

arquivos analíticos de
políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,
independente, de acesso aberto, e multilíngüe



aape | epaa

Arizona State University

Volume 29 Número 168

13 de dezembro 2021

ISSN 1068-2341

A Construção do Primeiro Fundeb (2005-2007) e do Fundeb Permanente (2015-2020): Análise Comparada sobre Processos Legislativos

Daniel Cara



Iracema Santos do Nascimento

Universidade de São Paulo (USP)
Brasil

Citação: Cara, D., & Nascimento, I. S. (2021). A construção do primeiro Fundeb (2005-2007) e do Fundeb permanente (2015-2020): Análise comparada sobre processos legislativos. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 29(168). <https://doi.org/10.14507/epaa.29.6781> Este artigo faz parte do dossiê especial, *Educação e suas Interfaces com Administração, Contabilidade e Economia: Políticas e Saberes*, editada por Zara Figueiredo Tripodi, Ursula Dias Peres e Thiago Alves.

Resumo: Este artigo analisa a tramitação legislativa do primeiro Fundeb (de caráter transitório) e do Fundeb permanente, propondo uma interlocução entre o referencial da Ciência Política e a pesquisa na área da educação. O corpo de dados analisados constitui-se de documentos de tramitação das políticas de fundos disponíveis no site do Congresso Nacional, bem como materiais nos sites dos atores coletivos mais dedicados às matérias. O foco da análise recai sobre quais atores foram mais influentes e como influenciaram a decisão parlamentar. Combina recursos advindos de duas tradições de análise teórica sobre processo legislativo – funcionalista e neoinstitucionalista (segundo as abordagens distributivista, partidária e informacional) – e dos três modelos mais recorrentes na

explicação sobre a formulação de políticas públicas: fluxos múltiplos, coalizões de advocacia e equilíbrio pontuado. Dentre os principais achados, destacam-se: a constituição de coalizões antagônicas que compuseram subsistemas de políticas públicas de educação; e a maior influência, sobre a tramitação, de uma dessas coalizões, identificada como do campo do direito à educação (Campanha Nacional pelo Direito à Educação), em detrimento daquela classificada como do campo do direito à aprendizagem (Todos pela Educação).

Palavras-chave: financiamento da educação; Fundef; Fundeb; processo legislativo; processo de políticas públicas

The construction of the first provisional Fundeb (2005-2007) and the permanent Fundeb (2015-2020): Comparative analysis of legislative processes

Abstract: This article analyses the legislative process of the first Fundeb (provisional) and the permanent Fundeb, proposing a dialogue between the political science framework and research in the field of education. The analyses data comprises documents of the legislative process of educational funds available on the website of the National Congress, as well as texts on the websites of the main collective actors engaged with the matters. The analysis focuses on which actors were most influential and how they influenced the parliamentary decision. It combines resources from two traditions of theoretical analysis on the legislative process – functionalist and neoinstitutionalist (according to distributive, partisan and informational approaches) – and from the three most recurrent models in the explanation of public policy formulation: multiple flows, advocacy coalitions and punctuated equilibrium theory. Among the main findings, the following stand out: the constitution of antagonistic coalitions that composed subsystems of public education policies; and the greater influence over the process of one of these coalitions, identified as belonging to the field of the right to education (Brazilian Campaign for the Right to Education), to the detriment of All for Education, classified as part of the field of the right to learning.

Keywords: education finance; Fundef; Fundeb; legislative process; public policy process

La construcción del primer Fundeb (2005-2007) y el Fundeb permanente (2015-2020): Análisis comparativo de procesos legislativos

Resumen: Este artículo analiza el proceso legislativo del primer Fundeb (de carácter transitorio) y del Fundeb permanente, proponiendo un diálogo entre el marco de la ciencia política y la investigación en el campo de la educación. El cuerpo de datos analizados está compuesto por documentos relacionados con las políticas de fondos educacionales disponibles en el sitio web del Congreso Nacional, así como materiales disponibles en los sitios web de los actores colectivos más dedicados a la materia. El enfoque del análisis es desvendar qué actores fueron más influyentes y cómo influyeron en la decisión parlamentaria. Combina recursos de dos tradiciones de análisis teórico sobre el proceso legislativo -- funcionalista y neoinstitucionalista (según enfoques distributivo, partidista e informativo) - y de los tres modelos más recurrentes en la explicación de la formulación de políticas públicas: flujos múltiples, coaliciones de incidencia y teoría del equilibrio puntuado. Entre los principales hallazgos tenemos: la constitución de coaliciones antagónicas que componían subsistemas de políticas públicas de educación; y la mayor influencia en el proceso de una de estas coaliciones, identificada como perteneciente al ámbito del derecho a la educación (Campanha Brasileira por el Derecho a la Educación), en detrimento de la comprendida como del ámbito del derecho al aprendizaje (Todos por la Educación).

Palabras-clave: financiamiento de la educación; Fundef; Fundeb; proceso legislativo; proceso de política pública

A Construção do Primeiro Fundeb (2005-2007) e do Fundeb Permanente (2015-2020): Análise Comparada sobre Processos Legislativos

Introdução e Objetivo

A literatura sobre as políticas educacionais tem se dedicado a analisar os resultados das políticas públicas, mas ainda é tímida no estudo sobre os processos legislativos que culminam nas leis. O objetivo deste artigo é colaborar no preenchimento dessa lacuna, apresentando resultados de pesquisas dedicadas a investigar, em análise comparada, a tramitação no Congresso Nacional do primeiro Fundeb¹ (2004-2007) e do seu substituto, o Fundeb permanente (2015-2020). Para efeito de comparação, serão feitas menções à tramitação do Fundef. Com isso, revelam-se atores, suas concepções de educação, seus recursos de poder e suas estratégias de disputa – tanto pelo fundo público quanto por um modelo de financiamento da educação básica.

Este artigo resulta de um primeiro esforço sintético de interlocução entre duas pesquisas recentes desenvolvidas no âmbito da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. A primeira dedicada à construção do primeiro Fundeb (Nascimento, 2021, 2019, 2010), a segunda interessada em estudar a construção do novo e permanente Fundeb².

Considerando que a política de fundos mobiliza grandes somas de recursos e têm alto impacto sobre as relações federativas e a vida dos cidadãos, este artigo busca apresentar uma compreensão concisa sobre como foram deliberadas no Congresso Nacional as duas versões do Fundeb, quais atores foram mais influentes e como eles influenciaram a decisão parlamentar. Para dar conta dessa tarefa, será realizada uma ponte entre *abordagens analíticas sobre processo legislativo* e os *modelos teóricos dedicados à formulação de políticas públicas*.

A inovação proposta pelo texto não se limita à ponte *em si*, mas à própria interlocução entre a Ciência Política e a pesquisa na área da educação.

Introdução à Política de Fundos e ao Fundeb

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Congresso Nacional estabeleceu três políticas de fundos para o financiamento da educação básica pública:

- 1) o Fundef³, que tramitou entre 1995 e 1996 e vigorou de 1998⁴ até 2006;
- 2) o primeiro Fundeb, que tramitou de 2005 a 2007 e vigorou de 2007 até dezembro de 2020; e
- 3) o novo e permanente Fundeb, que tramitou de 2015 a 2020, vigorando a partir de 1º de janeiro de 2021.

Os três foram estabelecidos por emendas constitucionais, regulamentadas por leis ordinárias, complementadas, por sua vez, por decretos regulamentatórios operacionais.

Propostos inicialmente por Anísio Teixeira (Amaral, 2001), os fundos de financiamento educacional têm o objetivo – nem sempre satisfatoriamente alcançado (Limonti, Perez & Caldas;

¹ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. É o sistema que financia as matrículas de toda a educação básica pública, da creche ao ensino médio, incluindo as modalidades deste nível de ensino (educação integral, educação do campo, educação indígena, educação quilombola, educação técnica profissional de nível médio e educação especial).

² Pesquisa desenvolvida por Daniel Cara, no âmbito da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. A investigação é intitulada: “A questão econômica e o financiamento do direito à educação: estudo sobre a tramitação do novo Fundeb”.

³ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

⁴ Excepcionalmente, o Estado do Pará adiantou a implementação do Fundef para 1º de julho de 1997.

2014) – de atenuar desigualdades federativas (Cara, 2014; Pinto, 2015, 2019; Menezes Filho & Fernandes; 2019) e colaborar para o cumprimento de metas nacionais da política de educação básica (Souza, 2005), facilitando a coordenação entre os entes federados (Arretche, 2004).

Resumidamente, o Fundeb é um sistema de fundos e de remanejamento de receitas criado para distribuir recursos destinados à educação básica pública. Sua função é colaborar na resolução de um problema estrutural da República Federativa do Brasil: o direito à educação é um atributo nacional de cidadania (CF 1988, art. 6), mas o federalismo brasileiro é marcadamente desigual (Cara, 2014), sendo *centrípeto* (centralizador) no processo arrecadatório – o que confere um *sobrepoder* ao governo da União – e *centrífugo* (descentralizador) na implementação e execução de políticas sociais – o que, devido ao subfinanciamento e baixa capacidade arrecadatória, *sobrecarrega* demasiadamente governos estaduais e municipais, responsáveis pela oferta da educação básica (CF 1988, art. 211).

Em *Coronelismo, Enxada e Voto*, Victor Nunes Leal (2012) apresenta o quadro organizado pelo deputado Cincinato Braga do exercício de 1932: “enquanto a União arrecadava 63% do total dos impostos, os Estados só percebiam 28% e aos municípios tocava a miséria de 9%”. Em artigo publicado na Folha de S. Paulo, Cara (2012) demonstra que a realidade mudou, mas a assimetria arrecadatória não foi solucionada:

Segundo dados de 2010 do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República [publicados em 2010], a União retém 57,1% dos recursos disponíveis arrecadados, sobrando 24,6% para os 26 Estados e para o Distrito Federal e apenas 18,3% para os mais de 5.000 municípios. Contudo, conforme dados de 2009 do Inep [...], a cada R\$ 1 público investido em políticas educacionais naquele ano, Estados e o Distrito Federal despenderam R\$ 0,41, os municípios investiram R\$ 0,39 e a União colaborou com só R\$ 0,20. (Cara, 2012).

Conforme o *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação* (Inep, 2020), a participação dos entes federados no financiamento da educação apresenta novos valores, com maior participação da União. Contudo, os municípios permanecem vulneráveis e com responsabilidade crescente:

Os entes federados com maior participação no total de gastos públicos em educação foram os governos municipais e com tendência de aumento, passando de 37,5%, em 2015, para 38,4%, em 2017. Os estados e o Distrito Federal mantiveram sua participação próxima a 30%, tendo em vista que passaram de uma participação de 31,6%, em 2015, para 29,9%, em 2017. O governo federal, que tem uma maior participação nos gastos privados, aumentou sua participação de 28,4%, em 2015, para a faixa de 29,5%, em 2017. (INEP, 2020)

E para além da *desigualdade vertical* entre entes federados nas três esferas, há a *desigualdade horizontal*, entre pares: entre municípios com outros municípios e entre estados com outros estados (Cara, 2014).

