Outra grande inovação do Fundeb foi a extensão do fundo contábil redistributivo a todas as etapas e modalidades da educação básica, antes limitado ao ensino fundamental, tornando-se um instrumento mais equitativo. A complementação efetiva da União constituiu um fator



importante para o regime de colaboração, na medida em que deu credibilidade ao compromisso da União de complementação de, no mínimo, 10% (dez) por cento do valor dos fundos (Martins, 2015a, p. 4).

Esse compromisso representou um avanço na legislação do Fundeb ao superar a desresponsabilização da União. Contudo, o critério passou a ser o do “esforço federativo” (Martins, 2005, p. 45-47 apud Martins, 2009, p. 236), dando margem ao “mínimo” de 10% passar de ponto de partida para ponto de chegada, conforme descrito no próprio site do FNDE, citado no primeiro parágrafo desta sessão.

No caso do Fundef, a legislação previa a regra da média nacional (receitas/matrículas), que é considerada por Martins (2009, p. 236) uma regra mais equitativa, apesar de ponderar sobre não ter sido cumprida: “é melhor ao menos que exista essa garantia de cumprimento. O que não é possível é manter um critério que não se cumpre.” Ainda, quando há o congelamento em torno dos 10%, “o crescimento da matrícula poderá ser superior ao crescimento da arrecadação”, o que tornaria o mecanismo regressivo (Monlevade, 2007, p. 45 apud Martins, 2009, p. 238).

Em que pese a discussão sobre o “mínimo” previsto tornar-se teto – cuja solução vem sendo debatida na proposta do novo Fundeb 2020 –, além de ter sido instituído enquanto mecanismo constitucional – impulsionando a responsabilidade da União para a execução da política – e de ter sido estendido o fundo contábil redistributivo, o Fundeb ainda pouco interferiu na tomada de decisão e a discricionariedade dos estados, Distrito Federal, e municípios na execução de suas políticas educacionais. O capítulo V da Lei nº 11.494/2007, do Fundeb, versa sobre o único vínculo do recurso, a remuneração dos profissionais da educação, fator basilar para a qualidade da educação, como prevê o mecanismo do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) (Carreira e Pinto, 2007):



Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Assim, conclui-se que a legislação do Fundeb manteve alguns dos componentes estruturais positivos do Fundef, procurando aprimorá-los e inová-los em outros (Martins, 2009, p. 252). Além disso, sob a ótica da literatura que estudou o impacto da implementação da política em sua proposta equalizadora, vale registrar que “os municípios que receberam maior saldo percentual de recursos intraestaduais do Fundeb tinham mesmo a tendência de apresentar piores condições de ensino”, conforme notam Souza et al (2015, p. 97).

Além disso, ainda, para a Educação de Jovens e Adultos (EJA), Di Pierro (2015, p. 127), concluiu que o Fundeb realizou redistribuição de recursos, também impactando na EJA. Em que pese as críticas de que a matrículas dessa modalidade são ainda subfinanciadas, a autora coloca uma questão importante: “exceto a redistribuição de recursos proporcionada pelo Fundeb, as demais relações federativas que afetam as políticas de EJA não obedecem ao princípio redistributivo, tendendo ao padrão que Abrucio (2005) tipificou como federalismo compartimentalizado”. Como caminho, sugere o “desenvolvimento de mecanismos horizontais de coordenação intergovernamental que considerem o território como unidade de planejamento e ação, produzindo colaboração e sinergias que diminuam as desigualdades entre os municípios”.

Diante dessa constatação, vale a reflexão, que será retomada na sessão 2.3, sobre a não suficiência do bom funcionamento do Fundeb para a execução das políticas de educação. Ao citar a necessidade de consideração do território enquanto “unidade de planejamento e ação”, produzindo “colaboração e sinergias”, remete-se à própria função



existencial do Plano Nacional de Educação, reiterando-se a relação de interdependência das duas políticas.

## 2.2 Piso Salarial Nacional do Magistério

### **2.2.1 Definição e contexto histórico**

Conforme descreve a Undime, o piso é o valor mínimo nacional que os professores em início de carreira devem receber. Esses profissionais devem ter formação em magistério em nível médio, carga horária de trabalho de 40h semanais, e atuar em estabelecimentos públicos de educação básica em todo o país.

