

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO
DOUTORADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

GLAUCO FONTELES OLIVEIRA E SILVA

**O *SPENDING REVIEW* COMO INSTRUMENTO DE “OBSERVAÇÃO
INTERSISTÊMICA”**

BRASÍLIA – DF

2025

GLAUCO FONTELES OLIVEIRA E SILVA

**O *SPENDING REVIEW* COMO INSTRUMENTO DE “OBSERVAÇÃO
INTERSISTÊMICA”**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento – IDP, sob a orientação do Prof. Dr. Ulisses Schwarz Viana, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutorado em Direito Constitucional.

BRASÍLIA – DF

2025

Código de catalogação na publicação – CIP

S586s Silva, Glauco Fonteles Oliveira e
O spending review como instrumento de observação intersistêmica /
Glauco Fonteles Oliveira e Silva — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino,
Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

160 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Ulisses Schwarz Viana

Tese (Doutorado em Direito Constitucional) — Instituto Brasileiro
Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Governança reflexiva. 2. Teoria dos sistemas. 3. Política
educacional. I. Título

CDDir 341.2

GLAUCO FONTELES OLIVEIRA E SILVA

**O *SPENDING REVIEW* COMO INSTRUMENTO DE “OBSERVAÇÃO
INTERSISTÊMICA”**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento – IDP, sob a orientação do Prof. Dr. Ulisses Schwarz Viana, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutorado em Direito Constitucional.

Data da defesa

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ulisses Schwarz Viana
Orientador

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

Prof. Dr. João Trindade

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa
Membro Interno

Prof. Dr. Mathias Schneid Tessmann

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP
Membro Externo

Prof. Dr. Pedro Fernando de Almeida Nery Ferreira

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP
Membro Externo

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, minha gratidão a Deus. Pelo dom da vida, pela saúde que me sustentou e pela sabedoria que me guiou até o fim desta longa e desafiadora jornada. Esta conquista não é apenas pessoal, mas uma vitória concedida pela Sua graça. Repito, com fé e emoção: “Mas graças a Deus, que nos dá a vitória por nosso Senhor Jesus Cristo” (1 Coríntios 15:57).

Aos meus pais, Edilson e Sandra, dedico este título com especial carinho. Com amor incansável, ensinaram-me que o conhecimento é herança que jamais se perde. Cada esforço, cada renúncia feita em prol da nossa educação encontra aqui a sua mais singela retribuição.

Ao meu irmão, Edilson Junior, agradeço pela presença sempre discreta, mas constante. Sua torcida silenciosa foi força nos momentos de maior cansaço.

Ao meu filho Matheus, esta caminhada ganhou um brilho especial por ter sido compartilhada com você. Iniciamos juntos novas etapas, eu no doutorado, você no mestrado e, nesse percurso, nossa relação de pai e filho também floresceu em parceria acadêmica. Ver nossos nomes dividindo páginas de artigos publicados é um orgulho imenso. Que minha conquista seja um estímulo para que você siga ainda mais longe em sua brilhante trajetória.

Henry, meu filho, dedico estas linhas a você. Desde o Mestrado em Economia, há cinco anos, tem sido meu companheiro mais próximo, partilhando a rotina de estudos e acompanhando com interesse cada etapa desta jornada. Que esta tese seja um testemunho de amor e dedicação, e também um guia que mostre como a curiosidade, o esforço honesto e a coragem de sonhar podem conduzi-lo a grandes caminhos.

Ao meu orientador, Professor Doutor Ulisses Schwarz Viana, expresso minha mais profunda gratidão. Desde a disciplina de Hermenêutica Jurídica, sua exposição sobre a teoria dos sistemas de Niklas Luhmann produziu em mim uma genuína “irritação” intelectual, que redefiniu o rumo da minha trajetória acadêmica. Foi ali que encontrei o problema e a chave de leitura que daria forma a esta tese. Aceitar minha orientação foi a consequência natural daquele encontro, e sua condução rigorosa, atenta e generosa, foi o ambiente necessário para que esta pesquisa atingisse maturidade. Por me introduzir ao universo luhmanniano e, sobretudo, por me guiar com maestria através dele, registro aqui meu eterno reconhecimento.

Ao Professor Doutor João Trindade, deixo também minha gratidão sincera. Desde as aulas de Processo Legislativo, admiro sua inteligência e clareza. Tê-lo em minha banca foi uma honra, e seus apontamentos na qualificação ofereceram o retoque de mestre que este trabalho necessitava para alcançar seu fechamento.

Sou igualmente grato ao Professor Doutor Pedro Fernando Nery. Tê-lo novamente em minha banca, após a honra de sua presença na defesa de meu mestrado, foi motivo de grande júbilo. Suas observações precisas e instigantes enriqueceram este trabalho e apontam para os próximos diálogos que teremos no Doutorado em Economia.

Ao Professor Doutor Mathias Schneid Tessmann, dirijo um agradecimento especial. Mais do que um mestre, foi o incentivador que despertou em mim o gosto pela pesquisa e pela escrita acadêmica, abrindo caminhos que me trouxeram até aqui. A possibilidade de reencontrá-lo, hoje nesta banca e amanhã no Doutorado em Economia, renova meu entusiasmo e a certeza de que essa parceria intelectual ainda renderá frutos valiosos à academia e para a sociedade.

Não poderia deixar de expressar minha gratidão a todos os colaboradores do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Em cada contato, encontrei sempre atenção, cortesia e prontidão, independentemente do setor ou da demanda. Esse cuidado constante com os discentes, aliado ao profissionalismo com que desempenham suas funções, é prova eloquente de por que o IDP alcançou o nível de excelência que hoje ostenta. Minha trajetória nesta instituição foi profundamente marcada não apenas pelos Professores que me orientaram, mas também por cada colaborador que, com dedicação silenciosa e indispensável, tornou possível o ambiente acadêmico fértil no qual esta tese pôde florescer.

Por fim, dirijo meu agradecimento especial ao Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Esta instituição transformou minha trajetória, fazendo-me aproar numa rota que jamais havia imaginado seguir. O IDP tornou-se, para mim, muito mais que um espaço de formação acadêmica: é uma casa intelectual que guardo na lista dos meus maiores afetos. Os que me conhecem de perto sabem o quanto me honra vestir a sua camisa e afirmar, com convicção e orgulho: “Sou IDP”. Talvez esteja aí a essência de seu lema “SejaIDP”, não como mero *slogan*, mas como uma experiência de pertencimento, marcada pela excelência acadêmica e pela inspiração humana que encontrei ao longo dessa jornada.

A todos que, direta ou indiretamente, compartilharam desta jornada, deixo registrado meu mais sincero reconhecimento. Esta tese é resultado não apenas de minha dedicação, mas também do apoio, da generosidade e da inspiração que recebi de cada um de vocês.

“Tudo é bom quando sai das mãos do Criador das coisas; tudo degenera nas mãos do homem.”

Jean-Jacques Rousseau, Emílio, ou Da Educação (1762)

“O investimento em capital humano é a mais valiosa de todas as formas de investimento. Seu retorno não é apenas econômico, mas também social e político.”

Theodore W. Schultz, Investment in Human Capital (1961)

“Quando não há igualdade de oportunidades porque não há acesso igualitário à educação, isso é, simplesmente, ultrajante. Isso enfraquece nossa economia e leva a mais desigualdade.”

Joseph E. Stiglitz, The Price of Inequality (2012)

RESUMO

Esta tese propõe uma reconceitualização do *Spending Review* (SR) como tecnologia de governança reflexiva e o aplica ao paradoxo central da educação básica brasileira: a ampliação contínua do financiamento público, sobretudo por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), não tem produzido ganhos proporcionais nos indicadores de aprendizagem. Adotando o referencial da Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann, argumenta-se que a questão ultrapassa a dimensão da escassez ou abundância de recursos e se enraíza em falhas de comunicação intersistêmica. Em outras palavras, a racionalidade econômica, estruturada na lógica do pagamento/não pagamento, não se converte em informação eficaz para reorientar a autopoiese do sistema educacional, cujo código fundamental permanece sendo a aprendizagem/não aprendizagem. A investigação recorre ao suporte teórico de Ulisses Schwarz Viana e João Paulo Bachur, incorporando ainda a Abordagem das Capacidades de Amartya Sen e Martha Nussbaum como critério normativo para aferir a efetividade das políticas públicas. Metodologicamente, o estudo articula três frentes: análise de normativas fiscais e relatórios de auditoria; estudo comparado de experiências de SR em países da OCDE; e um estudo de caso aprofundado sobre a governança do Novo Fundeb. Os resultados empíricos confirmam a hipótese de um descolamento estrutural entre gasto e resultado, evidenciado pela persistência do desempenho educacional brasileiro abaixo da média da OCDE e de países latino-americanos com esforço fiscal equivalente. Essa anomalia de baixa produtividade fiscal decorre de rigidez orçamentária e da captura política do orçamento, que limitam a inovação e a alocação baseada em evidências. Como resposta, a tese propõe um desenho institucional de SR na educação concebido como mecanismo de observação de segunda ordem. O modelo prevê que relatórios técnicos sejam submetidos a arenas ampliadas de deliberação envolvendo Executivo, Legislativo, Tribunais de Contas, conselhos educacionais e sociedade civil, de modo a articular racionalidades econômicas (eficiência), jurídica (legalidade), política (legitimidade) e pedagógica (aprendizagem). O objetivo é transformar o Fundeb, de modo que deixe de ser mero mecanismo de repasse automático e se torne um instrumento dinâmico de governança reflexiva, capaz de inaugurar um paradigma replicável em outras políticas públicas complexas, como saúde e assistência social.