A consequência desse desequilíbrio federativo (vertical e horizontal) é a obstrução do primeiro princípio da educação (CF/1988, art. 206, inc. I): *igualdade de condições para o acesso e permanência na escola*. Em outras palavras, a depender de onde vive (Estado e Município), um estudante terá melhores ou piores condições de exercer seu direito à educação.

O enfrentamento do desequilíbrio federativo seria a principal prerrogativa do Sistema Nacional de Educação (SNE), que embora esteja estabelecido pelo art. 214 da CF/1988, ainda não

foi regulamentado⁵. Como decorrência, a desigualdade de receitas entre Estados e entre municípios faz com que algumas redes de ensino tenham condições muito mais favoráveis para a realização das políticas educacionais do que outras.

Iniciada pelo Fundef⁶, resumidamente, a política de fundos redistribui recursos da vinculação obrigatória de Estados e Municípios prevista no art. 212 da CF/1988, sendo que a União precisa ir além do que é determinado por esse dispositivo.

Grosso modo, a política de fundos transfere e/ou redistribui recursos:

- a) da União para Municípios e Estados;
- b) dos Estados para Municípios localizados em seu território; e
- c) de Municípios com maior receita para Municípios com menor receita dentro de um mesmo Estado, desde que seja considerada a quantidade de matrículas de cada Município.

Como dito anteriormente, esses remanejamentos são realizados e operacionalizados segundo critérios constitucionais, por meio de emendas à constituição, leis infraconstitucionais (as chamadas leis de regulamentação) e decretos regulamentatórios.

Como o objetivo deste texto não é explicar o funcionamento de cada um dos três fundos – *Fundef*, *primeiro Fundeb* e *Fundeb permanente* –, eventuais esclarecimentos sobre o funcionamento do sistema de fundos ocorrerão apenas quando for necessário ao argumento.

Diante do impacto e da envergadura da política de fundos, bem como da difícil tarefa de aprová-la⁷, a análise de tramitação das matérias revela disputas federativas, tensões entre poderes e conflitos entre atores sociais e políticos. Concretamente, esses *jogos* acabam por determinar as respectivas leis (Emendas à Constituição e leis de regulamentação), definindo parte substantiva do financiamento à educação básica pública.

Justificativa Teórica e Breve Revisão da Literatura

No *Prefácio* à quinta edição de *Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica* de Florestan Fernandes, José de Souza Martins (2005) ensina que nos “Fundamentos empíricos da explicação sociológica”, [Florestan Fernandes] já havia deixado claro que as três fundamentais correntes teóricas da Sociologia [*marxista, weberiana e durkheimiana*] não se aplicam arbitrariamente, mas de acordo

⁵ Trata-se de proposta de constituição de um Sistema Nacional de Educação (SNE) articulado entre entes federados, sistemas e redes de ensino, sob coordenação da União, conforme estabelecem os documentos finais da Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb, 2008); e das Conferências Nacionais de Educação (Conae, 2010, 2014).

⁶ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, como o próprio nome informa, abrangia apenas ao ensino fundamental. Contraditoriamente, até 2004 a única modalidade considerada era a Educação Especial. A partir de 2005 passou a contabilizar matrículas de escolas rurais, mas o Fundef nunca acolheu a Educação de Jovens e Adultos. Já o Fundeb, desde sua primeira versão, surge com um escopo muito maior, pois além de abranger as etapas da educação infantil (de administração direta e conveniada) e do ensino médio, incorpora também a educação especial, a EJA, a educação indígena, a educação quilombola, o ensino profissional integrado, matrículas de escolas de zonas rurais e de tempo integral, além do parcial.

⁷ Como foram estabelecidos por emendas constitucionais, o Fundef e as duas versões do Fundeb precisaram de aprovação nas duas casas do Congresso Nacional, por 3/5 dos respectivos colegiados: 308 votos de 513 na Câmara dos Deputados e 49 votos de 81 no Senado Federal.

com o tema e as características do objeto. *É o objeto que propõe ao pesquisador o procedimento teórico que melhor dá conta de suas determinações.* (p. 21, grifos nossos)

Preocupado com a excessiva especialização metodológica da Ciência Política, capaz de submeter a teoria aos dados, Shapiro (2002) recomenda que as pesquisas na área devem se orientar aos problemas (*problems-driven*) e não aos métodos (*method-driven*). O *method-driven*, na concisa interpretação de Nunes & Barbosa (2017, p. 94) sobre a contribuição do autor, levaria “a uma autoconstrução de problemas associados a uma utilização abusiva dos dados em detrimento das teorias”. Para evitar esse equívoco, Shapiro afirma que a orientação ao problema leva ao percurso científico substantivo, baseado na teoria (*theory-laden*).

Conforme o exposto, é possível concluir que tanto na perspectiva do objeto quanto na orientação ao problema, cabe ao pesquisador a decisão sobre qual abordagem teórica melhor colabora com sua investigação. Ademais, considerando a variedade de abordagens na Ciência Política, com vantagens e desvantagens, o investigador deve combiná-las, segundo a necessidade analítica, como recomenda Grofman (1997).

O estudo sobre a deliberação da política de fundos, tema deste artigo, demanda uma revisão das tradições e abordagens sobre processo legislativo, complementadas pelos modelos de políticas públicas. O objetivo é produzir um entendimento mais amplo sobre a influência dos atores na deliberação parlamentar.

Duas Tradições: Funcionalista e Neoinstitucionalista

Segundo Santos (2014), há duas tradições predominantes no âmbito da análise teórica sobre o processo legislativo. A primeira é a funcionalista, dedicada a analisar o papel do Parlamento, em termos de sua autonomia (ou não) perante o Poder Executivo. A segunda é a neoinstitucionalista, preocupada em verificar os objetivos de carreira dos parlamentares, como interação no Parlamento e com os demais atores sociais e políticos, para depois explicar “fenômenos relevantes relativos à vida parlamentar, tais como disciplina partidária, produção legislativa, maior ou menor predominância do Executivo etc.” (Santos, 2014, p. 9).

Na literatura funcionalista, considerando a relação entre Poder Executivo e Poder Legislativo, o parlamento pode ser *ativo*, *reativo* ou *carimbador*. É *ativo* quando há maior autonomia do Legislativo frente ao Executivo; *reativo* quando não há uma separação total e efetiva entre o Executivo e o Legislativo – sendo que o último apenas reage ao primeiro; e *carimbador*, quando o Legislativo é apenas subserviente às iniciativas do Executivo (Figueiredo & Limongi, 2004; Santos, 1998, 2014).

Atualmente, a corrente hegemônica sobre processo legislativo é a neoinstitucionalista, dividida nas abordagens distributiva, partidária e informacional. Limongi explica que o objetivo dos neoinstitucionalistas é deslocar o foco da explicação sobre o processo legislativo para as instituições. Embora os novos institucionalistas não se preocupem em “apresentar uma definição precisa do que se deve entender por instituições”, é possível dizer que são “as regras, leis, procedimentos, normas, arranjos institucionais e organizacionais [que] implicam a existência de constrangimentos e limites ao comportamento”. Em outras palavras, *as regras do jogo político condicionam a conduta e o desempenho dos jogadores e, até mesmo, o resultado do jogo*. Assim, os “constrangimentos e limites acabam por explicar os próprios resultados do comportamento” (Limongi, 1994, p. 8).

As Três Correntes Neoinstitucionalistas

Inicialmente formulada para estudo do Congresso dos Estados Unidos da América, a corrente *distributiva* postula que a ação parlamentar e mesmo a organização do parlamento estão pautadas pelo imperativo eleitoral, ou seja, pela reeleição dos seus membros. O trabalho do

representante está condicionado, portanto, à distribuição de benefícios ao seu distrito eleitoral, sendo que a avaliação do seu desempenho toma como referência a capacidade de atender aos interesses dos eleitores de sua circunscrição eleitoral.

A corrente *partidária* coloca ênfase na relevância dos partidos, tanto como referência para a tomada de decisão do eleitor quanto para a coordenação do comportamento dos parlamentares (Limongi, 1994). Para essa abordagem, os partidos não apenas beneficiam os políticos nas eleições, como orientam a atuação parlamentar, especialmente em momentos críticos e deliberativos. Essa corrente valoriza a liderança partidária, dedicada a solapar o “amesquinamento eleitoral e político”, impedindo que “os interesses paroquiais dos parlamentares prejudiquem a imagem coletiva da agremiação” (Santos, 2014, p. 11).

Por último e de forma particular, a corrente *informativa* coloca ênfase na incerteza quanto aos conteúdos e resultados das políticas deliberadas. Pressupõe uma “assimetria informacional entre o Executivo e o Legislativo” (Santos, 2014, p. 13), sendo o primeiro dominante na proposição de matérias e proprietário de mais e melhores informações do que o segundo.

As três abordagens neoinstitucionalistas analisam a relação entre comissões e plenário (Limongi, 1994, p.19) nas casas legislativas, dando ênfase às primeiras. Para os *distributivistas*, a participação nas comissões atende à necessidade de corresponder às demandas eleitorais. Os *partidários* dão ênfase à tentativa de subordinar a atuação dos parlamentares aos partidos. Por fim, os *informativos* analisam a participação em Comissões como algo que gera nos parlamentares demanda por especialização e qualidade da informação para a tomada de decisão.

Em revisão de literatura, Santos (2014) lista quatro estudos que verificam a coexistência de elementos distributivos e partidários no comportamento legislativo dos parlamentares brasileiros. O presente estudo do processo legislativo da política de fundos demonstra também a conduta informacional coexistindo com as outras duas.

Três Modelos Teóricos de Políticas Públicas

O estudo do processo legislativo ajuda a compreender como se dá a deliberação parlamentar e o que influi sobre ela, mas não dá pistas sobre a formulação de políticas públicas. T. Dye (1972) diz que as políticas públicas devem ser consideradas como “*whatever government choose to do or not to do*” (p. 2). Em tradução livre: tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer.

Objetiva, a definição de Dye abarca dois elementos importantes: primeiro, determina que o agente executor da política pública é um governo. Segundo, os governantes no exercício de governo do Estado (exercido pelos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário) decidem fazer ou não fazer algo; ou seja, tomam decisões conscientes e intencionais, segundo as informações de que dispõem e os interesses que possuem, representam e atendem.

Na análise dos processos de políticas públicas três modelos teóricos têm mais recorrência na literatura: múltiplos fluxos (*multiple streams*), proposto por John Kingdon em 1984 (Kingdon, 2010); coalizões de advocacia (*advocacy coalitions framework*), formulado por P. Sabatier e Jenkins-Smith em 1993; e equilíbrio pontuado (*punctuated-equilibrium*) de F. R. Baumgartner e B. D. Jones, também publicado em 1993⁸.