O texto original da Constituição Federal de 1988 já previa a necessidade de piso salarial para o magistério – considerando-se o piso como vencimento básico e não remuneração (Caldas apud Ximenes, 2011, p. 13). Como visto no tópico anterior, contudo a EC nº 53/2006, do Fundeb, reformou a redação e instituiu, no inciso VIII do artigo 206 da Constituição, um novo princípio do ensino: o piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública (Ximenes, 2011, p. 8).

Em 2008, foi sancionada a Lei nº 11.738, que instituiu o Piso, regulamentando disposição constitucional: alínea 'e' do inciso III do caput do artigo 60 do ADCT. Esta lei também fixou limites para o trabalho de interação com os alunos na composição da jornada docente: professores devem passar no máximo 2/3 da carga horária em sala de aula, e no mínimo 1/3 da jornada deve ser destinado às atividades extraclasse, como planejamento de aulas, reuniões pedagógicas, correção de atividades etc.

Em seguida, a Resolução nº 7, de 26 de abril de 2012, do Ministério da Educação, trouxe os novos critérios de complementação do Piso Salarial.



Essa resolução trata do uso de parcela dos recursos da complementação da União ao Fundeb para o pagamento integral do piso.

E, em 2013, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a Lei do Piso passou a ter validade a partir de 27 de abril de 2011, quando o STF reconheceu sua constitucionalidade. A decisão tem efeito *erga omnes*, isto é, obriga a todos os entes federativos ao cumprimento da Lei e é um dos motivos que favoreceram sua implementação, conforme se descreverá a seguir.

### **2.2.2 Participação de atores sociais em sua elaboração e tramitação**

Embora tenha sido aprovada por unanimidade no Congresso Nacional (inclusive no Senado, onde estão representados os estados), cinco governadores ingressaram com uma ADIn (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4167) contra a Lei do Piso no STF: Ceará, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, conforme conta Ximenes (2011, p. 11). Os estados questionaram, em sua ação, os seguintes critérios básicos de implementação do piso:

- (1) o estabelecimento da jornada de, no máximo, 40 horas semanais;
- (2) a composição dessa jornada, que deve garantir no mínimo 1/3 da carga horária para a realização de atividades fora da sala de aula;
- (3) vinculação do piso salarial ao vencimento inicial das carreiras dos profissionais do magistério da educação básica pública (ou seja, para chegar à integralização do piso não devem ser consideradas gratificações e outros bônus que compõem a remuneração);
- (4) os prazos de implementação da lei; e
- (5) a data de início de vigência da lei.

Os questionamentos tinham por base uma argumentação bastante parecida com a colocada na tramitação do Fundef e do Fundeb, como analisamos anteriormente: a fixação do regime de trabalho de servidores



estaduais ou municipais pela União violaria o pacto federativo. Além disso, também argumentavam que a medida trazia custos que não comportavam em suas bases orçamentárias. Rediscutindo esses argumentos em 2011, durante o julgamento final, “a maioria dos ministros do STF rejeitou a grita dos governadores, e entendeu que a Lei nº 11.738/2008 corresponde, na verdade, à atribuição da União de estabelecer normas gerais sobre educação e padrão mínimo de qualidade do ensino”, explica Ximenes (2011, p. 12).

Isto posto e considerando que haverá maior aprofundamento nessas questões no tópico a seguir, faz necessário registrar como foi a participação da sociedade civil – “público fraco” – neste processo.

Elo Machado (2011, p. 31) descreve o processo de incidência, partindo da premissa que “cada vez mais se coloca a necessidade de se democratizar essa instância e permitir aos atores da sociedade civil maior participação nesses processos. Ao mesmo tempo, são cada vez mais amplos os mecanismos de acesso ao STF”.

Registra a autora que, com o objetivo de atuar como *amicus curiae* no processo, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e a Ação Educativa articularam e mobilizaram um conjunto de 18 organizações que assinaram a petição.