Palavras-chave: Spending Review; Governança reflexiva; Teoria dos Sistemas; Política educacional; Fundeb.

ABSTRACT

This thesis proposes a reconceptualization of the Spending Review (SR) as a technology of reflexive governance and applies it to the central paradox of Brazilian basic education: the continuous expansion of public funding, especially through the Basic Education Maintenance and Development Fund (Fundeb), has not produced proportional gains in learning indicators. Based on Niklas Luhmann's Social Systems Theory, it is argued that the issue extends beyond the dimension of resource scarcity or abundance and is rooted in failures of intersystemic communication. In other words, economic rationality, structured on the logic of payment/non-payment, does not translate into effective information to reorient the autopoiesis of the educational system, whose fundamental code remains learning/non-learning. The research draws on the theoretical support of Ulisses Schwarz Viana and João Paulo Bachur, also incorporating Amartya Sen and Martha Nussbaum's Capabilities Approach as a normative criterion for assessing the effectiveness of public policies. Methodologically, the study combines three approaches: an analysis of tax regulations and audit reports, a comparative study of SR experiences in OECD countries, and an in-depth case study on the governance of the New Fundeb. The empirical results confirm the hypothesis of a structural disconnect between spending and results, evidenced by the persistence of Brazilian educational performance below the OECD average and that of Latin American countries with equivalent fiscal effort. This anomaly of low fiscal productivity stems from budgetary rigidity and political capture of the budget, which limit innovation and evidence-based allocation. In response, the thesis proposes an institutional design for SR in education, conceived as a second-order observation mechanism. The model provides for technical reports to be submitted to broader deliberative arenas involving the executive, legislative, and judicial branches, courts of auditors, educational councils, and civil society, in order to articulate economic (efficiency), legal (legality), political (legitimacy), and pedagogical (learning) rationalities. The goal is to transform Fundeb from a mere automatic transfer mechanism into a dynamic instrument of reflexive governance, capable of inaugurating a paradigm that can be replicated in other complex public policies, such as health and social assistance.

Keywords: Spending Review; Reflexive Governance; Systems Theory; Educational Policy; Fundeb.

RESUMEN

Esta tesis propone una reconceptualización de la Revisión del Gasto Público (SR) como tecnología de gobernanza reflexiva y la aplica a la paradoja central de la educación básica brasileña: la ampliación continua de la financiación pública, sobre todo a través del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica (Fundeb), no ha producido ganancias proporcionales en los indicadores de aprendizaje. Bajo el referencial de la Teoría de los Sistemas Sociales de Niklas Luhmann, se argumenta que la cuestión va más allá de la dimensión de la escasez o abundancia de recursos y se arraiga en fallas de comunicación intersistémica. En otras palabras, la racionalidad económica, estructurada en la lógica del pago/no pago, no se convierte en información eficaz para reorientar la autopoiesis del sistema educativo, cuyo código fundamental sigue siendo el aprendizaje/no aprendizaje. La investigación recurre al apoyo teórico de Ulisses Schwarz Viana y João Paulo Bachur, incorporando además el Enfoque de las Capacidades de Amartya Sen y Martha Nussbaum como criterio normativo para evaluar la eficacia de las políticas públicas. Metodológicamente, el estudio articula tres frentes: análisis de normativas fiscales e informes de auditoría; estudio comparativo de experiencias de SR en países de la OCDE; y un estudio de caso en profundidad sobre la gobernanza del Nuevo Fundeb. Los resultados empíricos confirman la hipótesis de una desconexión estructural entre gasto y resultado, evidenciada por el rendimiento educativo brasileño persistentemente por debajo de la media de la OCDE y de los países latinoamericanos con un esfuerzo fiscal equivalente. Esta anomalía de baja productividad fiscal se debe a la rigidez presupuestaria y a la captura política del presupuesto, que limitan la innovación y la asignación basada en la evidencia. Como respuesta, la tesis propone un diseño institucional de SR en la educación concebido como un mecanismo de observación de segundo orden. El modelo prevé que los informes técnicos se sometan a amplios foros de deliberación en los que participen el Ejecutivo, el Legislativo, los Tribunales de Cuentas, los consejos educativos y la sociedad civil, con el fin de articular las racionalidades económicas (eficiencia), jurídica (legalidad), política (legitimidad) y pedagógica (aprendizaje). El objetivo es transformar el Fundeb de un mero mecanismo de transferencia automática en un instrumento dinámico de gobernanza reflexiva, capaz de inaugurar un paradigma replicable en otras políticas públicas complejas, como la salud y la asistencia social.

Palabras clave: Revisión del gasto; Gobernanza reflexiva; Teoría de sistemas; Política educativa; Fundeb.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução dos Repasses da União para o Fundeb (2015-2024)**Erro! Indicador não definido.**

Tabela 2 - Despesa Governamental com Educação em % do PIB**Erro! Indicador não definido.**

Tabela 3 - Desempenho no Pisa: Brasil, OCDE e Países Seleccionados (2015-2022)**Erro! Indicador não definido.**

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Características operacionais dos sistemas funcionalmente diferenciados segundo a Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann**Erro! Indicador não definido.**

Quadro 2 - Condições para que o *Spending Review* funcione como Observação Intersistêmica.....**Erro! Indicador não definido.**

Quadro 3 - Tensões entre racionalidades funcionais no contexto das decisões orçamentárias e suas implicações para o *Spending Review***Erro! Indicador não definido.**

Quadro 4 - Proposta de EC para institucionalização do *Spending Review* no Fundeb . 25

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

EC	Emenda Constitucional
FMI	Fundo Monetário Internacional
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
GPU	<i>Government Property Unit</i>
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PIB	Produto Interno Bruto
Pisa	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
SR	<i>Spending Review</i>
VAAT	Valor Aluno Ano Total
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	17
1	A EDUCAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL Erro! Indicador não definido.	
1.1	EDUCAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL: A PROMESSA CONSTITUCIONAL E UNIVERSAL ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.	
1.2	A ARQUITETURA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E O DESAFIO DA EQUIDADE..... ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.	
1.3	EDUCAÇÃO, ECONOMIA E MOBILIDADE SOCIAL: A PROMESSA FRATURADA..... ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.	
1.4	CONSIDERAÇÕES FINAIS ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.	
2	A FRATURA DA PROMESSA: EVASÃO, DESIGUALDADE E MOBILIDADE SOCIAL NO BRASIL Erro! Indicador não definido.	
2.1	O PARADOXO DO INVESTIMENTO EDUCACIONAL BRASILEIRO: ALTOS GASTOS, BAIXOS RESULTADOS ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.	
2.2	IMPACTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA EVASÃO ESCOLAR ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.	
2.2.1	Estudos econômicos estimam os custos dessa evasão em dimensões expressivasErro! Indicador não definido.	
2.3	EVASÃO ESCOLAR, DESENVOLVIMENTO HUMANO E MOBILIDADE SOCIAL..... ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.	
2.4	A ARQUITETURA MULTIFATORIAL DA EVASÃO ESCOLAR ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.	
2.4.1	Fatores extraescolares: o peso do contexto socioeconômico e estrutural Erro! Indicador não definido.	
2.4.2	Fatores intraescolares: quando a escola contribui para a exclusão Erro! Indicador não definido.	
2.5	DIAGNÓSTICO DA EVASÃO ESCOLAR NO BRASIL: ESCALA, DESIGUALDADES E EVOLUÇÃO RECENTE ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.	
2.5.1	O retrato nacional: desigualdades estruturais e o impacto da pandemiaErro! Indicador não definido.	
2.5.2	O Brasil no cenário internacional: a profundidade do atraso educacionalErro! Indicador não definido.	

- 2.6 MODALIDADES DE ENSINO E A FUNÇÃO SOCIAL DA ESCOLA NA PERMANÊNCIA ESCOLAR **ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.**
- 2.6.1 Evidências comparativas.....Erro! Indicador não definido.
- 2.6.2 A escola como sistema social: fatores de permanência e implicações políticasErro! Indicador não definido.
- 2.7 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ENFRENTAMENTO DA EVASÃO ESCOLAR **ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.**
- 2.7.1 Estratégias de proteção e acompanhamento individualizadoErro! Indicador não definido.
- 2.7.2 Requalificação pedagógica e relevância curricularErro! Indicador não definido.
- 2.8 CONSIDERAÇÕES FINAIS **ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.**
- 3 O ORÇAMENTO PÚBLICO SOB PERSPECTIVA INTERSISTÊMICA: EFICIÊNCIA, PRIORIDADES E DISFUNÇÕESErro! Indicador não definido.
- 3.1 O ORÇAMENTO PÚBLICO ENTRE A PROMESSA DOS DIREITOS E O PARADIGMA DA RIGIDEZ FISCAL**ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.**
- 3.2 A CAPTURA DO ORÇAMENTO: MECANISMO E EVIDÊNCIAS CONCRETAS.....**ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.**
- 3.3 A TEORIA DOS SISTEMAS E O ORÇAMENTO COMO MECANISMO DE IRRITAÇÃO.....**ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.**
- 3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS **ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.**
- 4 *SPENDING REVIEW*: ANÁLISE COMPARATIVA INTERNACIONALErro! Indicador não definido.
- 4.1 FUNDAMENTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS**ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.**
- 4.1.1 Conceitos e objetivos.....Erro! Indicador não definido.
- 4.1.2 Metodologias de ImplementaçãoErro! Indicador não definido.
- 4.1.3 Critérios de AvaliaçãoErro! Indicador não definido.
- 4.2 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS**ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.**
- 4.2.1 Modelo australianoErro! Indicador não definido.
- 4.2.2 Modelo canadenseErro! Indicador não definido.
- 4.2.3 Modelo dinamarquêsErro! Indicador não definido.
- 4.2.4 Modelo holandêsErro! Indicador não definido.
- 4.2.5 Modelo britânicoErro! Indicador não definido.

