

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Rafael Martins Sais

**Relação entre o público e o privado no Fundeb Permanente: sujeitos e os
conteúdos das propostas**

Porto Alegre
2024

RAFAEL MARTINS SAIS

Relação entre o público e o privado no Fundeb permanente: sujeitos e os conteúdos das propostas

Tese apresentada à Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Vera Maria Vidal Peroni

Linha de Pesquisa: Políticas e Gestão de Processos Educacionais

Porto Alegre

2024

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Carlos André Bulhões Mendes (Reitor)

Patricia Pranke (Vice-Reitora)

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

Liliane Giordani (Diretora)

Aline Cunha (Vice-Diretora)

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Fabiana de Amorim Marcello (Coordenadora)

Cláudia Rodrigues de Freitas (Vice-Cordenadora)

CIP - Catalogação na Publicação

Sais, Rafael Martins
Relação entre o público e o privado no Fundeb
permanente: sujeitos e o conteúdo da proposta / Rafael
Martins Sais. -- 2024.
322 f.
Orientadora: Vera Maria Vidal Peroni.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de
Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. financiamento da educação. 2. correlação de
forças entre o público e o privado na educação. 3.
administração pública. 4. sujeitos individuais e
coletivos. I. Peroni, Vera Maria Vidal, orient. II.
Título.

Nome: Rafael Martins Sais

Título: Relação entre o público e o privado no Fundeb Permanente: sujeitos e os conteúdos das propostas

Tese apresentada à Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Educação.

Aprovada em: 25 de janeiro de 2024.

Banca examinadora:

Profa. Dra. Andrea Caldas
Universidade Federal do Paraná

Prof. Dr. Leonardo Dorneles Gonçalves
Fundação Universidade Federal do Rio Grande

Profa. Dra. Maria Dilnéia Espíndola Fernandes
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Nalu Farenzena
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Vera Maria Vidal Peroni – Orientadora
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

AGRADECIMENTOS

Talvez o espaço seja pequeno, mas vou tentar citar aqui todos que de uma forma ou de outra fizeram parte da minha jornada durante este período que agora finalizo com esta tese e a quem tenho muito a agradecer.

O primeiro agradecimento é a Deus, pelo toque especial do dom da vida.

Aos meus pais, Marilane e Antônio, por terem dado condições de chegar até aqui.

À professora doutora Vera Maria Vidal Peroni, pelo apoio, orientação e por não ter desistido da minha pesquisa em momentos adversos da vida pessoal.

À Universidade Federal do Pampa, por proporcionar condições para que eu pudesse me afastar para cursar o doutorado. Em nome dela também agradeço aos colegas Tiago, Jorge e Nei, que absorveram, na minha ausência, parte das minhas atividades profissionais enquanto estava nesta qualificação. Também agradeço o incentivo dos demais colegas que sempre que podiam incentivavam-me para o curso do doutorado: professora Ana Cristina, professor Maurício e professora Nádia.

À grande amiga e também professora doutora Clarice Ismério, por compartilhar comigo algumas inquietações, “fofocas acadêmicas” de natureza diversa e a amizade sincera construída desde então.

Aos amigos e compadres, Luciane e Joceli, aos quais serei eternamente grato, pelos conselhos, pela amizade, por terem cuidado dos meus cachorros durante meu afastamento em Porto Alegre mudando suas rotinas com mais dois “grandes bebês” em suas vidas.

A minha grande amiga e confidente Carol por sempre poder me ouvir.

À grande amiga que ganhei no mestrado, Marina Schardong, obrigado pelo incentivo e por proporcionar condições em Brasília para que eu pudesse desenvolver uma parte da minha tese na tua companhia.

Aos colegas do GPRPPE: Otília, Raquel, Alexandre, Daniela, Jaqueline, Valdelaine, Liane, Luciani e Cristina. Nestes últimos quatro anos, aprendi muito com vocês que superam as questões acadêmicas na ênfase de suas especificações por dentro da relação entre o público e o privado: carinho e cortesia é a grande *marca* deste grupo.

Aos membros da banca de avaliação desta pesquisa professores doutores Maria Dilnéia Fernandes Espindola, Andrea Caldas, Nalu Farenzena e Leonardo Dorneles, meu agradecimento pelas diferentes contribuições à pesquisa.

Aos colegas de doutorado: Juliana, Everton, Monique, Adriano, Paula, Marta, Roseli, Luciana e Eraclito o reconhecimento de que minha jornada foi mais prazerosa na companhia de vocês.

Aos que já se foram, mas não deixam a minha memória: Tia Branca, Tia Noca, Ana Mirtes Trindade, sei que onde estiverem estarão torcendo por mim e compartilhando comigo este momento.

Aos servidores da UFRGS, que também auxiliaram nesta jornada, meu muito obrigado.

Aos servidores da Câmara dos Deputados, Paulo Sena, Ricardo Martins e Alisson Capuzzo, por me fornecerem informações valiosas do processo legislativo durante a construção do meu objeto de pesquisa.

Aos colegas do NEPPE-UFPEL, onde posso dizer que iniciei o começo da caminhada no doutorado. Por eles, agradeço à professora Maria de Fátima Cóssio e aos demais colegas por me acolherem no grupo de pesquisa, pelas trocas na pesquisa conduzida em parceria e principalmente por me apresentarem à minha então “futura orientadora”.

Aos colegas-pesquisadores da Fineduca por compartilharem comigo, desde 2019, parte dessa jornada de inquietações com as quais venho aprendendo bastante do “mundo” do financiamento da educação.