No entanto, o relator da ação, ministro Joaquim Barbosa, decidiu admitir apenas as organizações de classe, por entender serem “entidades representativas do grupo social que será diretamente afetado pela norma cuja validade se encontra sob o crivo do Supremo Tribunal Federal”. Optou o ministro, assim, por admitir a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE) como representante das entidades, “porém, o ministro salientou que a negativa em admitir todas as organizações não traria prejuízos à pluralidade e diversidade de



informações, na medida em que todas as organizações se manifestaram coletivamente” (Machado, 2011, p. 33). Coloca a autora que:

esse entendimento, negando uma participação mais ativa das organizações da sociedade civil (...) e dando prevalência às entidades representativas de classe, diretamente afetadas pela decisão, restringiu as possibilidades da figura do *amicus curiae*, geralmente visto como o *espaço de contribuição de partes desinteressadas na solução da ação, mas preocupadas com os efeitos públicos e sociais da mesma*. (...) Nota-se, desta forma, que foram as organizações de trabalhadores que apresentaram a defesa da Lei do Piso e *demonstraram articulação social e resistência* aos retrocessos legislativos. Nesse sentido, apresentaram um fundamental contraponto aos argumentos daqueles contrários à lei, *influenciando o STF e a opinião pública em geral para a tomada de uma decisão mais correta* (Machado, 2011, p. 33) (grifos nossos).

Apesar da restrição de Barbosa, sua justificativa acerca da pluralidade e diversidade de informações e do manifesto coletivo, e a descrição de Machado demonstram claramente o agendamento nesse processo.

Explica a autora que a importância desse contraponto feito pelas organizações representativas dos professores também fica explícita no voto de Barbosa. Nos debates do julgamento, o ministro expôs, além do processo no STF, a importância do processo legislativo que culminou na aprovação da Lei do Piso, uma “clara conquista da classe profissional dos professores” (Machado, 2011, p. 34). Ainda, apontou sobre a presença massiva não somente dos governadores em seu gabinete, como também dos demais atores do debate público, imprescindível “para apresentar argumentos sobre a constitucionalidade da lei do piso profissional nacional e pluralizar a discussão” (Machado, 2011, p. 34).

Vale colocar que, segundo Machado, a relevância do papel dos *amici curiae* está justamente na pluralização do debate constitucional, com representação de diferentes setores da sociedade e conferindo maior legitimidade e qualidade às decisões proferidas pelo Tribunal (ADIn 2130-3/SC apud Machado, 2011, p. 34).





### **2.2.3 Análise sobre a implementação**

De acordo com a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), o piso foi parcialmente implementado. As tabelas elaboradas pela entidade<sup>4</sup> demonstram que somente 14 dos 26 estados e DF e que cerca de 56% dos municípios cumpriram a Lei em 2016, no que diz respeito ao valor no início da carreira; e que 19 estados e DF e 53% dos municípios cumpriram a Lei em 2016 no que tange a jornada.

Primeiramente, vale reiterar que a atuação das entidades de classe tem sido fator essencial para que a Lei do Piso se cumpra, ainda que parcialmente. Desde a sua formulação e aprovação, conforme amplamente descrito na sessão anterior, a pressão corporativa que essas entidades, organizadas, exercem sobre os tomadores de decisão é fator positivo para sua implementação.

Dado importante para analisar os fatores que atuam sobre a implementação do Piso passa pela base argumentativa dos ministros do Supremo na decisão da ADIn nº 4167, de que “a lei não cumpriria seu objetivo final (a valorização do magistério e o direito à educação) caso fosse implementada apenas parcialmente, sem qualquer dos elementos citados acima [relação federativa e bases orçamentárias dos entes federados]” (Ximenes, 2011, p. 12).

Partindo-se deste argumento, um primeiro fator que se coloca para a defesa de que a Lei do Piso foi cumprida apenas parcialmente é justamente o fator de que se exigem recursos estaduais, distritais e municipais ao mesmo tempo em que a União não colabora suficientemente para complementar os recursos para esta finalidade.