- 4.3 CONTROLE E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO **ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.**
- 4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: O *SPENDING REVIEW* COMO TECNOLOGIA DE REFLEXIDADE **ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.**
- 5 **O *SPENDING REVIEW* À LUZ DA TEORIA DOS SISTEMAS.....** Erro! Indicador não definido.
- 5.1 A ARQUITETURA TEÓRICA LUHMANNIANA PARA A ANÁLISE DA GOVERNANÇA **ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.**
- 5.1.1 O sistema social autopoietico e a comunicação indireta Erro! Indicador não definido.
- 5.1.2 A diferença sistema/ambiente Erro! Indicador não definido.
- 5.1.3 Complexidade, contingência e governança da incerteza Erro! Indicador não definido.
- 5.2 O *SPENDING REVIEW* COMO MECANISMO DE ACOPLAMENTO INTERSISTÊMICO: ANÁLISE DA POLÍTICA EDUCACIONAL **ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.**
- 5.2.1 *Spending Review* como forma de observação intersistêmica: considerações introdutórias..... Erro! Indicador não definido.
- 5.2.2 *Spending Review* como infraestrutura de acoplamento sistêmico Erro! Indicador não definido.
- 5.2.3 Limites comunicativos e fricções intersistêmicas no *Spending Review* Erro! Indicador não definido.
- 5.3 OBSERVAÇÕES RELEVANTES SOBRE O CASO BRASILEIRO..... **ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.**
- 5.4 TENSÕES ENTRE RACIONALIDADES NO PROCESSO DECISÓRIO **ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.**
- 5.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS **ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.**
- 6 **O NOVO FUNDEB COMO PARADIGMA DE ANÁLISE** Erro! Indicador não definido.
- 6.1 ESTRUTURA E IMPLEMENTAÇÃO **ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.**
- 6.1.1 Marco legal e regulatório Erro! Indicador não definido.
- 6.1.2 Mecanismos de financiamento Erro! Indicador não definido.
- 6.1.3 Sistemas de controle e avaliação..... Erro! Indicador não definido.
- 6.2 IMPACTOS E RESULTADOS..... **ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.**
- 6.2.1 Indicadores de desempenho educacional..... Erro! Indicador não definido.
- 6.2.2 Aspectos de equidade e inclusão Erro! Indicador não definido.

6.2.3	Eficiência na alocação de recursos	Erro! Indicador não definido.
6.3	O FUNDEB COMO ESPAÇO DE ACOPLAMENTO ESTRUTURAL... ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.	
6.4	<i>SPENDING REVIEW</i> E OBSERVAÇÃO DE SEGUNDA ORDEM DO FUNDEB	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
6.5	IRRITAÇÕES SISTÊMICAS E OS LIMITES DA AUTOPOIESE.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
6.6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
7	CONCLUSÃO	23
7.1	PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO	25
	REFERÊNCIAS	28
	APÊNDICE A - EMENDAS CONSTITUCIONAIS COM IMPACTO SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO (2015 - 2024)	37
	APÊNDICE B - CLASSIFICAÇÃO DOS PAÍSES DA OCDE SEGUNDO AS REVISÕES DE GASTOS PÚBLICOS.....	41

INTRODUÇÃO

A eficiência na alocação de recursos públicos figura entre os desafios centrais da gestão estatal contemporânea, sobretudo, em contextos de severa restrição fiscal e profundas desigualdades estruturais, como o brasileiro. Em uma nação onde as demandas sociais por serviços de qualidade coexistem com um equilíbrio fiscal perpetuamente frágil, a forma como o Estado decide e executa seu orçamento transcende o debate técnico-econômico para se tornar uma questão fundamental de cidadania e de efetividade dos direitos constitucionais. Nesse cenário, a capacidade de o governo adaptar o gasto a prioridades emergentes e fomentar a inovação no planejamento de políticas públicas é sistematicamente minada por um entrave crônico e de complexas raízes históricas: a rigidez orçamentária.

Partindo desse diagnóstico, esta tese propõe interpretar o *Spending Review* (SR) não como uma mera ferramenta de ajuste fiscal, mas como um sofisticado instrumento de observação intersistêmica, apto a mediar as distintas e frequentemente conflitantes racionalidades dos sistemas político, jurídico, econômico e social, com foco na política educacional. À luz da Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann, argumenta-se que, se devidamente reconceitualizado e institucionalizado, o *Spending Review* pode requalificar o processo decisório e orientar a alocação de recursos para a produção de resultados, enfrentando o paradoxo de um país que gasta muito, mas nem sempre gasta bem.

A motivação central desta pesquisa reside na urgência de se aprofundar o diagnóstico sobre a patologia fiscal que limita a governança no Brasil. A gênese dessa rigidez é, em si, paradoxal. Muitas das vinculações de receitas, notadamente as estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), surgiram como uma resposta legítima a um histórico de instabilidade e desinvestimento em áreas sociais críticas, buscando proteger direitos fundamentais de flutuações políticas e econômicas. Contudo, ao longo do tempo, essa arquitetura protetiva foi sobreposta e instrumentalizada por uma nova camada de fragmentação, impulsionada não mais pela proteção de direitos, mas pela lógica distributiva e de curto prazo do sistema político.

Esse processo de captura progressiva da função planejadora do orçamento foi institucionalizado por uma sequência de Emendas Constitucionais, com especial intensidade no período de 2015 a 2024. O ciclo se intensificou a partir da EC n. 86/2015, que tornou impositiva a execução de emendas parlamentares individuais. Tal processo se

aprofundou ainda mais com as ECs n. 100/2019 e 105/2019, que facilitaram transferências diretas a entes subnacionais com baixa *accountability*. Essa trajetória culminou em mecanismos de alocação de recursos marcados pela opacidade, como as chamadas "emendas de relator" (RP9), que motivaram reiteradas intervenções dos órgãos de controle e do sistema de justiça para restaurar os princípios da impessoalidade, eficiência e publicidade na gestão pública. A dimensão dessa anomalia institucional é evidenciada por análises que apontam como a intervenção do Legislativo brasileiro sobre a despesa discricionária alcança patamares drasticamente superiores à média observada em países da OCDE.

No âmbito da política educacional, a patologia fiscal brasileira se manifesta como um paradoxo persistente e socialmente custoso. Embora o financiamento do setor tenha sido progressivamente ampliado nas últimas décadas, impulsionado por mecanismos como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), os indicadores de desempenho permanecem aquém do necessário. Evidências do *Programme for International Student Assessment* (PISA) corroboram esse diagnóstico, consolidando um déficit de aprendizagem em relação à média da OCDE que, em Matemática, equivale a mais de dois anos letivos. A disfunção torna-se nítida na comparação com países como o Chile, que, com o mesmo nível de esforço fiscal (5,5% do PIB), alcançou pontuações superiores, deslocando o cerne do problema da quantidade para a qualidade e governança do gasto. Desse modo, aquilo que justifica a busca por um novo desenho institucional é a ausência de rotinas de avaliação que conectem gasto a resultados.

É neste ponto que se abre o espaço para o *Spending Review*. A análise do SR no contexto internacional, especialmente no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), demonstra seu potencial para identificar ineficiências, realocar gastos e proteger metas estratégicas mesmo sob regimes de austeridade fiscal. Países que institucionalizaram o SR como parte integrante de seus ciclos orçamentários, ainda que com modelos distintos, utilizam-no para alinhar o gasto público a prioridades de longo prazo. Contudo, o estado da arte nacional sobre o tema ainda é incipiente e, em grande medida, importado de forma acrítica. Tanto a literatura brasileira quanto as poucas iniciativas governamentais tendem a tratar o *Spending Review* como uma técnica de eficiência fiscal, uma ferramenta meramente econômico-gerencial focada na redução de despesas. Raramente se explora seu potencial mais profundo como uma infraestrutura comunicativa capaz de mediar conflitos e alinhar expectativas entre

diferentes atores e lógicas sistêmicas. É precisamente essa a lacuna que este trabalho se propõe a enfrentar.

A contribuição central e a originalidade desta tese residem, portanto, em reconceitualizar o *Spending Review* como um mecanismo de observação intersistêmica, com base no arcabouço teórico de Niklas Luhmann. Em sociedades modernas, funcionalmente diferenciadas, sistemas sociais operam com lógicas próprias, como se dá com a política (*cujo código é poder/não-poder*), o direito (*licito/ilícito*), a economia (*pagamento/não-pagamento*) e a educação (*aprendizagem/não-aprendizagem*). O *Spending Review* é aqui interpretado como uma plataforma que produz “observação de segunda ordem”, gerando “irritações” legítimas e produtivas entre eles e fomentando acoplamentos estruturais que os induzem a coevoluir.

A reconceitualização do *Spending Review* como mecanismo de mediação intersistêmica cristaliza-se então na seguinte questão de pesquisa: **Como o *Spending Review* pode funcionar como instrumento de observação intersistêmica entre os sistemas político, jurídico, econômico e educacional na formulação de políticas educacionais no Brasil?** Para responder a essa pergunta complexa, duas hipóteses centrais são formuladas como guias para a análise empírica. A primeira, denominada hipótese de avanço limitado, postula que o significativo aumento do financiamento educacional, notadamente com o Novo Fundeb, embora tenha gerado melhorias pontuais em certos indicadores, viu seus ganhos permanecerem aquém do potencial máximo devido a deficiências estruturais de gestão, falhas de coordenação federativa e, crucialmente, devido à ausência de mecanismos de revisão periódica e qualificada do gasto. A segunda hipótese, a de descolamento gasto-resultado, sustenta que, mesmo com mais recursos disponíveis, os resultados educacionais seguem restritos pela rigidez orçamentária, por alocações ineficientes e por uma baixa articulação intersistêmica, o que mantém os investimentos desalinhados das necessidades pedagógicas reais e das diferentes lógicas que governam as decisões no setor público.