E tal como pode ocorrer nas teorias sobre processo legislativo, os modelos de políticas públicas também podem coexistir.

⁸ Sobre a adaptação dos termos para o português, fazemos uso das traduções consagradas por Ana Cláudia Capella (2005).

Modelo de Fluxos Múltiplos

J. Kingdon (2010) constrói sua abordagem de *múltiplos fluxos* inspirado pelo “modelo da lata de lixo” (*garbage can model*) de M. Cohen, J. March e J. Olsen (1972). O objetivo era compreender organizações que operam em condições e cenários incertos e ambíguos, configurando-se como uma espécie de “anarquia organizada”.

No âmbito da formulação das políticas públicas, Kingdon dedica sua análise ao competitivo processo de formulação da agenda, marcado pela participação de diversos atores. Segundo a teorização do autor, a mudança na agenda depende, em primeiro lugar, da convergência de três fluxos (*streams*): de problemas (*problem stream*), de soluções (*policy stream*) e o político (*politics stream*).

O *primeiro fluxo* decorre quando uma questão se transforma em um *problema* social, chamando a *atenção* dos formuladores de agenda, impelindo-os a agir. Como a atenção é recurso escasso, três mecanismos mobilizam esse fluxo, segundo Kingdon:

- 1) *indicadores*;
- 2) *eventos, crises e símbolos*; e
- 3) *feedback* sobre o governo.

Portanto, a *qualidade na definição do problema* é o que mobiliza o fluxo.

O *segundo fluxo* parte do pressuposto de que, muitas vezes, as *soluções* antecedem um *problema* socialmente reconhecido. Comunidades políticas e de especialistas formulam e depuram ideias e propostas para deliberação no processo decisório. Segundo Kingdon, o sucesso das propostas depende de:

- 1) *viabilidade técnica*;
- 2) *aceitação pela comunidade política e de especialistas*;
- 3) *custos toleráveis*;
- 4) *aceitação pelo público geral*; e
- 5) *receptividade pelos tomadores de decisão*.

O *terceiro* é o *fluxo da política*, no qual três elementos influem:

- 1) o *humor nacional*, verificado na opinião pública;
- 2) *as forças políticas organizadas*, em especial grupos de pressão;
- 3) *mudanças dentro do próprio governo*, decorrentes de resultados eleitorais, redistribuições partidárias ou ideológicas e/ou mudanças na administração.

Segundo Kingdon (2010), os três fluxos são relativamente independentes e possuem dinâmica própria, e quando convergem abre-se uma janela de oportunidade (*window of opportunity*) passageira, que deve ser aproveitada pelos *empreendedores de políticas públicas* (*policy entrepreneur*), sujeitos capazes de “reconhecer o momento de oportunidade, seu caráter transitório, e agem no sentido de ‘amarrar’ os três fluxos, facilitando o acesso de uma questão à agenda governamental” (Capella, 2018, p. 62).

Modelo das Coalizões de Advocacia

O segundo modelo teórico é das *coalizões de advocacia*, que compreende o *processo político* como um *sistema aberto, sujeito a mudanças* (ainda que prevaleça a estabilidade), cuja unidade de análise é o *subsistema de políticas públicas*, que sofre constrangimentos sociais, ambientais, econômicos e políticos e é composto por coalizões formadas por

atores públicos e privados, provenientes de diversas instituições e níveis governamentais, que dividem um conjunto de crenças e valores comuns e que buscam manipular as regras, orçamentos e recursos humanos governamentais

visando a atingir seus objetivos no longo prazo. (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993, p. 25)

Sabatier & Jenkins-Smith (1993) consideram que a tendência dos subsistemas é a da estabilidade e as raras ocorrências de mudanças decorrem de *fatores externos* (exógenos) e *internos* (endógenos) ao subsistema de políticas públicas.

No âmbito dos fatores externos, os autores avaliam que os parâmetros do problema de um subsistema de políticas públicas (*distribuição de recursos, valores socioculturais, estrutura social e constitucional*) são relativamente estáveis, determinando poucas oportunidades de mudança de hegemonia entre as coalizões.

Contudo, mudanças podem ocorrer por meio de *perturbações de maior vulto*. Elas decorrem de alterações significativas em condições socioeconômicas ou no regime político, alternância de poder entre partidos, impacto das decisões em outros subsistemas de políticas públicas e acontecimentos de força maior, como conflitos armados, desastres ambientais e sanitários.

Os autores ressaltam que eventos externos produzem *janelas de oportunidades* para alternância de hegemonia entre as coalizões, sendo que *essas ocasiões devem ser habilmente aproveitadas, sob risco de reestabelecimento do subsistema e da dominância anterior*. Os fatores internos de mudanças são:

- 1) *choques internos*;
- 2) *acordos negociados*; e
- 3) *aprendizado político*.

Os chamados *choques internos* também são entendidos como *perturbações de maior vulto*. Eles incidem sobre um aspecto fundamental: a mudança nas crenças da coalizão dominante, alterando a compreensão sobre um problema, a forma de solucioná-lo e/ou a coordenação das atividades de uma coalizão.

Menos efetivos para a mudança, os *acordos negociados* ocorrem quando surgem situações de impasse endógenas ao subsistema.

Por último e com menor ocorrência e eficácia, há o *processo de aprendizado político*, resultante da incomum negociação entre os membros de diferentes coalizões, que veem vantagens em cooperar em prol do alcance de objetivos políticos distintos (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999).

Modelo do Equilíbrio Pontuado

Por último, o modelo de *equilíbrio pontuado* de F. R. Baumgartner e B. D. Jones (1993), busca compreender *como e porque* a formulação de políticas públicas, bem como os demais processos políticos, passa por um período relativamente longo de estabilidade (equilíbrio) interrompido por uma *mudança brusca* (pontuação), a partir de certos *entendimentos* (*understandings*).

Ao contrário de John Kingdon (2010), que busca inspiração na própria Ciência Política com o *garbage can model*, Baumgartner & Jones (1993) encontram sua inspiração na biologia evolutiva: o *equilíbrio pontuado* se baseia na percepção de que *as espécies são estáveis*, apresentando *pouca mudança evolutiva* durante a maior parte de sua história geológica. Porém, quando ocorre uma *mudança evolutiva significativa*, a teoria propõe que geralmente é restrita a *eventos raros e geologicamente rápidos* (pontuação). O equilíbrio pontuado se opõe ao *gradualismo filético*, que vê a evolução como um processo uniforme e de transformação constante, suave e contínua (Eldredge & Gould, 1972).

Diante de uma *racionalidade limitada*, imposta pela abundância de questões que se apresentam aos decisores que compõem o macrossistema político (*macropolítico*), microssistemas ou subsistemas políticos (*policy subsystems*) são formados para encaminhar e gerir políticas públicas, resultando em mudanças incrementais, fora do foco político maior. Enquanto o macrossistema é mais afeito a mudanças abruptas.

Nesse sentido, o subsistema determina um monopólio (*policy monopoly*), que nada mais é do que um entendimento dominante, ou o controle por parte de alguns atores sobre a interpretação de um problema e como este é percebido e discutido tanto na sociedade quanto no ambiente de tomada de decisão. Segundo Baumgartner & Jones (1993), os monopólios são os responsáveis pela manutenção da estabilidade das políticas públicas, produzindo aprimoramentos incrementais e restringindo novas questões à agenda governamental. Para tanto, o monopólio produz uma imagem da política pública (*policy image*) que o legitima, produzindo *feedbacks negativos* às tentativas de mudança.

As mudanças ocorrem quando os monopólios são abalados ou rompidos por acontecimentos que chamam a atenção dos governantes (*attention-drive*) ou da sociedade, como mudanças na percepção das questões, oscilações na opinião pública, processos eleitorais, alternância de poder, etc. *Eventos desse tipo permitem a ascensão de novos grupos ao processo decisório, que são capazes de propor ao macrosistema uma nova imagem da política pública relacionando um problema a uma solução.*

Como muitas imagens da política pública concorrem simultaneamente, em inúmeras arenas (*venue shopping*), elas estão em estado latente para se expandir. Quando isso ocorre, as esferas de tomada de decisão (*policy venue*) agem, muitas vezes devido a uma espécie de efeito de adesão (*bandwagon*), no qual os atores se alinham com a maioria ou aceitam a influência de seus pares. Como consequência, emerge um *feedback* positivo à mudança, rompendo a estabilidade antiga, para na sequência estabelecer um novo monopólio e uma nova estabilidade.

Interações entre os Modelos de Processo de Políticas Públicas

Almeida & Gomes (2018) estimulam uma análise que interrelacione os modelos. Weible (2008) e Elgin & Weible (2013) produziram estudos que utilizaram e combinaram diferentes constructos teóricos de processo de políticas públicas para dar conta de seus esforços analíticos.

Nesse sentido, com recorte apropriado a este trabalho, Weible (2008) conclui que as teorias de coalizões de advocacia e do equilíbrio pontuado, devido à predominância da lógica dos subsistemas, possuem similitudes relevantes, ao contrário do modelo de fluxos – que devido à participação mais fluída dos atores –, está mais afeita à macropolítica.

Em outro trabalho, como contribuição à abordagem das coalizões de advocacia, Weible (2007) sugerem cinco recursos utilizados pelos atores na influência sobre políticas públicas:

- 1) *recursos financeiros;*
- 2) *autoridade legal formal;*
- 3) *grupos mobilizáveis;*
- 4) *acesso à informação técnica e científica; e*
- 5) *influência sobre a opinião pública.*

Nesse sentido, em diálogo com Almeida & Barbosa (2018, p. 452), entendemos que os modelos de equilíbrio pontuado e de múltiplos fluxos consideram que a influência sobre o processo de políticas públicas está relacionada aos recursos possuídos pelos atores, como mecanismos e vantagens de incidência.

No entanto, a efetividade desses instrumentos está continuamente limitada à posição que os atores ocupam no sistema político-institucional, ou seja, qual é o seu grau de poder decisório. Não obstante à similitude, o constructo de Kingdon evidencia que a capacidade de influência do ator está limitada à janela de oportunidade e ao desempenho do empreendedor de políticas públicas. Já a abordagem das coalizões de advocacia compreende a influência dos atores a partir do estabelecimento de coalizões, considerando os recursos listados por Weible (2007).

Para dar conta da análise comparada da criação do primeiro Fundeb e do Fundeb permanente, optamos neste trabalho por combinar categorias advindas do referencial teórico do

processo legislativo, usando recursos das teorias funcionalista e neoinstitucionalista, e do *processo de políticas públicas*, com ênfase nos modelos de coalizões e do equilíbrio pontuado. *Perceben-se que as teorias, em conjunto, colaboram com a análise.*

A metodologia consiste em revisão bibliográfica e análise documental, com longa tradição na análise das políticas educacionais (Esteban, 2010; Lüdke, André, 1986). Priorizou-se os documentos dispostos nos sites da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e dos atores coletivos mais influentes que incidiram sobre as matérias. Por necessidade de concisão, não será sistematizada toda a tramitação das matérias.