---

<sup>4</sup> Cumprimento da Lei do Piso nas redes estaduais (dez 2016): <http://www.cnte.org.br/index.php/tabela-salarial.html>  
Cumprimento da Lei do Piso nas redes municipais (dez 2016): [http://www.cnte.org.br/images/stories/2017/Piso\\_cumprimento\\_municipios.pdf](http://www.cnte.org.br/images/stories/2017/Piso_cumprimento_municipios.pdf)



Em que pese a defesa de Luiz Inácio da Silva Adams, advogado-geral da União, na ocasião do debate no STF, de que “não há, no nosso entender, problemas do ponto de vista orçamentário, até porque a própria legislação expressamente prevê a complementação da União àqueles entes que não tenham condição de arcar com essa despesa que está sendo formada” (Ximenes, 2011, p. 14), como vimos no tópico sobre o Fundeb, a complementação da União foi salutar como formulada no texto da Lei de Emenda Constitucional, contudo, estando praticamente congelada a partir de 2010 nos 10% mínimos, não é suficiente para dar conta da demanda complementar dos sistemas de ensino.

Ainda, apesar de a decisão do Supremo ter favorecido não só a aprovação da Lei, como também ter colaborado na qualificação do debate através da participação do “público fraco” na sua tramitação, o resultado não dá plenos efeitos vinculantes à Lei, permitindo ainda resistências de gestores ao seu cumprimento, levando novas ações no Judiciário. Sobre esse aspecto, coloca Ximenes (2011, p. 21-22) que:

o resultado de cinco votos contra cinco (na questão específica da fixação de 1/3, artigo 2º, parágrafo 4º da lei) configurou uma situação que, segundo a interpretação dos ministros, não é suficiente para declarar seu “efeito vinculante” em relação às demais instâncias do Judiciário. Em outras palavras: a inconstitucionalidade foi rejeitada (seria preciso seis votos para considerar uma lei inconstitucional) e a lei foi declarada constitucional, sendo que em relação à questão do 1/3 essa constitucionalidade ainda poderá ser discutida no Judiciário. Os cinco governadores que perderam a ADIn, no entanto, não poderão mais questionar a lei.



## 2.3 PNE 2014-2024

### **2.3.1 Definição e contexto histórico**

A Emenda Constitucional nº 59/2009 mudou a condição do Plano Nacional de Educação (PNE), que passou de uma disposição transitória da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) para uma exigência constitucional com periodicidade decenal, o que significa que planos plurianuais devem tomá-lo como referência. Assim, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 214, exige a formulação dos planos nacionais de educação. Nesse sentido, foi sancionado em 25 de junho de 2014, na forma da Lei nº 13.005/2014, pela presidenta Dilma Rousseff, sem vetos o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024.

O PNE determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional dos próximos dez anos. O primeiro grupo são metas estruturantes para a garantia do direito a educação básica, e que promovam a garantia do acesso, a universalização do ensino obrigatório, e a ampliação das oportunidades e da qualidade da educação. Um segundo grupo de metas diz respeito à redução das desigualdades e à valorização da diversidade, caminhos da equidade. O terceiro bloco de metas trata da valorização dos profissionais, considerada estratégica para que as metas anteriores sejam atingidas, e o quarto grupo de metas refere-se ao ensino superior.

O projeto de lei do Plano tramitou por três anos e meio no Congresso Nacional, tendo recebido 3365 emendas na Câmara dos Deputados e 97 no Senado Federal, a ampla maioria delas formuladas pela sociedade civil, que teve papel fundamental na elaboração do texto da lei, como será visto a seguir.



### **2.3.2 Participação de atores sociais em sua elaboração e tramitação**

Britto (2015, p. 19), resume a atuação dos atores sociais no processo de tramitação do Plano no Congresso Nacional:

Realinhar o projeto de PNE às propostas aprovadas na Conae [Conferência Nacional de Educação] foi um dos pilares da atuação de diversas organizações no processo de tramitação no Congresso. Nessa vertente, destacou-se o movimento denominado PNE pra Valer!, coordenado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Influíram também na tramitação do projeto – embora nem sempre em defesa das posições da Conae – diversos atores estatais e não estatais, incluindo setores variados do governo federal, grupos empresariais, organizações sociais de interesse público (Oscips), mantenedoras de instituições privadas, entidades religiosas, instituições de educação especial, fóruns de educadores, gestores estaduais e municipais, além de especialistas do campo educacional.