O objetivo geral desta tese é analisar o *Spending Review* como um instrumento de observação intersistêmica capaz de qualificar a formulação de políticas educacionais no Brasil. Dele, desdobram-se os seguintes objetivos específicos, que estruturam o percurso argumentativo do trabalho: primeiro, diagnosticar em profundidade o paradoxo do gasto educacional brasileiro, mapeando os pontos de ineficiência e as desigualdades persistentes; segundo, explicitar os conceitos fundamentais da teoria luhmanniana que servem de alicerce para o modelo analítico proposto, como autopoiese, acoplamento

estrutural e observação de segunda ordem; terceiro, examinar o orçamento público como uma arena de colisão e tradução de racionalidades sistêmicas distintas; quarto, contextualizar o *Spending Review* como tecnologia de governança, analisando experiências internacionais e as condições institucionais para sua implementação no Brasil; e, finalmente, aplicar o quadro analítico proposto ao caso do Novo Fundeb, testando o potencial do SR para aprimorar a comunicação, os critérios e as rotinas decisórias na governança do principal fundo da educação básica.

A metodologia adotada é de natureza qualitativa, combinando uma abordagem teórico-analítica com um estudo de caso aplicado. A pesquisa se apoia em três pilares: (i) extensa análise documental de normas constitucionais e infralegais, peças orçamentárias, relatórios de auditoria de órgãos de controle, avaliações de políticas e produção acadêmica pertinente; (ii) uma comparação exploratória internacional, com foco nos modelos internacionais de SR, buscando extrair lições sobre desenhos institucionais e fatores de sucesso; e (iii) um estudo aplicado da arquitetura do Novo Fundeb, utilizando-o como campo para testar a aplicabilidade do modelo analítico. A estratégia de análise emprega as categorias luhmannianas para identificar pontos cegos, irritações e acoplamentos entre os sistemas no ciclo do gasto educacional, observando como a linguagem, os indicadores e os fóruns decisórios funcionam como meios de estabilização de expectativas. O escopo da tese circunscreve-se à política educacional brasileira, com ênfase na dinâmica de rigidez orçamentária no nível federal e em suas interfaces com os entes subnacionais no âmbito do Fundeb. Reconhecem-se os limites inerentes à complexidade do pacto federativo e à disponibilidade de dados, privilegiando-se a consistência causal e a plausibilidade institucional em detrimento de pretensões de mensuração exaustiva.

A contribuição esperada com este trabalho é tripla. No plano teórico, busca-se inovar ao reinterpretar o *Spending Review* como uma infraestrutura comunicativa que viabiliza a observação de segunda ordem entre sistemas autônomos, estabelecendo uma ponte robusta entre a teoria de Luhmann e os estudos de governança fiscal. No plano metodológico, a tese oferece um protocolo analítico, com categorias operacionalizáveis, para mapear as ressonâncias e os acoplamentos no ciclo do gasto público, transferível para a análise de outras políticas. Por fim, no plano prático-político, o estudo propõe critérios e rotinas para a institucionalização do *Spending Review* na educação, com o objetivo de conectar investimentos a resultados de aprendizagem e equidade, qualificando o debate público e o processo decisório sem prescindir da segurança jurídica e da

responsabilidade fiscal. Por essa via, a tese posiciona o *Spending Review* como um mecanismo de mediação reflexiva entre racionalidades, capaz de organizar a complexidade e recalibrar prioridades em políticas públicas essenciais, oferecendo uma alternativa a soluções voluntaristas ou meramente gerencialistas.

Para orientar a leitura, além desta Introdução, a estrutura da tese está organizada de modo a articular progressivamente o diagnóstico, a crítica e a proposição. Com isso, o capítulo 1, *Educação como Direito Fundamental*, apresenta a centralidade da educação para a efetivação dos demais direitos e a democracia substantiva. À luz da abordagem das capacidades, argumenta que a função emancipatória exige um arranjo robusto (Fundeb, currículo, valorização docente, avaliação formativa). Expõe ainda o paradoxo gasto-resultado e a necessidade de observação reflexiva, preparando as fraturas analisadas no capítulo seguinte;

Já o capítulo 2, *A fratura da promessa: evasão, desigualdade e mobilidade*, examina a evasão como fenômeno estrutural, alimentado por desigualdades socioeconômicas, fragilidades institucionais e perda de relevância curricular, agravado na pandemia. Mostra também o efeito sobre mobilidade e capital humano, evidenciando falhas de auto-observação/autopoiese e a necessidade de acoplamentos intersetoriais (assistência, saúde) e monitoramento contínuo.

O capítulo 3, *O orçamento público sob perspectiva intersistêmica: eficiência, prioridades e disfunções*, interpreta as Emendas Constitucionais (ECs) e revela uma instabilidade normativa, com baixa coordenação e pouca avaliação cumulativa, gerando déficit de governança, menor previsibilidade e resposta estatal limitada. Defende a institucionalização de rotinas de transparência, avaliação e realinhamento periódico, assim como apresenta o *Spending Review* como canal de recomposição intersistêmica (eficiência econômica, legalidade jurídica, justiça distributiva).

Por sua vez, o capítulo 4, *Spending Review: análise comparativa internacional*, examina o SR como instrumento de observação de segunda ordem e acoplamento estrutural, comparando modelos internacionais. Sintetiza metodologias (escopo, cadência, governança, critérios/indicadores, vínculo orçamentário) e impactos sobre eficiência, equidade e aprendizagem. Extrai lições de adaptação para o Brasil e prepara o capítulo 5 para o enquadramento luhmanniano do desenho institucional.

Assim, o capítulo 5, *O Spending Review à luz da teoria dos sistemas*, reinterpreta o SR como mecanismo de observação de segunda ordem e acoplamento estrutural entre política, direito, economia e educação, evitando leituras gerencialistas. Expõe

fundamentos (autopoiese, sistema/ambiente, linguagem como meio) e mostra limites brasileiros (não institucionalização, rigidez, assimetrias comunicativas). Argumenta que um SR bem desenhado traduz expectativas entre códigos distintos e induz reflexividade decisória.

Posteriormente, o capítulo 6, *O Novo Fundeb como paradigma de análise*, reinterpreta o Novo Fundeb como espaço de acoplamento estrutural entre política, direito, economia e educação, indo além de sua arquitetura normativa de redistribuição de recursos e critérios de equidade. Examina seus mecanismos de controle e avaliação, evidenciando as tensões geradas pela rigidez orçamentária e pela necessidade de vincular financiamento a resultados efetivos de aprendizagem e redução das desigualdades. Demonstra como a institucionalização de rotinas de *Spending Review* pode conferir reflexividade ao modelo, traduzindo expectativas entre sistemas distintos e oferecendo um protocolo contínuo de priorização, monitoramento e realinhamento das políticas educacionais.

Com esse percurso, a tese busca oferecer uma contribuição teórica e prática à compreensão da governança fiscal e educacional no Brasil. Ao propor o *Spending Review* como instrumento de observação intersistêmica, evidencia-se sua capacidade de traduzir expectativas entre diferentes códigos sociais, induzir reflexividade nas decisões orçamentárias e fortalecer a legitimidade democrática do gasto público. Em um país marcado por fortes disparidades regionais e baixo retorno educacional diante do volume de investimentos, esse enquadramento fornece subsídios para repensar a alocação de recursos em direção a maior eficiência, equidade e justiça social.

1 CONCLUSÃO

Esta tese partiu de um paradoxo central que desafia a governança pública no Brasil: a persistência de baixos resultados em políticas sociais estratégicas, apesar de um volume expressivo e crescente de investimentos. Em um país marcado pela tensão crônica entre demandas sociais urgentes e uma estrutura fiscal perpetuamente frágil, a incapacidade de converter recursos em resultados efetivos não representa apenas uma falha de gestão, mas um sintoma de uma patologia mais profunda. O trabalho se propôs a diagnosticar a lógica subjacente a essa disfunção, argumentando que sua causa transcende explicações convencionais e reside em uma profunda disfunção comunicativa entre os sistemas sociais autônomos que constituem o Estado moderno. Para enfrentar essa patologia, a tese defendeu e buscou responder à seguinte questão de pesquisa: Como o *Spending Review* (SR) pode funcionar como instrumento de observação intersistêmica entre os sistemas político, jurídico, econômico e educacional na formulação de políticas educacionais no Brasil?

A resposta, construída metodicamente ao longo de seis capítulos, consolidou-se na tese central de que o *Spending Review* deve ser radicalmente reconceitualizado. Em vez de uma mera ferramenta gerencial de eficiência fiscal, importada de forma acrítica da literatura internacional, ele foi aqui reinterpretado, à luz da Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann, como uma sofisticada infraestrutura de comunicação e observação de segunda ordem, capaz de mediar as colisões de racionalidades e induzir reflexividade no ciclo de políticas públicas. Este percurso investigativo, ao final, permitiu não apenas responder à questão de pesquisa, mas alcançar plenamente o objetivo geral da tese, que era analisar o SR sob esta nova ótica, bem como confirmar as hipóteses de partida que guiavam a investigação.