Análise do Processo Legislativo da Política de Fundos e a Interação entre Sociedade Civil e Parlamento

O *primeiro Fundeb* foi constitucionalizado em 2006, último ano de vigência do seu predecessor, o Fundef. A regulamentação da matéria deu-se por Medida Provisória (339/2006), editada pelo ex-presidente Lula. Já o novo e *permanente Fundeb* foi promulgado em agosto e regulamentado em dezembro de 2020, prazo máximo para findar a vigência de sua versão anterior.

Portanto, diante do seu alto impacto federativo e de financiamento do direito à educação, a permanência da política de fundos já estava agendada: as emendas constitucionais 14/1996 (Fundef) e 53/2006 (Fundeb), instituídas no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determinavam o fim de suas respectivas vigências e demandaram a deliberação parlamentar sob risco de desfinanciamento das políticas educacionais de educação básica, inviabilizando a remuneração dos profissionais da educação e as matrículas da creche ao ensino médio. A Emenda à Constituição (EC) 108/2020 tornou o Fundeb permanente, retirando-o do ADCT e colocando-o no corpo da Carta Magna.

O Primeiro Fundeb: A Emergência da Campanha Nacional pelo Direito à Educação

Na campanha presidencial de 2002, o programa de governo da coligação vencedora, *Lula Presidente* (PT, PL, PCdoB, PMN, PCB), fazia críticas ao Fundef e propunha alterações na política de fundos:

26. [...] No âmbito da escolarização obrigatória, a criação do Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), se trouxe avanços importantes, principalmente em regiões mais pobres, o fez com certo grau de perversidade.

27. O Fundef obriga o governo federal a repassar recursos aos estados cujo investimento aluno/ano seja menor que o mínimo estabelecido nessa lei. Portanto, ao estabelecer um valor mínimo anual por aluno menor que a média geral do investimento aluno/ano, o governo federal deixa de repassar recursos da União à maioria dos estados: poucos são aqueles cujo investimento fica abaixo do valor mínimo. Dessa forma, o governo não só se desonera do repasse de recursos, como também consolida as desigualdades entre estados, praticando uma “política de equidade” que, de fato, não passa de uma “política de igualdade na pobreza”.

32. [...] **o Fundef deve ser ampliado para todo o ensino básico e contar com recursos suplementares do governo federal, revertendo-se o atual processo de municipalização predatória da escola pública.** (Coligação Lula Presidente, 2002, p. 44-46, grifos nossos)

Entretanto, a disputa eleitoral é diferente do exercício de governo. Para a educação, o Plano Lula das eleições de 2002 foi formulado, essencialmente, por atores que compunham o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), criado em 1987 por sindicatos e associações de pesquisadores para a incidência na Assembleia Nacional Constituinte. Formado por *instituições parapetistas* – considerando a particularidade do PT como *partido-movimento, criador e criatura* de movimentos sociais e de organizações sindicais (Sader, 1987) –, o FNDEP é desarticulado em 2004, devido a divergências entre seus membros quanto ao apoio político ao primeiro mandato do governo Lula.

Estruturalmente, a tensão se dava pelo estrangulamento orçamentário às políticas sociais causado pela continuidade do programa econômico do segundo mandato de FHC: cumprimento de contratos (nacionais e internacionais) e manutenção do tripé macroeconômico (câmbio flutuante, metas fiscais e metas de inflação) adotado em 1999.

A manutenção desses “pressupostos macroeconômicos” estava registrada na *Carta ao Povo Brasileiro*, lida em 22 de julho de 2002. Ela determinou o marco conciliatório entre o PT e o mercado financeiro.

Com o rompimento do FNDEP, um novo ator ocupa o espaço como coalizão de advocacia do direito à educação: a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE).

Fundada em 1999, fruto de uma articulação nacional e internacional para incidência da sociedade civil na Cúpula Mundial de Educação realizada em Dakar (2000), a CNDE conquistou a condição de interlocutora do governo, especialmente a partir da gestão de Tarso Genro como titular do Ministério da Educação (MEC).

Em abril de 2004, a partir de proposição da CNDE e após longa negociação, foi estabelecido o Grupo de Mediação, composto por representantes do MEC e da CNDE. A pauta era:

- 1) *a realização da Conferência Nacional de Educação (Conae)*;
- 2) *o Fundeb*;
- 3) *a formulação do Plano Nacional de Educação*, em substituição ao PNE 2001-2010;
- 4) *a implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ)*, que vinha sendo desenvolvido pela CNDE desde 2002; e
- 5) e o fim da incidência da Desvinculação de Receitas da União (DRU)⁹ na educação.

O Grupo de Mediação buscou, sem sucesso, a convergência entre duas posições: os pressupostos para o Fundeb da CNDE *versus* as Diretrizes do MEC para o Fundeb (Nascimento, 2019).

Diante de recuos do MEC, em 22 de setembro de 2004 foi realizada uma teleconferência nacional com pontos focais em 25 capitais do país.

Proposta pela CNDE no âmbito do Grupo de Mediação e em grande medida por ela organizada, em que pese a parceria com o MEC, a atividade contou com a participação de representantes dos principais dirigentes do ministério, da coordenação da CNDE, da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), do Conselho dos Secretários de Educação (Consed) e da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). Os temas centrais foram:

⁹ Sinteticamente, a DRU é um mecanismo que permite que o governo gaste parte das verbas constitucionalmente vinculadas. Foi criada em 1994, com o cínico nome de Fundo Social de Emergência (FSE), embora desvinculasse recursos da educação, saúde e assistência social. Em 2000 foi rebatizada e, desde então, prorrogada várias vezes. Com a EC 59/2009, gradativamente, ela deixou de incidir sobre a educação. Contudo, a EC 95/2016 estabeleceu o Novo Regime Fiscal, com vigência de 20 anos (até 2036). Com ele, as perdas da educação tendem a ser mais graves do que os prejuízos decorrentes da DRU.

- 1) a inclusão das creches no Fundeb (que desagradava governadores, secretários estaduais de educação e o Ministério da Fazenda);
- 2) aumento da complementação da União para pelo menos 10% do total do fundo (que sofria oposição da área fazendária do governo);
- 3) a valorização dos profissionais da educação (também alvo da área fazendária);
- 4) a inclusão da Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Fundeb (modalidade excluída do Fundef); e
- 5) a implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), mecanismo que desde 2002 vinha sendo desenvolvido pela CNDE, em desdobramento da noção cunhada por Ediruald de Mello (UnB), em 1989.

A disputa entre a área econômica e a pasta da educação perdurou meses, adiando a intenção declarada do presidente Lula de enviar em dezembro de 2004 sua proposta de Fundeb ao Congresso Nacional, o que foi concretizado apenas em 14 de junho de 2005.

Conforme Nascimento (2019, p. 83), ao receber o texto com antecedência, a CNDE publicou em 13 de junho de 2005 o posicionamento público “PEC do Fundeb: frustrações e incógnitas”, denunciando a exclusão das creches no Fundeb, a baixa complementação da União limitada, na prática, a 6,8% do esforço de Estados e Municípios e desconsiderando a implementação do CAQ. O texto teve alta repercussão midiática.

Pode-se afirmar que a divergência entre o texto do Poder Executivo, com prevalência do Ministério da Fazenda sobre o MEC, concretizando o fracasso das negociações entre MEC e CNDE no Grupo de Mediação, constituiu uma *pontuação* na aprovação de políticas educacionais no Congresso Nacional brasileiro, pois a partir desse momento a CNDE saiu de uma posição de negociação junto ao Poder Executivo para a crítica da preponderância da Fazenda nas decisões do Palácio do Planalto e a busca de sua superação via incidência junto ao Poder Legislativo.

A título de comparação, a leitura do trabalho de Martins (2011) indica que o governo FHC estabeleceu um *subsistema* para a elaboração e aprovação do Fundef, com convergência entre burocratas fazendários, MEC e representantes do Consed.

Diante do monopólio estabelecido, as tentativas de interferência do FNDEP na tramitação da matéria foram frustradas, embora seja verdade que a política de fundos não fosse uma prioridade para essa coalizão – mais dedicada à elaboração do primeiro PNE após a redemocratização.

É preciso também considerar que o governo FHC nunca se mostrou aberto à participação social popular, tendo sido muito mais afeito a consultas a especialistas convidados. Assim, mais adiante veremos que o governo Lula, com a disposição de dialogar com os vários setores envolvidos com ou impactados pela formulação de políticas, abriu uma *janela de oportunidade* que a CNDE soube aproveitar, em que pese os conflitos com o governo.

No Fundef, embora o Congresso tenha aperfeiçoado o fundo por meio de propostas surgidas e debatidas em audiências públicas, o comportamento do parlamento foi predominantemente *reativo*, mas a atuação dos representantes obedeceu às interpretações *distributivas* (benefícios políticos advindos de transferências de recursos para o ensino fundamental de paróquias eleitorais) e *partidárias* – tanto na defesa quanto na oposição à matéria.

O *subsistema do Fundef* foi eficaz ao propor uma imagem de eficiência na gestão educacional resultante da focalização no financiamento do ensino fundamental, que seria testado pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Também é possível observar uma *assimetria de informação* entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, o que fez com que o parlamento reagisse à proposição do governo, sem alterá-la substancialmente.

De certa forma, isso encaixa-se na compreensão do presidente Fernando Henrique Cardoso (2006) sobre a relação entre o Palácio do Planalto e o parlamento:

Na dinâmica entre o Executivo e o Legislativo, toda a arte para um governo levar adiante seu programa – desde que o tenha – consiste em manter a agenda do Congresso sob controle e a sociedade informada de seus propósitos. (...) Ao analisar as dificuldades para avançar as reformas, contudo, mostro que o Congresso Nacional, com suas peculiaridades e morosidades, representa os interesses e as visões existentes na sociedade. Cabe ao governo (e principalmente ao Presidente) entender os termos do jogo democrático. (...) O Presidente precisa ter equilíbrio para perceber que as obstruções, emendas e negações do Legislativo muitas vezes propiciam entendimentos que melhoram os resultados. (pp. 17-20)

Em resumo, sobre o Fundeb a sociedade estava informada da (suposta) *imagem* de eficiência da focalização. Sem dúvida, o *monopólio* estava estabelecido nesse *subsistema de convergência* entre MEC, fazendários e Consed. Ainda que houvesse reação, ela era minoritária no parlamento e não teria condições de alterar substancialmente a política, devido ao *sobreponder do Executivo*, cuja base de apoio no Congresso Nacional era amplamente majoritária.