Já Martins (2015b, p. 171) ainda faz um discricionário sobre a característica de ação de cada entidade e a relação de incidência neste Plano com o anterior e com o próprio Fundeb:

O debate do segundo PNE aprovado por lei assemelhou-se menos ao do primeiro PNE (2001-2010) e mais ao processo de discussão do Fundeb. Enquanto naquele, a participação fora concretizada em discussões que envolveram o governo federal, os parlamentares e os “interlocutores prioritários” na visão do governo de então, o debate do Fundeb contou com o movimento social reorganizado a partir dos congressos nacionais de educação (Coneds), promovidos pelas entidades da comunidade educacional, e do surgimento de um novo ator que se firmou como importante catalisador: a Campanha Nacional pelo Direito à Educação – rede de mobilização e advocacy fundada em 1999 e que teve intensa participação no processo do Fundeb, inclusive com os submovimentos, como o Fundeb pra Valer! e Fraldas Pintadas. No processo do PNE, a Campanha, mais uma vez, constituiria um submovimento – o PNE pra Valer!.

Assim, é possível verificar na literatura como o processo participativo na elaboração do Plano Nacional de Educação foi bastante intenso. Ainda,



nota-se, pela extensa incidência na imprensa sobre a temática, como essa participação também favoreceu o processo de agendamento da política e do próprio debate sobre educação na sociedade.

### **2.3.3 Análise sobre a implementação**

O Ministério da Educação se mobilizou de forma articulada com os demais entes federados e instâncias representativas do setor educacional, direcionando o seu trabalho em torno do plano em um movimento inédito: referenciou seu Planejamento Estratégico Institucional e seu Plano Tático Operacional a cada meta do PNE, envolveu todas as secretarias e autarquias na definição das ações, dos responsáveis e dos recursos. A elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 também foi orientada pelo PNE (Brasil, 2017).

A Lei nº 13.005/2014, do PNE vigente, tem 20 metas e centenas de estratégias e dispositivos a serem cumpridos até 2024. Os principais prazos foram previstos para 2015, 2016, e 2017, totalizando 31. Em que pese o texto otimista do Ministério da Educação (MEC), supracitado, indicando suas ações de planejamento para a implementação do Plano, o balanço realizado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação<sup>5</sup> aponta que somente um dos 31 dispositivos foi cumprido integral e seis foram cumpridos parcialmente, ou seja, somente 22,5% do Plano teve algum avanço até julho 2017.

Conforme explicitado na definição do PNE neste artigo, parte dos dispositivos do Plano são estruturantes e, portanto, basilares para o cumprimento dos demais. Desses, os principais dizem respeito a financiamento (estratégias 20.6 e 20.8) e ao regime de colaboração entre os entes federados e ao Sistema Nacional de Educação (Art. 13 e estratégia 20.9 – também previsto no Art. 214 da Constituição Federal). Esses

---

<sup>5</sup> Balanço do PNE, 2017 - [http://campanha.org.br/wp-content/uploads/2017/07/Campanha\\_BalancoPNE\\_2017.pdf](http://campanha.org.br/wp-content/uploads/2017/07/Campanha_BalancoPNE_2017.pdf).



dispositivos já estão com os prazos vencidos e não foram cumpridos. Assim, já prejudicam fortemente o cumprimento dos demais.

O regime de colaboração é uma demanda antiga da educação, prevista desde a Constituição Federal, em seu artigo 211, além de se constituir como estrutura fundamental para que as metas e estratégias previstas no Plano possam funcionar, dada a necessidade de colaboração para garantir os recursos e a estrutura necessária para a efetivação do direito à educação nos estados, Distrito Federal, mas especialmente nos municípios, ente com maior responsabilidade pela educação básica (Art. 211, § 2º da Constituição Federal), mas com menor arrecadação própria de recursos, ou seja, com maior dependência à colaboração. Martins (2009, p. 254), ao tratar da política do Fundeb, já reiterava a importância e o desafio de construção de um regime de colaboração forte:

O reconhecimento da importância da dimensão federativa para a elaboração de políticas públicas setoriais ganhou nova configuração com EC nº 53/06, a Emenda do Fundeb, no sentido de pluralizar as leis complementares que devem regular a cooperação entre os entes federativos, nos termos do art. 23 da Constituição. Este é o próximo desafio colocado para o setor educacional no campo da legislação (Martins, 2009, p. 254).