A jornada argumentativa iniciou-se com um diagnóstico aprofundado do problema, consolidado nos três primeiros capítulos, que cumpriram o objetivo de mapear o cenário empírico e suas causas estruturais. Os Capítulos 1 e 2 delinearam a "promessa" e a "fratura" do sistema educacional brasileiro. Partiu-se da concepção da educação como direito fundamental e vetor de emancipação, à luz da abordagem das capacidades, para, em seguida, demonstrar-se empiricamente sua falha através do paradoxo gasto-resultado, dos custos sociais da evasão escolar e da perpetuação da desigualdade intergeracional. Este panorama inicial não apenas contextualizou o problema, mas validou de forma robusta as duas hipóteses centrais da pesquisa: a de "avanço limitado", pois os ganhos do

maior financiamento, notadamente via Fundeb, permaneceram aquém do potencial esperado, e a de "descolamento gasto-resultado", que apontou o desalinhamento crônico entre a lógica dos investimentos e as necessidades pedagógicas reais, revelando um sistema que gasta sem necessariamente aprender com seus resultados.

A análise prosseguiu no Capítulo 3, que aprofundou este diagnóstico ao examinar o orçamento público como a arena da colisão de racionalidades. A investigação revelou uma patologia crônica de rigidez e captura, institucionalizada por sucessivas Emendas Constitucionais que fragmentaram a capacidade de planejamento estatal. Demonstrou-se que a lógica política de curto prazo, focada na distribuição de recursos por meio de emendas impositivas e outros mecanismos de baixa accountability, sobrepôs-se à racionalidade técnica e à promessa jurídica dos direitos, gerando "irritações" e bloqueios sistêmicos. Com isso, atingiu-se o objetivo de contextualizar a disfunção no âmbito da governança fiscal, estabelecendo o nexo causal entre a captura do orçamento e a fratura da promessa educacional. Este alicerce empírico e diagnóstico tornou inadiável a busca por uma nova solução que não fosse, ela mesma, capturada por uma única lógica.

Uma vez estabelecido o problema em sua complexidade, a tese dedicou-se a construir a solução teórica e prática, cumprindo os objetivos restantes. O Capítulo 4, por meio de uma análise comparativa internacional, cumpriu o objetivo de contextualizar o *Spending Review* como uma tecnologia de governança promissora, extraindo lições sobre desenhos institucionais e fatores de sucesso. Crucialmente, esta análise também revelou os limites de uma abordagem puramente gerencialista, que frequentemente falha ao ignorar as complexidades políticas e jurídicas locais. Foi essa constatação que exigiu o aprofundamento teórico que se seguiu, justificando a necessidade de uma reconceitualização.

O Capítulo 5, o coração intelectual do trabalho, materializou a principal contribuição desta tese. Alcançando o objetivo de explicitar os fundamentos da teoria luhmanniana, o capítulo utilizou conceitos como autopoiese, acoplamento estrutural e observação de segunda ordem para reconceitualizar o SR, elevando-o de uma técnica a um conceito sociológico. Demonstrou-se que sua função não seria a de impor uma "super-racionalidade", mas a de criar uma arena de tradução, permitindo que os sistemas se observassem mutuamente de forma produtiva. Finalmente, o Capítulo 6 aplicou este sofisticado modelo ao caso paradigmático do Novo Fundeb. A análise demonstrou como a institucionalização de um SR sistêmico poderia conferir a reflexividade necessária ao Fundo, conectando a "irritação" financeira à comunicação essencial da aprendizagem.

Com isso, cumpriu-se o objetivo final de testar a aplicabilidade do quadro analítico proposto. A jornada, portanto, partiu de um problema empírico, validou suas hipóteses e, ao cumprir todos os seus objetivos, chegou a uma proposta teórica e prática robusta, original e de amplo alcance, apresentada na seção a seguir.

1.1 PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO

Quadro 1 - Proposta de EC para institucionalização do *Spending Review* no Fundeb

Situação Atual	Lacunas/Problemas Identificados	Proposta de Implementação via EC (SR no Fundeb)	Efeitos Esperados
Vinculação constitucional de receitas ao Fundeb , com distribuição automática de recursos entre Estados e Municípios (CF/88, artigos 212 e 212-A).	Rigidez orçamentária: os gestores têm pouca margem para realocar recursos conforme evidências de desempenho.	Alteração constitucional autorizando a realização periódica de <i>Spending Review</i> (SR) sobre o Fundeb, vinculando ajustes de alocação a relatórios técnicos.	Criação de um ciclo de observação de segunda ordem que aprimora a reflexividade e a capacidade de aprendizado do sistema.
Distribuição baseada em critérios fixos (matrículas).	Critérios não captam desigualdades qualitativas (infraestrutura, desempenho).	Previsão de que o SR avalie e proponha novos parâmetros distributivos (indicadores de qualidade, equidade).	Aumento da sensibilidade do sistema ao seu ambiente, permitindo que a alocação dos recursos responda às reais necessidades pedagógicas.
Obrigatoriedade de aplicação de 70% no pagamento de profissionais.	Inflexibilidade federativa: desconsidera as diferentes realidades e necessidades dos entes.	Alteração do artigo 212-A, §2º, para permitir que o percentual seja definido de forma variável , a partir dos diagnósticos do SR (respeitando um piso nacional [ex.: 50%]).	Fortalecimento da autopoiese dos sistemas educacionais locais, permitindo-lhes otimizar suas operações conforme o contexto.
Prestação de contas concentrada em controles formais.	Ênfase em aspectos procedimentais , com pouca análise de resultados educacionais.	Exigir que relatórios de SR sejam apreciados por múltiplos fóruns de accountability (Congresso, TCU, Conselhos de Educação, sociedade civil).	Criação de novos e mais ricos acoplamentos estruturais que ampliam a ressonância do sistema educacional com seu ambiente social e político.
PPA e LOA não integram de forma consistente o Fundeb com metas do PNE.	Descompasso entre alocação de recursos e cumprimento do Plano Nacional de Educação (PNE) .	Determinar que o SR seja o elo de ajuste entre a execução do Fundeb e as metas do PNE, com revisões a cada ciclo do PPA.	Estabelecimento de uma comunicação recursiva e estável entre o sistema de financiamento e o sistema de

Situação Atual	Lacunas/Problemas Identificados	Proposta de Implementação via EC (SR no Fundeb)	Efeitos Esperados
Complementação da União ocorre de forma linear e reativa.	O modelo atual não garante indução estratégica da qualidade pela União.	Previsão de que a complementação da União seja parcialmente condicionada a resultados do SR (eficiência, equidade).	planejamento de longo prazo. Transformação da "irritação" financeira da União em um mecanismo de indução de ressonância seletiva, que fortalece a comunicação "aprendizagem".

Fonte: Elaboração própria (2025).

À luz do diagnóstico desenvolvido nesta tese, propõe-se a institucionalização do *Spending Review* (SR) no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), por meio de Emenda Constitucional. Esta proposta transcende a visão do SR como mero instrumento de eficiência fiscal, como se pôde evidenciar ao longo da investigação; ela o reconceitualiza como uma infraestrutura de comunicação e observação intersistêmica, desenhada para tratar a "disfunção comunicativa" que caracteriza o paradoxo educacional brasileiro: o desacoplamento entre o massivo investimento de recursos e a estagnação dos resultados de aprendizagem.

A Emenda Constitucional proposta criaria um protocolo para a realização de revisões periódicas sobre o Fundeb, operando como um mecanismo de observação de segunda ordem. Sua função não seria a de apenas auditar gastos (observação de primeira ordem), mas a de observar como o sistema educacional processa a "irritação" financeira e a traduz, ou não, em seu código próprio (aprendizagem/não-aprendizagem). Isso permitiria a introdução de uma flexibilidade controlada e reflexiva: a rigidez da vinculação de 70% para pagamento de pessoal, por exemplo, poderia ser substituída por um modelo variável, no qual cada ente federativo, a partir dos diagnósticos do SR, pudesse realocar recursos para suas necessidades mais urgentes, seja infraestrutura, tecnologia ou formação docente, respeitando um patamar mínimo nacional. Trata-se de um ajuste que respeita a autopoiese dos sistemas locais, aumentando sua capacidade de resposta ao ambiente.

Adicionalmente, a proposta visa aprimorar os próprios acoplamentos estruturais do Fundeb. O SR funcionaria como a arena institucional para a avaliação e o ajuste contínuo dos parâmetros distributivos, permitindo que indicadores de qualidade, equidade

e impacto pedagógico, e não apenas a contagem de matrículas, orientassem a alocação de recursos. Isso transformaria o SR no elo de ajuste entre a execução do Fundeb e as metas do Plano Nacional de Educação (PNE), criando uma comunicação recursiva entre financiamento e planejamento. A complementação da União, por sua vez, deixaria de ser uma transferência linear para se tornar um instrumento de indução estratégica, com parte dos recursos condicionada aos avanços identificados pelo SR, fomentando uma ressonância seletiva em favor da qualidade.