Já durante a tramitação do primeiro Fundeb, estabeleceu-se um *novo subsistema*, pautado pelo protagonismo da CNDE na incidência junto ao parlamento, como coalizão de advocacia, caracterizada por ser uma rede de redes, segundo Martins (2014), para quem a Campanha Nacional pelo Direito à Educação é uma

rede de políticas públicas, ou uma *rede de redes* para a qual confluem ideias e propostas de participantes de comunidades epistêmicas [...], entidades sindicais (CNTE), entidades de gestores (Undime)^[10].

A partir de 2002, a Campanha atuou mais diretamente na luta pelo cumprimento da Lei do Fundeb e manteve permanentemente a bandeira da adoção do custo-aluno-qualidade como parâmetro para o financiamento da educação. Seu papel seria decisivo para a mudança da qualidade de mobilização no processo de discussão do Fundeb, assim como para a aprovação da lei que resultou na destinação de recursos do petróleo para a educação e para qualificar os debates acerca do plano nacional de educação para o próximo decênio. (Martins, 2014, p. 23)

Esse *subsistema do direito à educação* vigorou entre 2005 a 2016, caracterizado pela disputa com os setores fazendários dos governos Lula (2002-2010) e Dilma (2011-2016), mas também com divergências com o MEC¹¹, a partir de 2007.

Como já afirmado, esse subsistema emerge do fracasso da experiência do Grupo de Mediação de 2004, respondido com a capacidade da CNDE em duas estratégias associadas.

¹⁰ Naquele momento, o Comitê Diretivo da CNDE era composto por Ação Educativa, ActionAid Brasil, Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF), Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (CEDECA-CE), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Fundação Abrinq pelos Direitos das Crianças e dos Adolescentes (FundAbrinq), Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Atualmente, saiu a FundAbrinq – por seu apoio explícito ao governo Michel Temer e interlocução com o governo Jair Bolsonaro – e ingressaram a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) e a Rede Escola Pública e Universidade (Repu).

¹¹ No segundo mandato do presidente Lula (2007-2010) e nos dois mandatos da presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), o MEC esteve mais próximo da área fazendária do governo. Para um entendimento maior sobre o subsistema do direito à educação, cf. Cara, 2019.

A *primeira*, de articular e liderar o “Fundeb pra Valer!”, dedicado a questões mais gerais e técnicas da matéria, responsável por subsidiar os parlamentares com estudos e, ao mesmo tempo, pressioná-los quanto às reivindicações do movimento.

E a *segunda* foi estabelecer imagens eficazes durante a tramitação do Fundeb, como o “Movimento dos Fraldas Pintadas” – que mobilizou carrinheiros, chocalheiros e varais de fraldas de bebês no Congresso Nacional e pelo país afora para sensibilizar pela inclusão das creches no cômputo das matrículas do sistema de fundos (Nascimento, 2010, 2019).

As duas estratégias foram vitoriosas e determinantes na EC 53/2006 e na Lei 11.494/2007, conquistando, especialmente, a inclusão das creches e a complementação da União no patamar de 10% adicional ao esforço de Estados e Municípios.

Nesse sentido, a CNDE foi capaz de romper com o já mencionado subsistema de convergência entre MEC, Fazenda e Consed, e sua propagada tese de que o problema da educação não seria falta de recursos, mas gestão mais eficiente. Como coroação da incidência no primeiro Fundeb, a CNDE foi laureada com o Prêmio Darcy Ribeiro 2007, entregue pela Câmara dos Deputados em nome do Congresso Nacional.

Como dinâmica do *subsistema do direito à educação*, no caso das matérias educacionais, a orientação do PT muitas vezes divergiu do Palácio do Planalto em favor do *novo monopólio do direito à educação*, que serviu como um polo de tensão ao *reformismo fraco lulista* (Singer, 2012).

Em questões-chave, quando se colocava o conflito entre o subsistema e o Poder Executivo, as comissões de Educação na Câmara e no Senado ou as comissões especiais na Câmara eram mobilizadas para terem posições opositoras. De acordo com as correntes neoinstitucionalistas de análise do comportamento de parlamentares, pode-se afirmar que tal oposição derivava de: a) condição distributiva; b) condição partidária; e c) condição informacional.

Um exemplo propício foi a inclusão da complementação do mínimo de 10% da União ao Fundeb, que se deu na última reunião da Comissão Especial dedicada a analisar a PEC do primeiro Fundeb na Câmara dos Deputados, em 8/12/2005.

Conforme relata Nascimento (2021, p. 6), por pressão da Fazenda e da Casa Civil, o percentual havia sido excluído do texto da relatora (deputada Iara Bernardi – PT/SP), apresentado em 30/11. Na reunião de 8/12, parlamentares do PMDB (atual MDB), do PSOL, do PDT, do PFL (atual DEM) e do PT defenderam a inserção do ponto já no texto produzido pela Comissão, evitando a tentativa da relatora, instruída pelo Planalto, de jogar a matéria para a “vala comum” da votação em plenário.

A posição do governo parecia uma estratégia para, afinal, evitar a definição de um percentual mínimo de contribuição da União ao fundo. Levar a matéria a plenário seria jogá-la num campo raso, onde pontos específicos aprofundados em discussões numa comissão especial que entende de determinados assuntos tendem a se dissolver e a perder profundidade e relevância e, conseqüentemente, serem rejeitados. (Nascimento, 2021, p. 7)

Em termos de *condição distributiva*, as e os parlamentares se moviam pela pressão que vinham sofrendo em suas bases eleitorais, realizada em grande parte pelos comitês regionais da CNDE, que ao apresentar os estudos produzidos pela rede, mostravam que o aumento de contribuição da União ao Fundeb significaria mais recursos para seus Estados.

A *condição partidária* caracterizava-se por duas vertentes: de um lado, os partidos de oposição se apropriavam de uma defesa que fora do PT na tramitação do Fundeb e agora, de certa forma, “cobravam a conta”; e alguns parlamentares do PT, por sua vez, preferiam manter fidelidade às pautas históricas do partido a obedecer integralmente às orientações emanadas do Planalto.

A *condição informacional* expressou-se pelo domínio do assunto no âmbito da Comissão Especial que, conforme denota sua denominação, deve se dedicar à análise mais especializada de determinada matéria. Foi nessa instância que a CNDE depositou boa parte de seus esforços de convencimento de parlamentares que se comprometeram com as pautas defendidas pela rede ao longo de toda a tramitação do Fundeb.

A teoria do equilíbrio pontuado também é útil para analisar o desempenho da CNDE, que foi capaz de *romper o monopólio da gestão eficiente e submissa ao ajuste fiscal*, substituindo-o por um *novo monopólio, o do direito à educação* como orientador da política de financiamento educacional brasileira.

Voltando ao âmbito do processo legislativo, a postura do Parlamento inicia-se como *reativa* para avançar, posteriormente, para *ativa*.

Impeachment, Fundeb Permanente e a Disputa entre CNDE e TPE

Após diversas vitórias no Congresso Nacional, em especial no âmbito da Lei 13.005/2014, que estabeleceu o Plano Nacional de Educação 2014-2024, quando venceu de maneira incontestada o Poder Executivo (Lavalle & Vick, 2021), o *monopólio do subsistema do direito à educação*, liderado pela CNDE, é interrompido com o processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, uma *perturbação de maior vulto*.¹²

Para Sabatier, os subsistemas não se resumem a grupos de interesse. Também compõe um subsistema servidores públicos e – até mesmo – órgãos governamentais, parlamentares, comissões do Parlamento, formadores de opinião, jornalistas, pesquisadores, figuras públicas, entre outros atores individuais e coletivos que desempenham papéis importantes na proposição, comunicação, legitimação, julgamento de ideias, tomada de decisão e construção de imagens de políticas públicas (Sabatier, 1988, p. 138). Na maioria dos subsistemas, haverá uma coalizão dominante e outras subordinadas a ela. E há aquelas que habitam o ecossistema, mas são concorrentes: é o caso da CNDE e da ONG empresarial Todos pela Educação¹³.

A emergência de Michel Temer propicia um novo predomínio na política educacional, em que emerge o *subsistema do direito à aprendizagem*.

Em termos programáticos, esse subsistema incorpora a racionalidade das reformas econômicas da educação idealizadas pelo *Panel on the Economics of Educational Reform* (PEER) dos EUA, que culminou com a publicação do livro *Making Schools Work: Improving Performance and Controlling Costs* (Hanushek et al., 1994).

Ao focar nas saídas (*outputs*) e nos resultados (*outcomes*) das redes e escolas públicas, em detrimento dos insumos (*inputs*) e do processo pedagógico (*process*), o *direito à aprendizagem* promove (e resulta em) uma redução do direito à educação, desfigurando o processo de ensino-aprendizagem. Para tanto, extrai da agenda e do núcleo das políticas educacionais questões relativas às condições de oferta do ensino, ao mesmo tempo em que retira a centralidade das práticas educativas pautadas na

¹² Os efeitos do impeachment de Dilma Rousseff ainda estão sendo processados pela Ciência Política. No entanto, no âmbito da opinião pública, já é quase consenso que Jair Messias Bolsonaro jamais seria presidente sem a queda da presidenta Dilma e a ascensão de Michel Temer.

¹³ A CNDE foi fundada em 05 de outubro de 1999, Dia Internacional da Professora e do Professor e dia de Promulgação da Constituição Federal de 1988. O TPE foi fundado em 6 setembro de 2006, em referência à efeméride da Independência, comemorada em 7 de setembro. A escolha das datas de fundação de cada uma dessas ações coletivas é central para a compreensão de ambas as entidades. Vale dizer que a CNDE é uma rede com liturgia e governança de movimento. O TPE é uma ONG de base empresarial, mantida por empresas, por meio de seus institutos e fundações. A governança do TPE é híbrida, mesclando uma estrutura de fundação empresarial e de empresa, ainda que o TPE reivindique para si a alcunha de movimento – embora em nada se assemelhe a um: falta-lhe capilaridade, abrangência, número de militantes e programa de proposição e reivindicação. Ou seja, sequer se aproxima da lógica organizacional de um movimento.

Pedagogia. Por fim, evidencia apenas *um* produto da educação: a aprendizagem de determinados conteúdos auferidos por avaliações padronizadas de larga-escala (Cara, 2019). Ou seja, a remuneração, a política de carreira, as condições de trabalho das e dos profissionais da educação, a infraestrutura das escolas, os insumos pedagógicos, a gestão democrática do ensino e a liberdade do exercício de práticas pedagógicas – todos temas constitucionais, determinados pelos incisos do art. 206 da Lei Maior – passam a ser secundarizados ou – até mesmo – combatidos no debate público, mesmo em um país desigual como o Brasil.

A coalizão predominante nesse campo é liderada pela organização de base empresarial Todos pela Educação (TPE), fundada em 2006, no último ano do primeiro mandato do governo Lula, quando as pesquisas eleitorais já mostravam que a reeleição do petista era certa. Supõe-se que as pessoas e instituições engajadas na fundação da ONG perceberam que era preciso constituir uma personalidade pública coletiva para influenciar as políticas educacionais de acordo com suas concepções e interesses.