Ainda, a conjuntura política e econômica que o Brasil enfrenta, com políticas de austeridade, especialmente através da aprovação da EC nº 95/2016, que impõe um Teto de Gastos, tem parcela de responsabilidade no não cumprimento do Plano, especialmente no que tange tais dispositivos estruturantes. Desde antes do processo de *impeachment*, que destituiu a presidenta Dilma Rousseff, os cortes na área realizados pelo então Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, já impactaram no cumprimento das estratégias que dizem respeito ao financiamento do Plano.

Com a aprovação da EC nº 95/2016, ficou inviável a implementação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), estratégia 20.6, que previa o



aumento do investimento em educação e não sua redução (FINEDUCA & CAMPANHA, 2016) – especialmente por destinar maior aporte da União. Além disso, pelo CAQi ser um mecanismo que vincula o financiamento com parâmetros mínimos de qualidade para a educação básica, tais insumos básicos também não foram regulamentados e, muito menos, estabelecidos e implementados.

Ainda, outro aspecto que impacta diretamente no cumprimento do Plano é a aprovação de Planos Estaduais e Municipais de Educação em processos igualmente participativos, que tragam a elaboração qualificada por parte do “público fraco”, como ocorreu no PNE. O prazo para aprovação dos planos foi prescrito para 2015, de acordo com o Art. 8º da Lei do Plano. Além de ter sido um processo altamente acelerado - com pressão por parte do MEC, colocando inclusive como condição para ter acesso ao Plano de Ações Articuladas (PAR), programa responsável por grande parte do apoio técnico e financeiro que é dado pelo governo federal aos estados e municípios<sup>6</sup> -, até julho de 2017, Minas Gerais e Rio de Janeiro ainda não aprovaram seus planos e 15 municípios também estão sem Planos de Educação<sup>7</sup>.

Assim, apesar de vínculo constitucional e aprovação por legislação construída com intensa participação dos atores sociais, que permanecem ativos em seu monitoramento<sup>8</sup>, o PNE tem figurado em uma lógica

---

<sup>6</sup> PNE: Municípios devem elaborar planos de educação até julho/EBC - <http://www.ebc.com.br/educacao/2015/02/mec-podera-congelar-repasse-de-verbas-estados-e-municipios-sem-planos-de-educacao>.

<sup>7</sup> Situação dos Planos de Educação – MEC, 2017 - <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>.

<sup>8</sup> A Semana de Ação Mundial 2015, 2016 e 2017, maior mobilização em torno do monitoramento do PNE, envolveu centenas de milhares de pessoas no debate e monitoramento do Plano (<http://campanha.org.br/semana-de-acao-mundial/>). Além disso, outros atores que também participaram da elaboração do Plano, como aqueles ligados ao setor empresarial, também têm se dedicado ao seu monitoramento, como é o caso da publicação dos Anuários da Educação Básica e do Observatório do PNE, do Todos pela Educação (<http://www.observatoriodopne.org.br/>).



altamente dependente da determinação do governo em seguir seu planejamento. Dessa forma, ao olhar para a implementação do Fundeb, para a implementação parcial do Piso do Magistério, e para a quase nula implementação do Plano Nacional de Educação, segue-se a pergunta sobre o porquê da disparidade na implementação de tais políticas, todas com vinculação constitucional.

Em que pese a não implementação do Plano, somente o Fundeb e a Lei do Piso não são suficientes para resolver ao menos as problemáticas estruturantes que tocam a educação brasileira hoje. Quando o Fundeb, em seu processo de tramitação, foi devolvido pelo Senado Federal à Câmara dos Deputados, na votação da matéria, a Senadora Fátima Bezerra, na época deputada e relatora da matéria, reiterou:

[...] Se o Fundeb articula os meios, cabe aos planos, a partir de sua implementação integrada, garantir a articulação dos fins. Em ambas as facetas – meios e fins – cabe destacar a importância da dimensão federativa que apresenta o próximo desafio para o legislador, pautado pela Emenda Constitucional nº 53/06: a efetiva regulamentação do regime de colaboração por meio de lei complementar. A Câmara dos Deputados manteve o dispositivo constitucional que prevê que o valor da complementação da União é um valor mínimo, que pode ser aumentado em consonância com as necessidades de calibragem do pacto federativo e os requisitos da construção do custo-aluno-qualidade [...] (Martins, 2009, p. 227-228).