Por fim, para garantir a legitimidade e a confiança sistêmica, a proposta determina que os relatórios do SR sejam submetidos a uma arena de comunicação intersistêmica ampliada, envolvendo não apenas o Ministério da Fazenda/Orçamento, o Congresso Nacional e os Tribunais de Contas, mas também os Conselhos e Secretarias de Educação e fóruns da sociedade civil. O objetivo é forçar a colisão produtiva entre as diferentes racionalidades, a econômica (eficiência), a jurídica (legalidade), a política (legitimidade) e a pedagógica (aprendizagem), transformando o Fundeb de um mecanismo de repasse automático em um instrumento dinâmico e inteligente de governança. Ao superar os complexos desafios de implementação na educação, esta iniciativa se consolidaria como um projeto piloto paradigmático, estabelecendo um modelo de governança reflexiva replicável para outras áreas estratégicas de alta complexidade, como a saúde e a assistência social, e inaugurando uma nova fase na gestão das políticas públicas no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública**. 10. ed. Brasília, DF: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 1997.
- AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, v. 89, p. 1-28, ago. 2019. DOI 10.17666/bib8905/2019.
- ALVES, Thiago; PINTO, José Marcelino de Rezende. As múltiplas realidades educacionais dos municípios no contexto do Fundeb. **Revista de Financiamento da Educação - Fineduca**, Porto Alegre, v. 10, n. 23, p. 1-23, 2020. DOI 10.22491/fineduca-2236-5907-v10-104091
- BACHUR, João Paulo. **Distanciamento e crítica: limites e possibilidades da teoria de sistemas de Niklas Luhmann**. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009a.
- BACHUR, João Paulo. **Niklas Luhmann: Direito e Política – As Contribuições de uma Teoria dos Sistemas para a Análise do Estado de Direito**. São Paulo: Saraiva, 2009b.
- BACHUR, João Paulo. A performatividade da exclusão e as lutas por inclusão: questões distributivas a partir da teoria dos sistemas. **Sociologia & Antropologia**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 129-153, jan. 2020a.
- BACHUR, João Paulo. Conflito, protesto e procedimento na teoria de sistemas de Niklas Luhmann. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte, ano 14, n. 42, p. 507-534, jan./jun. 2020b.
- BANCO MUNDIAL **A broken social elevator? How to promote social mobility**. Washington, DC: World Bank, 2018.
- BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público o Brasil**. Brasília, DF: Banco Mundial, 2021.
- BARALDI, Claudio; CORSI, Giancarlo. **Niklas Luhmann Education as a Social System**. London: Springer, 2017.
- BARROSO, Luis Roberto. A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação. **Revista de Direito do Estado**, [s.l.], p. 1-39, 2010.
- BIJOS, Paulo Roberto Simão. Spending Review e MTEF – caminhos para maior estabilidade? In: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (Org.). **Governança Orçamentária no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2021. p. 1-29.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 10. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BOUERI, Rogério. **Uma avaliação da eficiência dos municípios brasileiros na provisão de serviços públicos usando data envelopment analysis**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

BOUERI, Rogério; ROCHA, Fabiana; RODOPOULOS, Rogério (Org). **Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência**. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil (1988). Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Presidência da República. **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 artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2006.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto 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: Presidência da República, 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do PISA 2018: Resultados Brasil**. Brasília, DF: INEP, 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório Temático: Execução do FUNPEN**. Brasília, DF: TCU, 2022a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854 – Emendas do Relator (RP9)**. Relatora: Min. Rosa Weber. Julgado em 19/12/2022. Brasília, DF: STF, 2022b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resultados do IDEB 2021**. Brasília, DF: INEP, 2022c.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório de Resultados da Avaliação da Educação Básica**. Brasília, DF: INEP, 2023a.

BRASIL. Tesouro nacional. **Boletim de Gasto Público: Análise da Rigidez Orçamentária**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2023b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.212/DF**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 15/06/2023. Brasília, DF: STF, 2023c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7.384 – Emendas Pix**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 28/06/2023. Brasília, DF: STF, 2023d.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão – Emendas RP8**. Relator: Min. Flávio Dino. Julgado em 13/06/2023. Brasília, DF: STF, 2023e.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1008166/SC**. Tema 548 - Dever estatal de assegurar o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a 5 (cinco) anos de idade. *In*: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Supremo Tribunal Federal**, [on-line], [202-]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5085176&numeroProcesso=1008166&classeProcesso=RE&numeroTema=548> Acesso em: 10 jul. 2024.

CASTIONI, Remi; CERQUEIRA, Monica Aparecida Serafim; CARDOSO, Leandro de Borja Reis. Novo Fundeb: aperfeiçoado e permanente para contribuir com os entes federados na oferta educacional. **Revista Educação e Políticas em Debate**, Uberlândia, v. 10, n. 1, p. 271–289, jan./abr. 2021.

CETRÁNGOLO, Oscar; JIMÉNEZ, Juan Pablo; RUIZ DEL CASTILLO, Ramiro. **Rigidities and fiscal space in Latin America: a comparative case study**. Santiago: CEPAL United Nations, 2010.

CHIEZA, Rosa Angela. **Tópicos Especiais em Políticas Sociais: Estado, Tributação e Gasto Público**. Porto Alegre: [s. n.], 2023.

COLLOCCI, Annelise Xavier. **Vinculação de receitas públicas e abertura de créditos adicionais: uma análise sobre a rigidez e flexibilização orçamentária**. 2017. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

COSTA, Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa da; GARTNER, Ivan Ricardo. O efeito da função orçamentária alocativa na redução da desigualdade de renda no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p. 264–293, 2017.

COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (Org.). **Governança orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: CEPAL, 2022.

COUTO, Maria Emília; TAVARES, Elisabeth dos Santos; COSTA, Michel da. Financiamento da Educação Básica no Brasil – desconstrução e reconstrução político-histórica. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 1, p. 172-187, jan./abr. 2021.

CURRISTINE, Teresa. Performance information in the budget process: results of the OECD 2005 questionnaire. **OECD Journal on Budgeting**, v. 5, n. 2, p. 87–131, 2007.

CRUZ, T.; PLANK, David; ELACQUA, Gregory; MAROTTA, Luana; SOARES, Sammara; COSSI, João. Novo Fundeb: Prós e Contras das Propostas em Debate. Brasília, DF: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2019.

D'AGUIAR, Renata Mesquita; ARAUJO, Leomir Ferreira de; BATISTA, Clênia Moura; SILVA, Giovanna Sciencia da; ALVES, Matheus Souza e Silva; FERREIRA, Raíssa Lelis Siqueira; SANTANA, Sarah de Oliveira. **Manual de orientação do novo Fundeb**. Brasília, DF: FNDE. 2021.

DIAS, Adelaide Alves; SANTOS, Joedson Brito dos. Cobertura e atendimento da educação infantil: contradições, desafios e perspectivas para o novo FUNDEB. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, DF, v. 40, n. 1, p. 1–22, e128444, 2024.

ELACQUA, Gregory; HINCAPIE, Diana; HINCAPIÉ, Isabel; MONTALVA, Veronica. **Can Financial Incentives Help Disadvantaged Schools to Attract and Retain High-performing Teachers?: Evidence from Chile**. Washington, DC: IDB, 2019.

EMILSSON, H. A National Turn of Local Integration Policy: Multi-Level Governance Dynamics in Denmark and Sweden. **Comparative Migration Studies**, v. 3, n. 7, p. 1-16, 2015.

FERREIRA, Sérgio Guimarães; RIBEIRO, Giovanna; TAFNER, Paulo. **Abandono e Evasão Escolar no Brasil**: Nota Técnica. Rio de Janeiro: Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social, 2022.

FOSSATTI, Paulo. Novo FUNDEB: Uma incursão sobre seus possíveis avanços. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, DF, v. 39, n. 1, p. 1-19, e123165, 2023.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 50. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

GOBETTI, Sérgio Wulff. **Regras fiscais no Brasil e na Europa**: um estudo comparativo e propositivo. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014.

GRÁCIO, Ricardo. O Conceito de Comunicação em Niklas Luhmann – Consequência semióticas de uma redefinição da noção de unidade social. **Revista Comunicando**, Braga, v. 3, n. 1, p. 100–120, 2014.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1991.

INSITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD**. Brasília, DF: IBGE, 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Impactos do novo Fundeb nas finanças públicas municipais**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023.

KAPLAN, Stephen B. Banking unconditionally: The political economy of Chinese finance in Latin America. **Institute for International Economic Policy (IIEP) Working Paper Series**, n. 2015-14, p. 1-33, 2015.

KARNOPP, Laerte Radtke. O novo Fundeb e o dever de progressividade na concretização do direito à educação básica. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, Florianópolis, v. 6, n. 2, p. 1-20, jul./dez. 2020.

KJAER, Poul F. Systems in context: On the outcome of the Habermas/Luhmann-debate. **Ancilla Iuris**, n. 67, p. 1–10, 2006a.

KJAER, Poul F. **The Evolution of the Strategic Role of the State**: From Market Corrector to the Centre of Political Communication. Working Paper No. 2006/35. Frederiksberg: Copenhagen Business School, 2006b.

KLEIN, Stefan. Resenha: Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral. **Tempo Social**, São Paulo, v. 29, n. 3, p. 349-367, 2017.