Embora a fundação da ONG tenha contado com apoio do então ministro da educação, Fernando Haddad (2005-2012)¹⁴, que dialogava com a racionalidade da PEER, até 2016 o TPE foi infrutífero em termos de matérias parlamentares – ainda que tenha tentado se apropriar (em vão) da vitória da CNDE na EC 59/2009, construída desde 2004, como visto acima, quando a rede negociava com o MEC de Tarso Genro.

Sinalizando que a interlocução do Poder Executivo com a sociedade civil tomava outros rumos, após o processo de impeachment da presidenta eleita Dilma Rousseff, Temer concedeu às associações, institutos e fundações empresariais o espaço programático de sua gestão.¹⁵ Foi assim que o TPE reemergiu no governo Michel Temer, que se abriu como uma *janela de oportunidade* para todo o campo empresarial do qual a ONG faz parte.

Íntimo do Poder Executivo, esse subsistema também foi composto pelo Ministro da Educação, José Mendonça Bezerra Filho, pela secretária-executiva do MEC de Temer e ex-presidente do Inep no governo FHC, Maria Helena Guimarães de Castro, e pela presidente do Inep, também ex-membro do governo FHC, Maria Inês Fini. Além disso, estabeleceu firme parceria com o Consed e com setores majoritários da Undime¹⁶. Como resultado, este monopólio culminou com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e a Reforma do Ensino Médio (Lei 13.415/2017), que estavam sendo elaboradas por associações e fundações empresariais o início do primeiro governo Dilma Rousseff.

Para incidir no Fundeb permanente, no âmbito do parlamento, o *subsistema do direito à aprendizagem* elaborou uma imagem de eficiência do gasto público em educação e de distribuição supostamente mais equitativa de recursos, evidenciando um problema concreto do federalismo brasileiro, mas sem considerar o prejuízo que o modelo geraria para grandes redes públicas de

¹⁴ A partir de Fernando Haddad, as fundações e associações empresariais da educação ganharam amplo acesso ao MEC, reproduzindo, em parte, o que ocorreu nos anos FHC. No governo tucano os empresários – e não seus burocratas e aparatos institucionais – se reuniam com frequência com o ministro da Educação da época, Paulo Renato Souza (1995-2002). Contudo, voltando ao período de 2006 a 2016, embora influenciassem o Poder Executivo petista, por meio de suas fundações e associações, o mundo empresarial não tinha força real no Parlamento. Tampouco teve predominância programática junto ao MEC. Mesmo a aproximação com Fernando Haddad é mais ideológica do que de ascendência, devido à concordância programática desse Ministro com o PEER. Isso muda com a ascensão de Michel Temer.

¹⁵ Generoso com seus aliados, sacralizou essa espécie de matrimônio com a promoção de mantenedores (empresários) e funcionários (burocratas) dessas entidades ao Quadro Efetivo da Ordem do Mérito Educativo, segundo decreto de 6 de março de 2018.

¹⁶ A partir desse momento, a Undime passa a se afastar programaticamente da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, embora permaneça até hoje no Comitê Diretivo da CNDE.

municípios do Norte e Nordeste do país. Como instrumento parlamentar, compôs um atípico conselho consultivo da Frente Parlamentar Mista da Educação, por meio da participação do TPE, da Fundação Lemann, do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec), da Undime e do Consed.

Este subsistema defendeu três pontos principais para o Fundeb:

- 1) um novo modelo de distribuição dos recursos (com base no conceito de VAAT - valor aluno-ano total), fazendo uso de uma proposta elaborada pela equipe técnica da Câmara dos Deputados;
- 2) complementação da União de no máximo 15% do total do Fundo; e
- 3) distribuição de uma parte dos recursos segundo critérios de resultados de aprendizagem.

Em sua forma original “pura”¹⁷, o VAAT propunha redistribuir recursos de municípios com alta arrecadação, mas com grandes redes e histórica dívida educacional, como é o caso de várias capitais do Norte e Nordeste do país.

Em março de 2019, a relatora da matéria na Câmara dos Deputados e presidenta – na época – da Frente Parlamentar Mista da Educação, deputada profa. Dorinha Seabra Resende (DEM-TO), manifestou adesão ao modelo proposto pelo TPE. Como resposta, a CNDE articulou no Senado uma tramitação paralela à Câmara dos Deputados da PEC 15/2015, sendo autora da PEC 65/2019 junto com a governadora Fátima Bezerra (Senado Federal, 2020).

Como prova da força política da CNDE, esta proposição é assinada pelo líder da oposição, Senador Randolfe Rodrigues (Rede-AP) e pelo então presidente do Senado, Davi Alcolumbre (DEM-AP), dentre outros. A PEC 65/2019 propunha a manutenção do modelo de distribuição de recursos do Fundef e do primeiro Fundeb, conhecido como VAAF (valor aluno-ano Fundeb). Também exigia 40% de complementação da União e constitucionalizava o CAQ.

Para buscar adesão dos parlamentares, diante do impasse com o TPE, a CNDE produziu a Nota Técnica “Novo Fundeb: em nome de um consenso que promova o direito à educação” (CNDE, 2019a). Essa NT criou o termo e o vitorioso conceito de *sistema híbrido de distribuição de recursos*. Essa metodologia mantém o Fundeb condizente com a tradição de 20 anos de políticas de fundos (com a manutenção do VAAF), mas destinando os novos recursos (representados pela maior contribuição da União) com a metodologia do VAAT, o que beneficiaria municípios menores.

Em 3 de julho de 2019, uma Reunião Técnica entre Câmara dos Deputados, Senado Federal e CNDE discutiu pormenorizadamente o sistema híbrido, a constitucionalização do CAQ e o aumento de complementação da União.

Em 1º de outubro de 2019, representantes da CNDE e da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) apresentaram em audiência pública o estudo “O sistema híbrido e o direito à educação: acesso e qualidade” (CNDE, 2019b), ao qual obtiveram a adesão da Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e da Associação Brasileira de Municípios (ABM), em detrimento da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), que apoiou o VAAT “puro”.

Fazendo uso de ferramental econométrico, o referido estudo comparou as propostas do TPE e da CNDE, demonstrando a superioridade técnica e federativa da proposição do *subsistema defensor do direito à educação*. Por exemplo, com 15% de complementação da União (proposta do TPE defendida pelo governo Bolsonaro – Palácio do Planalto, MEC e Ministério da Economia – e

¹⁷ O conceito e o cálculo de VAAT, inicialmente denominado valor total por aluno ano ou VAA_total, foi proposto por Claudio Riyudi Tanno, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, em estudo de 2017, que visava melhor alocação de recursos no Fundeb pelo mecanismo do CAQ, provocado pelos efeitos da força política da metodologia de CAQ criada e desenvolvida pela CNDE, a partir de 2002. Cf. Tanno, 2017.

Rodrigo Maia, à época presidente da Câmara) resultaria em um valor-aluno por ano de R\$ 6.200, montante que garantiria apenas 50% de chance de incremento de qualidade aos municípios brasileiros, segundo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e outros indicadores relevantes.

Além disso, o VAAT “puro” com 15% de complementação beneficiaria 2.622 redes municipais, 14.304.095 matrículas e 668.780 profissionais da educação. Ao passo que o sistema híbrido com 15% de complementação da União financeira melhor um número ligeiramente menor de redes municipais (2.342), porém com 15.578.576 matrículas e 708.037 profissionais da educação. Com 20% de complementação da União, o sistema híbrido alcança 2.996 redes municipais, 19.801.879 matrículas e 909.305 professores.¹⁸

Além da proposição técnica com base em estudos, a CNDE lançou mão das estratégias de articulação, pressão, comunicação, mobilização e formação de suas bases, em conformidade com o que já foi estudado como seu modo tradicional de funcionamento (Nascimento, 2010, 2019), promovendo uma série de materiais e eventos, ocupando espaços de redes digitais e obtendo oportunidades junto à imprensa, o que garantiu a atenção da opinião pública para a tramitação.

A partir dessas ações de incidência e da formulação de uma *imagem* que comunicava que a argumentação do TPE era de qualidade duvidosa, e diante de um Poder Executivo que sabotou a matéria, uma nova (e parcial) *pontuação* ocorreu, porém sem o mesmo nível de influência do patamar alcançado pelo *subsistema do direito à educação* entre 2006 e 2016; ou seja, da EC 53/2006, que constitucionalizou o primeiro Fundeb, até o impeachment da presidenta Dilma Rousseff.

Desse modo, é possível dizer que, no caso do Fundeb permanente, houve uma concorrência entre coalizões, sem a definição de uma hegemonia e um monopólio, em que pese a desigualdade de recursos de poder econômico entre CNDE e TPE, ampliada ainda pelo contexto político favorável à posição de base empresarial e contrário ao programa do direito à educação.

Ainda assim, essa nova (e parcial) *pontuação*, pois o monopólio não se estabeleceu, obteve importantes vitórias no campo do direito à educação, tanto na tramitação da Emenda Constitucional quanto da lei de regulamentação do Fundeb permanente.

Destacam-se:

- 1) aumento da contribuição da União e sua distribuição mais equitativa conforme o sistema híbrido (10% VAAF – valor aluno ano Fundeb, 10,5% VAAT – valor aluno ano total e 2,5% VAAR – valor aluno ano resultado¹⁹);
- 2) a preservação do salário-educação (que Rodrigo Maia tentou incorporar à complementação da União, o que colocaria em risco inúmeros programas de assistência à educação); e
- 3) a constitucionalização do Sinaeb e do CAQ.²⁰

Diante do caos do plenário – que se assemelha a uma *anarquia organizada*, nas palavras de Kingdon – em 21/7/2020 ocorreu uma tentativa do Partido Novo de derrubar o CAQ com um inco-

¹⁸ Para propor o sistema híbrido, a CNDE esteve atenta à evolução do conceito e do cálculo de VAAT. Em estudo posterior ao já citado, o consultor legislativo observou que o “VAAT isoladamente não define a eficiência alocativa”. (Tanno, 2020, p. 10).

¹⁹ Componente de cálculo inserido por pressão de associações e fundações empresariais, como será explicado mais adiante.

²⁰ Esses dois pontos configuram uma conquista inédita por parte de um movimento social brasileiro: a CNDE foi capaz de incluir na CF/1988 dois mecanismos que criou e desenvolveu. O CAQ é uma formulação da CNDE, com a decisiva contribuição de José Marcelino de Rezende Pinto. O Sinaeb fora formulado pela CNDE em parceria com o Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), sediado na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

destaque de segundo turno em uma votação de PEC, apoiado pelo TPE. Em menos de 30 minutos, a CNDE agiu como uma *empreendedora de políticas públicas*, ao unir os fluxos de problema (péssimas condições das escolas), às soluções (CAQ) e à política (Fundeb). Como resultado, obteve 393 contra 83 e 3 abstenções (eram necessários 308) a constitucionalização do CAQ. O CAQ seguiu legitimado para o Senado e, embora a oposição do TPE (TPE, 2020), foi aprovado por unanimidade naquela Casa.