A implementação do CAQi e a própria “calibragem” que a Senadora traz em sua fala, realizada em 2007, estão previstas para serem realizadas através do PNE 2014-2024. Caso o Plano estivesse sendo implementado, sete anos depois da aprovação do Fundeb, tal demanda - de ainda mais longa data - estaria sendo suprida.





### **3. Conclusão**

Este artigo trouxe à luz o processo de elaboração e analisou a implementação das três grandes legislações da educação no Brasil dos últimos dez anos: Fundeb (2007), Piso (2008) e PNE (2014). Concluiu-se que, em que pese a intensa participação do “público fraco” na formulação das três políticas, com consenso na literatura sobre o papel da participação da sociedade civil em sua qualificação, isso não está diretamente relacionado com a implementação da legislação, dado que somente o Fundeb foi implementado plenamente, em detrimento do Piso, parcialmente, e do PNE, com implementação quase nula em seus primeiros três anos de vigência.

Analisou-se também se haveria alguma relação entre a implementação da política com o vínculo constitucional ou despachos do STF – o que pressionaria pela ação do “público forte” na realização da legislação. Contudo, as três legislações analisadas têm algum vínculo constitucional e têm tido resultados diferentes de implementação.

Estudos posteriores são necessários para analisar as diferenças entre tais legislações, como o tipo de mecanismo que regulam – um fundo, um mínimo salarial, e um plano – e/ou até mesmo sob a ótica da política comparada, sobre quais seriam as relações entre esses tipos de legislação e sua implementação em outros países.



## Referências

ARRETCHE, Marta. "Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas" in **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 18 nº 51. Fev. 2003.

BAYNES, K. A critical theory perspective on civil society and the State. In: ROSENBLUM, N.; POST, R. **Civil Society and government**. Oxford: Pinceton University, 2000, p. 123-145.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 2007.

BRASIL. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea "e" do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul. 2008.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 2006.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2009.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Adin nº 4167. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. **Dje N° 162**. Brasília, 27 abr. 2011.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 dez. 2016.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 8, de 26 de dezembro de 2016. Estabelece os parâmetros operacionais para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, no exercício de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 dez. 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Apresentação do Fundeb**: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-apresentacao>. Acesso em: 29 jun. 2017a.

BRITTO, Tatiana Feitosa de. Passo a passo no Legislativo: os caminhos do Plano Nacional de Educação no Congresso Nacional. In: GOMES, Ana Valeska Amaral; BRITTO, Tatiana Feitosa de (Org.). **Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara: Senado Federal, Edições Técnicas, 2015b. p. 19-40.

CANAVIEIRA, F. **A educação infantil no olho do furacão: o movimento político e as contribuições da Sociologia da infância**, 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Campinas, Campinas. 2010.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo aluno-qualidade inicial**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

COHEN, B. **The press and foreign policy**. New York: Harcourt, 1963.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**, São Paulo: Saraiva, 2013.

DI PIERRO, M. C. O impacto da inclusão da Educação de Jovens e Adultos no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica: um estudo em municípios paulistas **Em Aberto/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 119-130, jun. 2015.



DYE, Thomas. **Policy Analysis: What Governments Do, Why They Do It, and What Difference It Makes.** The University of Alabama Press, 1972.

EICKELBERG, A. **Framing, Fighting and Fraldas pintadas:** the learnings and teachings of the Brazilian Campaign for the Right to Education. University of Amsterdam. International School for Humanities and Social Sciences. 2009.

EVANGELISTA, Olinda; LEHER, Roberto. Todos pela Educação e o episódio Costin no MEC: A pedagogia do capital em ação na política educacional brasileira. **Trabalho Necessário**, Rio de Janeiro, Ano 10, Nº 15/2012.