- KUNZLER, Caroline Morais. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 16, p. 123-136, 2004.
- LOCHAGIN, Gabriel; CARVALHO, André; CONTI, José. A brief review of the legal qualification of public expenditure in Brazil. **SSRN**, p. 1-9, may 2012.
- LUHMANN, Niklas. **Social Systems**. Stanford: Stanford University Press, 1995.
- LUHMANN, Niklas. **Die Politik der gesellschaft**. Frankfurt: Suhrkamp, 2000.
- LUHMANN, Niklas. **A realidade dos meios de comunicação**. Rio de Janeiro: Doca, 2005.
- LUHMANN, Niklas. **Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral**. São Paulo: Martins Fontes, 2022.
- MATURANA, Humberto; VARELA, Francisco J. **Autopoiesis and Cognition: The Realization of the Living**. London: D. Reidel Publishing Company, 1980.
- MAURER, Kathrin. Communication and Language in Niklas Luhmann's Systems-Theory. **Pandaemonium germanicum**, v. 16, n. 2, p. 1-21, 2010.
- MENDES, Marcos. Ineficiência do Gasto Público. *In*: LISBOA, Marcos; MENDES, Marcos. (Org.). **Desafios da Economia Brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2019. p. 48-59.
- MENDES, Marcos. **Emendas Parlamentares e Controle do Orçamento pelo Legislativo**. São Paulo: Instituto Millenium, 2021.
- MENDES, Marcos. **Orçamento Público e Responsabilidade Fiscal**. Textos Avançados em Economia e Política Pública. Brasília, DF: [s. n.], 2022.
- MENDES, Marcos. Emendas Parlamentares e controle do orçamento pelo legislativo: uma comparação do Brasil com países da OCDE. **Millennium Papers**, p. 1-7, 2023.
- NEVES, Clarissa Eckert Baeta; NEVES, Fabrício Monteiro. O que há de complexo no mundo complexo? **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 15, p. 182-207, 2006.
- NIELSEN, Stine Pilgaard Porner. Introduction: A Special Issue on Niklas Luhmann's Systems Theory and Law. **Oñati Socio-Legal Series**, v. 14, n. 5, p. 1206-1226, 2024.
- NOGUEIRA, Édrio Donizeti Barros. **A rigidez do arcabouço fiscal brasileiro e seus impactos**. Brasília, DF: Instituto Legislativo Brasileiro. 2022.
- NUSSBAUM, Martha C. **Creating Capabilities: The Human Development Approach**. Cambridge: Harvard University Press, 2011.
- OREIRO, José Luis; FERREIRA-FILHO, Helder Lara. A PEC 32 da Reforma Administrativa: Uma análise crítica. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 41, n. 3, p. 487-506, jul./set. 2021.

OREOPOULOS, Philip; SALVANES, Kjell G.. Priceless: The Nonpecuniary Benefits of Schooling. **Journal of Economic Perspectives**, v. 25, n. 1, p. 159–184, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). In: FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). UNICEF, [on-line], [1948]. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> Acesso em: 20 jul. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Educação 2030: Declaração de Incheon e Marco de Ação**. Brasília, DF: UNESCO, 2016.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Estudos Econômicos da OCDE: Brasil 2019**. Brasília: OCDE/FGV, 2019a.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Spending Review: Designing and Conducting Spending Review**. Paris: OECD Publishing, 2019b.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Education at a Glance 2021: OECD Indicators**. Paris: OECD Publishing, 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Education at a Glance 2022: OECD Indicators**. Paris: OECD Publishing, 2022.

PAES DE BARROS, Ricardo *et al.* **O papel da educação na mobilidade social**. Brasília, DF: IPEA, 2009.

PAES DE BARROS, Ricardo *et al.* **Consequências da violação do direito à educação**. Rio de Janeiro: Autografia: 2021a.

PAES DE BARROS, Ricardo *et al.* **Educação e Equidade: políticas públicas para reduzir desigualdades educacionais no Brasil**. São Paulo: Fundação Santillana, 2021b.

PAES DE BARROS, Ricardo. **Pobreza e desigualdade no Brasil: uma abordagem multidimensional**. Brasília, DF: IPEA, 2019a.

PAES DE BARROS, Ricardo. **Educação e equidade: fundamentos e desafios**. Brasília, DF: IPEA, 2019b.

PAES DE BARROS, Ricardo. **Redução das desigualdades educacionais no novo Fundeb**. Brasília, DF: INEP, 2021.

PALMIERI, Emerson. Social media, Echo chambers and contingency: a system theoretical approach about communication in the digital space. **Kybernetes**, v. 53, n. 8, p. 2593–2604, 2023.

PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA (PDT). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5633**. Petição Inicial. Brasília: STF, 2017.

PEREIRA, Carlos; MELO, Melo. The political economy of budgeting in Latin America. **CAF Working Papers**, n. 13, p. 1-48, 2011.

PEREIRA, Vitor. Causa e Consequências do Abandono e da Evasão Escolar. *In*: INSTITUTO MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **IMDS**, [on-line], jun. 2022a. Disponível em: <https://imdsbrasil.org/publicacoes/> Acesso em: 18 ago. 2025.

PEREIRA, Vitor. Diagnóstico do Abandono e da Evasão Escolar no Brasil. *In*: INSTITUTO MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **IMDS**, [on-line], jun. 2022b. Disponível em: <https://imdsbrasil.org/publicacoes/> Acesso em: 18 ago. 2025.

PETERS, Brainard Guy. **The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration**. 6. ed. London: Routledge, 2010.

PIKETTY, Thomas. **Capital e ideologia**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

PONTES, Fábio Pifano. **Governança fiscal num contexto de elevada rigidez da despesa**. 2018. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, DF, 2018.

REIS, Marcus Fábio Carvalho dos. **Spending review e sua implantação no âmbito da união no Brasil**. Brasília, DF: Instituto Legislativo Brasileiro. 2023.

RIBEIRO, Juliana Lanaro; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Regras fiscais, rigidez orçamentária e efeitos alocativos: uma avaliação dos impactos sobre os investimentos municipais brasileiros**. Brasília, DF: Secretaria de Orçamento Federal, 2022.

ROCHA, Leonel Severo; WEYERMÜLLER, André Rafael. Comunicação ecológica por Niklas Luhmann. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 19, n. 1, p. 232–262, 2014.

RODRIGUES, Léo Peixoto; COSTA, Everton Garcia da. Niklas Luhmann: uma visão sistêmica (e polêmica) da sociedade. **Sociologias**, Sociologias, Porto Alegre, v. 20, n. 48, p. 300–309, maio/ago. 2018.

SANTOS, Iris Gomes dos; GONTIJO, José Geraldo Leandro; AMARAL, Ernesto F. L. A política de segurança pública no Brasil: uma análise dos gastos estaduais (1999–2010). **Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n. 1, p. 105–131, abr. 2015.

SAPAŁA, Magdalena. **How flexible is the EU budget?** Flexibility instruments and mechanisms in the multiannual financial framework (MFF). Brussels: European Parliamentary Research Service, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 14. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SHIMAMURA, Aya; HORTA, Guilherme Tinoco de Lima. A Melhoria na Qualidade do Gasto Público e o Spending Review. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**, São Paulo, v. 1, n. 10, p. 42-62, 1º Sem. 2023.

SILVA, Carlos Eduardo Menezes da; CRISPIM, Fernanda Pimentel; SANTOS, Paula Castro Brandão Vaz dos. Revisão institucional e dos gastos públicos no enfrentamento às mudanças climáticas no estado de Pernambuco (Brasil). **Revista Brasileira de Meio Ambiente**, Recife, v. 9, n. 2, p. 58–75, 2021.

SILVA, Glauco Fonteles Oliveira e; TESSMANN, Mathias Schneid. Brazilian Constitutional Amendment Proposal 187 of 2019: Budgetary rigidity, linked revenue, mandatory expenditures, and public debt. **MISES: Interdisciplinary Journal of Philosophy, Law, and Economics**. São Paulo, v. 10, p. 1-21, 2022.

STIGLITZ, Joseph E. **O preço da desigualdade**: como a sociedade dividida de hoje põe em risco o nosso futuro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

STIGLITZ, Joseph E. **Progressive Capitalism for an age of discontent**. New York: W. W. Norton & Company, 2019.

TAFNER, Paulo *et al.* Oportunidades Educacionais e Mobilidade Social no Brasil. In: INSTITUTO MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **IMDS**, jun. 2023. Disponível em: <https://imdsbrasil.org/publicacoes/> Acesso em: 18 ago. 2025.

TAFNER, Paulo *et al.* **Ensino Online e Presencial**: O que a literatura acadêmica de avaliação de impacto conclui sobre as diferenças nos resultados? Artigo nº. 07 (AR-IMDS-07-2024). Rio de Janeiro: IMDS, 2024. Disponível em: <https://imdsbrasil.org/wp-content/uploads/2024/07/ImdsA007-2024-EnsinoOnlinePresencial.pdf> Acesso em: 18 ago. 2025.

TEUBNER, Gunther. After legal instrumentalism? Strategic models of post-regulatory law. **International Journal of the Sociology of Law**, v. 12, p. 375–400, 1984.

TEUBNER, Gunther. After Legal Instrumentalism? Strategic Models of Post-Regulatory Law. In: TEUBNER, Gunther (Ed.). **Dilemmas of Law in the Welfare State**. Berlin: Walter de Gruyter, 1986a. p. 299–325.

TEUBNER, Gunther. Autopoiesis and Steering: How Politics Profits from the Self-Referentiality of Law. In: TEUBNER, Gunther (Ed.). **Dilemmas of Law in the Welfare State**. Berlin: Walter de Gruyter, 1986b. p. 71–103.

TORRES, Luiza Blanco Rangel. **Regras fiscais no Brasil**: Comparação internacional e perspectivas futuras. 2020. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2020.

TRYGGVADÓTTIR, Á.; PARK, A. Selective Spending Reviews in Chile. **OECD Papers on Budgeting**, v. 5, p. 1-33, dez. 2024.

VIANA, Ulisses Schwarz. **O Direito na Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann**: uma introdução crítica. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

VIEIRA, Camily; ROCHA, Fabiana; FORQUESATO, Pedro. Revisão Periódica de Gastos: Uma Breve Discussão. **Informações Fipe**, São Paulo, p. 68-71, maio 2023.