Já o Sinaeb serviu como um instrumento de neutralização do VAAR, impondo uma agenda de equidade e de condições adequadas de oferta do ensino. Formulado pela coalizão empresarial liderada pelo TPE, o VAAR pretendia ser um método de distribuição de recursos por resultados auferidos em avaliação padronizada de larga-escala, típico do *subsistema do direito à aprendizagem* que, como já afirmado, ganhou força sob Temer.

Na regulamentação da matéria, reeditando a parceria técnica com a Fineduca, a CNDE impulsionou a preservação da destinação exclusiva de recursos públicos para escolas públicas de ensino fundamental e de ensino médio. Esse princípio foi derrubado na primeira aprovação da matéria pela Câmara dos Deputados em 10 de dezembro, a partir de emenda da deputada Soraia Santos (MDB-RJ), que permitia o cômputo de matrículas de ensino fundamental e médio de entidades privadas conveniadas com o poder público no uso de recursos do Fundeb.

Diante de intensa mobilização social liderada pela CNDE, com envio a parlamentares de centenas de milhares de mensagens provenientes de ativistas de suas bases de todos os lugares do Brasil, pico de publicação de hashtags e memes em redes sociais²¹, em 15 de dezembro o Senado reverteu o que seria uma anomalia²² no Fundeb, posição finalmente confirmada pela Câmara em 17 de dezembro.

O resultado das disputas listadas leva à comparação entre os recursos e a capacidade de influência dos dois subsistemas: o do *direito à educação*, representado e liderado pela CNDE, e o do *direito à aprendizagem* (representado e vocalizado pelo TPE).

Comparativamente, no resultado final da matéria (EC e Lei de regulamentação), o TPE apresentou menor influência sobre a tramitação do Fundeb permanente, mesmo sendo financiado por grandes empresas – especialmente do sistema financeiro –, com consideráveis recursos financeiros (são indicadores a ampla sede na Av. Paulista, a assessoria de imprensa, a profissionalização das publicações em redes sociais, as peças de propaganda e a extensa equipe²³, inclusive com profissionais em Brasília), apoio da grande mídia empresarial e com nome ou marca recorrentemente divulgados em veículos de massa. No entanto, embora a CNDE tenha sido

²¹ A hashtag #FundebÉPúblico criada pela CNDE, ficou nos *Trending Topics* do Twitter por três dias seguidos e obteve mais de 90 mil publicações em 15 de dezembro, dia da votação no Senado Federal.

²² Diretamente ligada a instituições mantenedoras de escolas privadas sem fins lucrativos, a deputada Soraia Santos (MDB-RJ) parece ter visto no caos das discussões de plenário e no modo como o governo Bolsonaro conduz o debate público uma *janela de oportunidade* para fazer avançar os interesses de grupos privados sobre os recursos da educação pública.

²³ Segundo pesquisa nos sites das entidades, de 2006 a 2020, a equipe de coordenação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação teve, no máximo, 14 profissionais (2011-2015) – quando incidiu com sucesso na Lei 13.005/2014, que estabelece o Plano Nacional de Educação 2014-2024 e, no mínimo, 3 profissionais (2006-2007), quando foi laureada com o Prêmio Darcy Ribeiro 2007 pela sua incidência na promulgação e regulamentação do *primeiro Fundeb*. Em 2020, quando foi concluída a tramitação do *Fundeb permanente* a equipe contava com 8 profissionais, mesmo número de 2021. O forte da CNDE é, portanto, o trabalho voluntário da rede, o que – não obstante os resultados – acarreta em prejuízo. Hoje a ONG Todos pela Educação conta com 33 profissionais. Fontes: <https://campanha.org.br/quem-somos/coordenacao-geral/> e <https://todospelaeducacao.org.br/quem-somos/> [última visualização: 03 nov. 2021].

predominante, não restituiu sua hegemonia. Em resumo, a CNDE venceu o TPE em disputas diretas em temas-chave:

- 1) conquistou o sistema híbrido contra o VAAT puro;
- 2) preservou o salário-educação, contra a incorporação dessa contribuição social na complementação da União
- 3) conquistou uma complementação total da União de 23%, em detrimento de 15%;
- 4) constitucionalizou o CAQ e o Sinaeb;
- 5) evitou a transferência de recursos públicos para instituições privadas no ensino fundamental e médio, fazendo jus ao legado do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* (1932) e do *Manifesto dos educadores: mais uma vez convocados* (1959).

Além de possuir base social, a CNDE demonstrou considerável capacidade de mobilização de grupos e mais qualificada produção de informação técnica e científica, em aliança com a Fineduca, além de maior autoridade legal e formal no campo da educação, oriunda de anos de incidência política bem-sucedida, especialmente a partir de 2006, quando foi promulgada a Emenda à Constituição do *primeiro Fundeb*. Em síntese, superou a desigualdade de poder econômico, reestabelecendo seu poder político oriundo de vitórias conquistadas de 2006 a 2016.

Fazendo uso da teorização de Weible (2007), dos cinco recursos utilizados pelos atores na influência sobre políticas públicas, o TPE predominou em *recursos financeiros*. Contudo, a CNDE venceu em *autoridade legal formal*, *grupos mobilizáveis* e *acesso à informação técnica e científica*, graças à parceria com a Fineduca. Na *influência sobre a opinião pública*, o TPE foi dominante – mas não teve presença exclusiva – na grande imprensa, em especial nos veículos da Organização Globo, Grupo Folha e Grupo Estado. Contudo, a ONG empresarial foi derrotada nas redes sociais, em especial no Twitter e, principalmente, no WhatsApp, plataforma em que a CNDE foi exclusiva, como registra o jornalista Chico Alves (2020) do UOL:

Dos computadores de casa, professores de todos os estados fizeram a sua parte. “Eu passei quase 24 horas enviando mensagem, desde a véspera da votação até o final”, diz Fabiana Gomes, diretora do Centro Municipal de Educação Infantil Sítio do Pica-Pau Amarelo, localizado em Palmas, capital de Tocantins.

Como outros colegas, Fabiana seguiu a orientação da *Campanha Nacional pelo Direito à Educação* e enviou aos pais de alunos e à comunidade vídeos explicativos sobre a importância do fundo. No site da entidade, um “kit mobilização” ensinava como usar a internet para pressionar os políticos.

Deu certo. Vários parlamentares sentiram o peso dessa articulação antes, durante e depois da votação. O deputado Júnior Bozzella, presidente do PSL de São Paulo, recebeu inúmeras mensagens de filiados do interior paulista relatando que eleitores não votariam mais na legenda por causa dos seis pesselistas que se colocaram contra o Fundeb. (Alves, 2020)

Considerações Finais

Em relação ao primeiro Fundeb, a pesquisa corrobora a visão de Martins (2011). Para o autor, se o Fundef foi marcado pela tecnocracia dos ministérios da Fazenda e da Educação do governo FHC, o primeiro Fundeb foi determinado pela força da rede da CNDE, especialmente na conquista da inclusão das creches e de aumento de complementação da União. As derrotas ficaram

circunscritas ao Custo Aluno Qualidade (CAQ), que não integrou, em 2006, o texto constitucional e à ausência de travas para cômputo de matrículas de creche e educação especial de entidades conveniadas, propiciando “um modelo de financiamento que, no tocante à educação especial e infantil (creches), vem promovendo a privatização em sua faceta de conveniamento” (Nascimento, 2021, p. 15).

Mesmo diante da contraposição do TPE, como coalizão concorrente, no âmbito do novo Fundeb, a rede da CNDE permanece relevante, sendo a entidade mais presente em audiências públicas e mais influente nos resultados. A partir de informações disponíveis no site da Câmara dos Deputados, das 40 audiências públicas realizadas na Casa sobre o Fundeb, verifica-se que a coalizão da CNDE contou com 30 expositores, enquanto o TPE teve 12 expositores.

Em aliança técnica com a Fineduca, a CNDE foi a principal voz por maior complementação da União, preservação do Salário-Educação fora do cômputo do fundo, sistema híbrido, constitucionalização de dois mecanismos criados por ela, que já constam do PNE: o CAQ e o Sinaeb. Todos esses pontos de agenda foram conquistados.

Por outro lado, apesar das vitórias, não é possível afirmar que há o retorno do monopólio da coalizão do *direito à educação*. Ao contrário, agora há uma coexistência ainda sem hegemonia. Ou seja, permanece com força o campo mobilizado pela narrativa do *direito à aprendizagem* – como já explicado, uma redução programática do direito à educação.

Condizente com a racionalidade do *PEER*, com o VAAR esse campo obteve um percentual de 2,5% dos 23% de complementação da União, que passará a ser distribuído para redes públicas que avancem em avaliações padronizadas nacionais, sem embasamento seguro sobre a eficiência, a eficácia e a efetividade do gasto público. Contudo, a lógica competitiva de incentivos para melhoria do desempenho em avaliações de larga escala está constitucionalizada.

A ponte entre os modelos de processo legislativo e de processo de políticas públicas colaborou com a análise. A decisão parlamentar das duas versões de Fundeb não teve domínio do Poder Executivo, sendo o parlamento ora *reativo*, ora *ativo* no primeiro Fundeb. No entanto, no Fundeb permanente, o Parlamento foi indiscutivelmente *ativo*.

O setor fazendário do governo Lula, que concorreu com a CNDE na tramitação do primeiro Fundeb tanto na oferta de informações quanto na expressão de poder, não foi capaz de condicionar a posição partidária de sua base parlamentar, mesmo do PT. Foi inclusive incapaz de dar impulso distributivista aos membros da sua aliança parlamentar. Com o suporte de seus comitês regionais, a CNDE foi capaz de mobilizar melhor as informações, construir argumentos e oportunidades para parlamentares com bases eleitorais que priorizam a educação e soube estabelecer um bom vínculo programático com o PT.

No caso do Fundeb permanente, a ausência do Poder Executivo no tema abriu espaço para a incidência do TPE e da CNDE, que disputaram a predominância na matéria. Embora a CNDE tenha sido mais vitoriosa, ela não obteve hegemonia. Assim, a educação não conta com um monopólio, após a curta jornada de prevalência do campo do *direito à aprendizagem* durante a estada de Michel Temer no Palácio do Planalto.

Sobre o processo de políticas públicas, embora os modelos de equilíbrio pontuado e de coalizões de advocacia tenham colaborado mais para a análise do que o modelo de múltiplos fluxos, sozinhos não seriam capazes de explicar a votação do destaque contrário ao CAQ – vitória mais evidente da CNDE.

A conclusão é que o uso cruzado dos modelos teóricos é um meio profícuo para a análise da formulação das políticas públicas, que devem ser complementadas pela análise do processo legislativo quando o âmbito de decisão é o Parlamento.