FINEDUCA & CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO (Brasil). **A aprovação da PEC 241 significa estrangular a educação pública brasileira e tornar letra morta o Plano Nacional de Educação 2014-2024.** São Paulo, 2016, p. 9. (1/2016). Disponível em: [http://campanha.org.br/wp-content/uploads/2016/10/NotaFINEDUCA\\_01\\_2016\\_final..pdf](http://campanha.org.br/wp-content/uploads/2016/10/NotaFINEDUCA_01_2016_final..pdf). Acesso em: 29 jun. 2017.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. In: **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr.-jun. 2012.

GHANEN, E. As ONGs e a responsabilidade governamental com a escola básica no Brasil. Campinas: **Pro-Posições**. 2012, vol.23, n.2, pp. 51-65.

HABERMAS, J. **Between Facts and Norms.** Cambridge: MIT Press, 1996.

HILGARTEN, S; BOSK, C.L. The rise and fall of social problems: A public arenas model. **American Journal of Sociology**, 1988. v. 94, pp 53-78.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. Política pública: seus ciclos e subsistemas- uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JACOBI, P. Estado e educação: o desafio de ampliar a cidadania. In **Educar em Revista**. Curitiba. 2008, n.31, pp. 113-127.

JENKINS, William. **Policy Analysis:** a political and organization perspective. Londres: Martin Robertson, 1978.

LASSWELL, Harold. **Politics:** Who Gets What, When, How. Cleveland, Meridian Books, [1963] 1988.



LIPPMANN, W. **Public opinion**. New York: Harcourt, 1922.

MACHADO, Elo. Participação social no Supremo Tribunal Federal. In: AÇÃO EDUCATIVA, (Ed.). **Em Questão 7 - A lei do Piso Salarial no STF**. São Paulo: Ação Educativa, 2011. p. 31-35.

MARTINS, P. S. A legislação do Fundeb. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 319-340, ago. 2008.

MARTINS, Paulo Sena. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados**. 338 f. Tese (Doutorado) - Curso de Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

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

MARTINS, E. **“Movimento todos pela educação”**: um projeto de nação para a educação brasileira. 2013. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Educação. Universidade de Campinas. 2013.

MARTINS, Paulo Sena. **A PEC nº 15/2015 e o novo Fundeb**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015a. 18 p.

MARTINS, Paulo Sena. O financiamento da educação no PNE 2014-2024. In: GOMES, Ana Valeska Amaral; BRITTO, Tatiana Feitosa de (Org.). **Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara: Senado Federal, Edições Técnicas, 2015b. p. 167-192.

NELSON, Barbara J. “Public Policy and Administration: An Overview”. In Goodin, Robert E. e Klingemann, Hans-Dieter (eds). **A New Handbook of Political Science**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

OPPENHEIMER, Andrés. **Basta de Histórias!** A obsessão latino-americana com o passado e as 12 chaves do futuro. Rio de Janeiro, Objetiva, 2010.

PINTO, J. M. S. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. **Em Aberto/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**, Brasília, v. 1, n. 1, p.101-118, jun. 2015.



POULANTZÁS, Nícos. **O Estado, o Poder, o Socialismo**. São Paulo, Graal, 2000.

SIMIELLI, Lara E. **Coalizões em educação no Brasil: a pluralização da sociedade civil na luta pela melhoria da educação pública**. Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. (Dissertação de Mestrado), São Paulo, 2008.

SOUZA, Celina. "Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006, p. 20-45.

SOUZA, Marcelo Lopes de et al. Condições de ensino das escolas municipais brasileiras e o resultado da redistribuição intraestadual de recursos do Fundeb. **Em Aberto/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 85-100, jun. 2015.

VERGER, A.; NOVELLI, M. (coord.). **Campaigning for "education for all"**: histories, strategies and outcomes of transnational advocacy coalitions in education. Rotterdam: Sense Publishers, 2012.

XIMENES, Salomão. O debate sobre a Lei do Piso Salarial Nacional para o magistério no STF: avanços e desafios para o direito à educação no Brasil. In: AÇÃO EDUCATIVA, (Ed.). **Em Questão 7 - A lei do Piso Salarial no STF**. São Paulo: Ação Educativa, 2011. p. 07-26.