APÊNDICE A - EMENDAS CONSTITUCIONAIS COM IMPACTO SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO (2015 - 2024)

O presente apêndice tem por finalidade apresentar, de forma sistematizada, as principais Emendas Constitucionais (ECs) promulgadas a partir de 2015 que afetaram diretamente a estrutura, a governança e a flexibilidade do orçamento público brasileiro. Tais alterações constitucionais contribuíram para intensificar o fenômeno da rigidez orçamentária, ao mesmo tempo em que fragmentaram os mecanismos decisórios e redistributivos do gasto público.

As emendas aqui destacadas evidenciam como o orçamento público tem sido alvo de disputas entre distintos sistemas sociais (político, jurídico e econômico) cujas interferências nem sempre são convergentes com os princípios da eficiência, equidade e planejamento racional. O quadro que se forma é o de um orçamento tensionado por vinculações rígidas, disputas federativas, emendas impositivas e reformas estruturais não coordenadas, o que compromete a capacidade do Estado de adaptar suas prioridades a contextos emergentes e desafios complexos.

A sistematização dessas emendas reforça a tese defendida neste trabalho quanto à necessidade de adoção de instrumentos de revisão periódica do gasto, como o *Spending Review*, que permitam restabelecer a racionalidade na alocação de recursos e aprimorar a comunicação entre os sistemas envolvidos na formulação e execução das políticas públicas.

Quadro A - Emendas Constitucionais com Impacto sobre o Orçamento Público Brasileiro (1995–2023)

EC	Ano	Conteúdo Central	Impacto Orçamentário
EC 86	2015	Institui as emendas impositivas individuais (1,2% da RCL)	Reduz a margem discricionária do Executivo; engessamento da LOA
EC 95	2016	Estabelece o Teto de Gastos (Novo Regime Fiscal) por 20 anos	Congela o crescimento real da despesa primária; afeta educação e saúde
EC 100	2019	Regulamenta as emendas de bancada estadual impositivas	Aumenta a rigidez da despesa pública e pressiona a base fiscal
EC 108	2020	Novo Fundeb permanente com vinculação mínima de 70% para salários	Eleva a rigidez dos gastos em educação; vincula folha à transferência
EC 123	2022	Institui benefícios sociais em ano eleitoral (PEC Kamikaze)	Amplia despesas fora do teto; julgada parcialmente inconstitucional pelo STF

EC 131	2023	Cria obrigação de gasto com saúde digital	Vinculação adicional de recursos a nova política pública
EC 132	2023	Reforma Tributária: cria o IVA dual, novos critérios de partilha, fundos compensatórios	Altera estrutura da arrecadação e da base das vinculações constitucionais (educação e saúde); impactos sobre o Fundeb e previsibilidade de receita
EC 135	2024	Obriga destinação mínima do Fundeb para educação em tempo integral	Vinculação mais rígida; altera o artigo 212-A da CF; afeta a flexibilidade federativa na gestão dos recursos da educação

Fonte: BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Elaborada por: Autor.

Análise interpretativa

O apêndice apresentado revela um processo contínuo de transformação institucional do orçamento público brasileiro, por meio de sucessivas emendas constitucionais que, embora justificadas sob diferentes premissas (melhoria da transparência, fortalecimento da federação, proteção de áreas sociais, controle fiscal), produziram, em conjunto, efeitos colaterais de rigidez, fragmentação e perda de coordenação estratégica.

1. Rigidez Orçamentária e Vinculações Normativas

Emendas como a EC 86/2015, EC 100/2019, EC 108/2020, EC 131/2023 e EC 135/2024 introduziram novas obrigações constitucionais de alocação de recursos, restringindo a margem de manobra do Executivo. Ainda que essas vinculações estejam frequentemente associadas à proteção de direitos sociais, como educação e saúde, sua multiplicação desordenada transforma o orçamento em uma colcha de retalhos de comandos impositivos, dificultando a eficiência alocativa e a gestão flexível das prioridades públicas.

2. Controle Fiscal e Austeridade

A EC 95/2016, ao instituir o teto de gastos por 20 anos, marca um ponto de inflexão na política fiscal brasileira. Inspirada por modelos de austeridade fiscal, essa norma não apenas congelou a expansão real da despesa primária, mas também passou a

colidir sistematicamente com outras normas constitucionais que impõem pisos de gasto, gerando tensões jurídicas, distorções econômicas e conflitos federativos. A contradição entre o teto e os pisos legais intensificou a disputa distributiva no interior do orçamento, sem resolver o problema da qualidade do gasto público.

3. Captura Política do Orçamento

As emendas que instituem as emendas impositivas individuais e de bancada (ECs 86 e 100) configuram um processo de captura legislativa do orçamento, no qual o Congresso Nacional não apenas participa da formulação da lei orçamentária, mas também impõe, de forma vinculante, alocações específicas de recursos. Essa lógica clientelista e fragmentada de execução orçamentária compromete o planejamento de médio e longo prazo e desvia a racionalidade técnica para fins políticos de curto prazo.

4. Expansão da Despesa sem Contrapartida

A EC 123/2022 (PEC Kamikaze) representa um exemplo emblemático de uso estratégico da Constituição para fins eleitorais, ao instituir benefícios sociais em ano eleitoral, burlando o regime fiscal vigente e tensionando a relação entre política fiscal e responsabilidade institucional. A posterior declaração de inconstitucionalidade parcial dessa emenda pelo Supremo Tribunal Federal ilustra os conflitos intersistêmicos que emergem quando os sistemas político, jurídico e econômico operam com lógicas disfuncionais entre si.

5. Transformações Estruturais e Incerteza Federativa

A EC 132/2023, ao promover a Reforma Tributária, introduz um novo regime de arrecadação e partilha federativa, com potenciais impactos sobre as vinculações constitucionais destinadas à educação e saúde. A transição para o modelo de IVA dual impõe desafios de adaptação institucional, recalibração das receitas base e incertezas quanto à redistribuição futura, exigindo mecanismos robustos de monitoramento e revisão do gasto — o que reforça a urgência da adoção de práticas como o *Spending Review*.

Conclusão

A análise interpretativa do conjunto das ECs evidencia que o ordenamento constitucional brasileiro, longe de apresentar estabilidade normativa no campo fiscal, tem sido objeto de revisões sucessivas com baixa coordenação sistêmica e pouca avaliação de impactos cumulativos. Isso aprofunda o déficit de governança orçamentária, compromete a previsibilidade das políticas públicas e reduz a capacidade do Estado de responder a demandas sociais complexas.

Nesse contexto, torna-se imperativo avançar na institucionalização de instrumentos que promovam transparência, avaliação e realinhamento periódico das alocações orçamentárias, como é o caso do *Spending Review*, analisado nos capítulos seguintes. Este instrumento pode constituir-se em importante canal de recomposição da racionalidade intersistêmica, ao integrar critérios econômicos de eficiência, parâmetros jurídicos de legalidade e demandas políticas de justiça distributiva.

APÊNDICE B - CLASSIFICAÇÃO DOS PAÍSES DA OCDE SEGUNDO AS REVISÕES DE GASTOS PÚBLICOS

Este apêndice apresenta uma sistematização da classificação dos países da OCDE quanto à institucionalização das Revisões de Gastos, conforme as diretrizes analíticas estabelecidas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A categorização leva em consideração o grau de institucionalização, integração ao processo orçamentário e regularidade das revisões. Complementarmente, são apresentados exemplos práticos adotados por diferentes países.

Quadro B - Classificação dos países da OCDE quanto à institucionalização das Revisões de Gastos

País	Categoria	Descrição da Categoria	Exemplos e Práticas
Reino Unido	Institucionalizado	Revisões integradas ao ciclo orçamentário e com institucionalização avançada.	Tesouro coordena revisões integradas ao orçamento anual.
Países Baixos	Institucionalizado	Revisões integradas ao ciclo orçamentário e com institucionalização avançada.	Revisões regulares com grupos interministeriais.
Irlanda	Institucionalizado	Revisões integradas ao ciclo orçamentário e com institucionalização avançada.	IGEES apoia revisões voltadas à eficiência e realocação.
Dinamarca	Institucionalizado	Revisões integradas ao ciclo orçamentário e com institucionalização avançada.	Revisões iniciadas anualmente em janeiro, entregues até maio.
Nova Zelândia	Institucionalizado	Revisões integradas ao ciclo orçamentário e com institucionalização avançada.	‘Baseline reviews’ com foco em necessidades ministeriais.
Noruega	Institucionalizado	Revisões integradas ao ciclo orçamentário e com institucionalização avançada.	Ministério das Finanças lidera com grupos de trabalho mistos.
México	Parcialmente institucionalizado	Revisões com escopo parcial, ainda em consolidação.	Utiliza informações do CONEVAL e Ministério da Fazenda.
Grécia	Parcialmente institucionalizado	Revisões com escopo parcial, ainda em consolidação.	Transição de foco fiscal para qualidade do gasto.
Estônia	Parcialmente institucionalizado	Revisões com escopo parcial, ainda em consolidação.	Revisões desde 2016, buscando institucionalização.
Alemanha	Parcialmente institucionalizado	Revisões com escopo parcial, ainda em consolidação.	Revisões iniciais setoriais desde 2015.
Canadá	Em transição	Processos em desenvolvimento e com	Foco evolui de corte fiscal à análise de resultados.

Eslováquia	Em transição	crescente estruturação institucional. Processos em desenvolvimento e com crescente estruturação institucional.	Unidade ' <i>Value-for-Money</i> ' monitora implementação.
Letônia	Em transição	Processos em desenvolvimento e com crescente estruturação institucional.	Revisões legais desde 2015, com divisão especializada.

Fonte: Elaborado pelo autor.