Referências

- Almeida, L. A. & Gomes, R. C. (2018). Processo das políticas públicas: Revisão de literatura, reflexões teóricas e apontamentos para futuras pesquisas. *Cadernos EBAPE.BR*, 16(3), 444-455. <https://dx.doi.org/10.1590/1679-395164108>
- Alves, C. (2020, 28 de julho). Docentes “lotam” WhatsApp de políticos e veem movimento inédito pelo Fundeb. *UOL*. <https://noticias.uol.com.br/colunas/chico-alves/2020/07/28/como-professores-de-todo-pais-articularam-mobilizacao-record-pelo-fundeb.htm>
- Amaral, N. C. (2001). Um novo Fundef? As ideias de Anísio Teixeira. *Educação e Sociedade*, 22(75), 277-290. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302001000200013>
- Arretche, M. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: Problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo Perspec.*, 18(2), 17-26. <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and instability in American politics*. University of Chicago Press.
- Capella, A. C. (2018). Agendamento. In G. Giovanni & M. A. Nogueira (Orgs.), *Dicionário de políticas públicas*. Unesp.
- Cara, D. (2012, 03 de fevereiro). Mais dinheiro federal na educação básica. *Folha de S. Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/23707-mais-dinheiro-federal-na-educacao-basica.shtml>
- Cara, D. (2014). O Custo Aluno-Qualidade Inicial como proposta de justiça federativa no PNE: Um primeiro passo rumo à educação pública de qualidade no Brasil. *Jornal de Políticas Educacionais*, 8(16), 75-91. <http://dx.doi.org/10.5380/jpe.v8i16.40314>
- Cara, D. (2019). *O fenômeno de descumprimento do Plano Nacional de Educação* [Tese de doutorado]. Universidade de São Paulo.
- Cardoso, F. H. (2006). *A arte da política: A história que vivi*. Civilização Brasileira.
- Campanha Nacional pelo Direito à Educação. (2019a). *Novo Fundeb: Em nome de um consenso que promova o direito à educação*. <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-015-15-fundeb/documentos/sugestoes/NotaTecnicaPorUmConsensoNoFundebCampanha.pdf>
- Campanha Nacional pelo Direito à Educação. (2019b). *O sistema híbrido e o direito à educação: Acesso e qualidade*. <https://campanha.org.br/acervo/estudo-novo-fundeb-o-sistema-hibrido-e-o-direito-a-educacao-acesso-e-qualidade/>
- Cohen, M. D. & March, J. G. & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25. <https://doi.org/10.2307/2392088>
- Coligação Lula Presidente. (2002). *Plano Lula 2002*. <https://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/eleicoes02/plano2002-lula.pdf>
- Dye, T. (1972). *Policy analysis: What governments do, why they do it, and what difference it makes*. The University of Alabama Press.
- Eldredge, N. & Gould, S. J. (1972). Punctuated equilibria: An alternative to phyletic gradualism. In T. J. M. Schopf (Ed.), *Models in paleobiology* (pp. 82-115). Freeman Cooper.
- Elgin, D. J., & Weible, C. M. (2013). Stakeholder analysis of Colorado climate and energy issues. *Review of Policy Research*, 30(1), 114-133. <https://doi.org/10.1111/ropr.12005>
- Esteban, M. P. S. (2010). *Pesquisa qualitativa em Educação: Fundamentos e tradições*. AMGH.
- Figueiredo, A. C., & Limongi, F. (2004). Modelos de legislativo: O legislativo brasileiro em perspectiva comparada. *Revista Plenarium*, 1(1), 41-56.

- Grofman, B. (1997). Seven durable axes of cleavage in political science. In K. R. Monroe (Ed.). *Contemporary empirical political theory*. University of California Press.
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. (2020). *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação*. http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6974122
- Kingdon, J. (2010). *Agendas, alternatives, and public policies*. Harper Collins.
- Leal, V. N. (2012). *Coronelismo, enxada e voto: O município e o regime representativo no Brasil*. Companhia das Letras.
- Limongi, F. M. P. (1994). Novo institucionalismo e os estudos legislativos: A literatura norte-americana recente. *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, (37), 1-100.
- Limonti, R. M., Peres, U. D., & Caldas, E. de L. (2014). Política de fundos na educação e desigualdades municipais no estado de São Paulo: Uma análise a partir das arenas políticas de Lowi. *Revista de Administração Pública*, 48(2), 389-410. <https://doi.org/10.1590/0034-76121430>
- Lüdke, M., & André, M. E. D. A. (1986). *Pesquisa em educação: Abordagens qualitativas*. EPU.
- Martins, J. S. (2005). Prefácio à quinta edição. In F. Fernandes, *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. Globo.
- Martins, P. de S. (2014). A política das políticas educacionais e seus atores. *Jornal de Políticas Educacionais*, 8, 13-32. <https://doi.org/10.5380/jpe.v8i15.35739>
- Martins, P. S. (2011). *Fundeb, federalismo e regime de colaboração*. Editores Associados.
- Menezes, N. & Fernandes, R. (2019). Educação: avanços recentes e propostas para o futuro. In N. Menezes Filho & A. P. A. Souza. *Carta: para entender a Constituição Brasileira*. Todavia.
- Nascimento, I. S. (2010). Direito à educação começa no berço e é pra toda a vida: conquistas e aprendizagens da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Brasil) na criação do Fundo da Educação Básica. *La Piragua – Revista Latinoamericana de Educación y Política*, 33(II), 114-126.
- Nascimento, I. S. (2019). *Fundeb pra valer! A incidência da Campanha Nacional pelo Direito à Educação na criação do Fundo da Educação Básica*. Chiado Books.
- Nascimento, I. S. (2021). Pontos críticos do processo de negociação política na criação do Fundeb 1: A atuação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. *FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação*, 11(9), 1-19. <http://dx.doi.org/10.22491/2236-5907110472>
- Nunes, L. V. & Barbosa, T. N. (2021). *Investigando o processo de mudança da agenda política: Alternativas metodológicas para a teoria do equilíbrio pontuado*. Agenda Política.
- Pinto, J. M. R. (2015). O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. *Em Aberto*, 28(93), 101-117. <https://doi.org/10.24109/2176-6673.emaberto.28i93.2460>
- Pinto, J. M. R. (2019). Pensando além do Fundeb. In I. Nascimento (Org.). *Fundeb pra valer! A incidência política da Campanha Nacional pelo Direito à Educação na criação do Fundo da Educação Básica* (pp. 263-280). Chiado Books.
- Sabatier, P. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21, 129-168. <https://doi.org/10.1007/BF00136406>
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. (1999). The advocacy coalition framework: An assessment. *Theories of the Policy Process*, 118.
- Sabatier, P., & Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The advocacy coalition framework: Innovations, and clarifications. In P. A. Sabatier (Ed.). *Theories of the policy process* (pp. 189-220). Westview Press.
- Sader, E. (1988). *Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80)*. Paz e Terra.

- Santos, F. (1998). Novas e velhas verdades sobre a organização legislativa e as democracias. *Dados*, 41(4), 863-873. <https://doi.org/10.1590/S0011-52581998000400006>
- Santos, F. (2014). O legislativo em busca de informação: Um estudo da estrutura de assessoria da Câmara dos Deputados. *Texto para discussão - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, 1958.
- Senado Federal. (2020, 20 de agosto). *Relatório legislativo do Senador Flavio Arns à PEC 15/2015*. Autor.
- Shapiro, I. (2002). Problems, methods, and theories in the study of politics, or what's wrong with political science and what to do about it. *Political Theory*, 30(4), 596-619. <https://doi.org/10.1177/0090591702030004008>
- Singer, A. (2012). *Os sentidos do lulismo: Reforma gradual e pacto conservador*. Companhia das Letras.
- Souza, P. R. (2005). *A revolução gerenciada: educação no Brasil, 1995-2002*. Prentice-Hall.
- Tanno, C. R. (2017). Universalização, qualidade e equidade na alocação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB): Proposta de aprimoramento para a implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). *Estudos Técnicos*, 24, 1-123.
- Tanno, C. R. (2020). PEC 15/2015 FUNDEB: texto aprovado na Câmara dos Deputados. Novo mecanismo redistributivo: resultados esperados, avaliação e proposta de regulamentação. *Estudos Técnicos*, 22, 1-56.
- Todos pela Educação. (2020). *Análise da incorporação do Custo Aluno Qualidade ao novo Fundeb*. <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/analises-do-todos-pela-educacao-sobre-o-caq/>
- Vick, F. & Lavallo, A. G. (2021). É a política... A efetividade das conferências e seus mecanismos causais. *Opinião Pública*, 26(3), 556-586. <https://doi.org/10.1590/1807-01912020263556>
- Weible, C. M. (2007). An advocacy coalition framework approach to stakeholder analysis: Understanding the political context of California Marine Protected Area policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(1), 95-117. <https://doi.org/10.1093/jopart/muj015>
- Weible, C. M. (2008). Expert-based information and policy subsystems: A review and synthesis. *Policy Studies Journal*, 36(4), 615-635. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00287.x>

Sobre os Autores

Daniel Tojeira Cara

Universidade de São Paulo (USP)

daniel.cara@usp.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2136-1203>

Professor dos cursos de graduação e pós-graduação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP), dedicado aos temas de teoria do Estado, políticas educacionais, gestão pública educacional, economia da educação e direito à educação. Por sua contribuição na elaboração de leis educacionais junto ao Parlamento brasileiro, foi laureado com o Prêmio Darcy Ribeiro 2015, entregue pela Câmara dos Deputados em nome do Congresso Nacional.

Iracema Santos do Nascimento

Universidade de São Paulo (USP)

iranasci@usp.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6114-5949>

Profa. Dra. da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP). Lotada no Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação, orientadora de mestrado e doutorado, leciona na graduação e na pós-graduação. Na graduação, ministra as disciplinas de

Política e Organização da Educação Básica; Coordenação do Trabalho na Escola; Relações de Gênero e Educação. Na Pós, desde 2020 coordena a área de pesquisa Estado, Sociedade e Educação. Criou e ministra a disciplina “Teorias críticas e epistemologias decoloniais para repensar Educação e Democracia”. Seus trabalhos sobre o Fundeb inserem-se em pesquisa sobre participação social na elaboração de políticas públicas educacionais. Seu principal tema de pesquisa e atuação é Gestão Democrática da Educação e Diversidade.

Dossiê Especial **Educação e suas Interfaces com Administração, Contabilidade e Economia: Políticas e Saberes**

arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 29 Número 168

13 de dezembro 2021

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, distribuir, y adaptar este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, los cambios se identifican y la misma licencia se aplica al trabajo derivada. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, Socolar (China).

Por errores y sugerencias contacte a Fischman@asu.edu

Síganos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en Twitter feed @epaa_aape.