*Presentemente eu posso me considerar um sujeito de sorte
Porque apesar de muito moço, me sinto são e salvo e forte
E tenho comigo pensado, Deus é brasileiro e anda do meu lado
E assim já não posso sofrer no ano passado*

*Tenho sangrado demais, tenho chorado pra cachorro
Ano passado eu morri, mas esse ano eu não morro*

Belchior, "Sujeito de sorte" (1976)

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar as correlações de força entre o público e o privado na construção da principal política de financiamento da educação básica pública no país e que ficou conhecido como “Fundeb Permanente”, ocorrida no parlamento brasileiro no período entre 2015 e 2022. A tese acompanhou as propostas de alguns sujeitos individuais e coletivos desde a sua contribuição até a transformação em uma política pública. O embasamento teórico da pesquisa se apoia em autores do materialismo histórico e dialético, como Thompson (1981), que discute o conceito de sujeito, Rikowski (1996; 2018), que aborda as principais formas de privatização, e Peroni (1999 e 2003), que tematiza a relação entre o público e o privado. Para a realização da pesquisa foi desenvolvida uma revisão dos materiais construídos durante a discussão da política que iniciou com a proposição da PEC 015/2015 até a materialização efetiva da proposta em política, na emenda constitucional 108 de 26 de agosto de 2020 e suas legislações regulamentadoras, que são a lei federal 14.113 de 25 de dezembro de 2020, o decreto presidencial 10.656 de 22 de março de 2021 e a lei federal 14.276 de 28 de dezembro de 2021. A análise do material coletado foi realizada com base na análise de documentos proposta por Shiroma, Campos e Garcia (2004). Os resultados da pesquisa identificaram a influência, ao longo de todo o processo, de sujeitos organizados coletivamente, os quais foram os principais colaboradores na construção de propostas e que por vezes agiam coletivamente por dentro e em parceria com outros sujeitos na defesa dos seus interesses e de classe. Os resultados da política pública construída também apontaram a dificuldade de construir consensos em torno de um tema tão complexo e abrangente que, aliado à crise sanitária de covid-19 enfrentada no país, dificultou novos arranjos organizativos para o debate até a sua institucionalização em um forte contexto de materialização do possível.

Palavras-chave: Relação público-privado, Financiamento da educação. Fundeb.

ABSTRACT

This work aims to analyze the correlations of strength between the public and the private in the construction of the main financing policy for public basic education in the country, which became known as “Fundeb Permanente” which taken place in the Brazilian parliament in the period between 2015 and 2022. The thesis followed the proposals of some individual and collective subjects from their contribution to their transformation into public policy. The theoretical basis of the research is based on authors of historical and dialectical materialism such as Thompson (1981) who discusses the concept of subjects, Rikowski (1996; 2018) the main forms of privatization and Peroni (1999 and 2003) the relationship between the public and the private. To carry out the research, a review of the materials constructed during the discussion of the policy that began with the proposition of PEC 015/2015 until, effectively, the materialization of the proposal into policy, which were constitutional amendment 108 of August 26, 2020 and its regulatory legislation, which are federal law 14.113 of December 25, 2020, presidential decree 10.656 of March 22, 2021 and federal law 14,276 of December 28, 2021. The analysis of the collected material was carried out based on the analysis of documents proposed by Shiroma, Campos and Garcia (2004). The research results identified the contribution throughout the entire process of collectively organized subjects who were the main collaborators in the construction of proposals that sometimes acted collectively from within and in partnership with other subjects in defense of their interests and class. The results of the public policy constructed also identified the difficulty of building consensus around such a complex and comprehensive topic that, combined with the covid19 health crisis faced in the country, made new organizational arrangements for the debate difficult until its institutionalization in a strong context of materialization as possible.

Keyword: Public-private relationship. Education funding. Fundeb.

LISTA DE SIGLAS

| | |
|-------------|--|
| ABAVE | Associação Brasileira de Avaliação Educacional |
| ABE | Associação Brasileira de Educação |
| ABEDUQUE | Associação Brasileira pela educação de qualidade |
| ABM | Associação Brasileira de Municípios |
| ACAFE | Associação Catarinense das Fundações Educacionais |
| ADCT | Ato das Disposições Constitucionais Transitórias |
| ALESC | Assembleia Legislativa de Santa Catarina |
| ANEC | Associação Nacional de Educação Católica do Brasil |
| ANFOPE | Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação |
| ANPAE | Associação Nacional de Política e Administração da Educação |
| ANPED | Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação |
| ANUP | Associação Nacional das Universidades Particulares |
| APAE | Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais |
| APIB | Articulação dos povos indígenas do Brasil |
| ATRICON | Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil |
| BID | Banco Interamericano de Desenvolvimento |
| BM | Banco Mundial |
| BNCC | Base Nacional Comum Curricular |
| BNDES | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social |
| CACS-FUNDEF | Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério |
| CADE | Conselho Administrativo de Defesa Econômica |
| CAMPANHA | Campanha Nacional pelo Direito à Educação |
| CAQ | Custo Aluno Qualidade |
| CBP | Confederação dos Professores do Brasil |
| CCLF | Centro de Cultura Luiz Freire |

| | |
|------------|--|
| CEB/CNE | Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação |
| CEDECA-CE | Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará |
| CENPEC | Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária |
| CEPAL | Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe |
| CF | Constituição Federal |
| CGPP | Centro de Gestão e Políticas Públicas |
| CIACS | Centros Integrados de Atenção à Criança |
| CIEPS | Centros Integrados de Educação Pública |
| CIF-FUNDEB | Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade |
| CNM | Confederação Nacional dos Municípios |
| CNTE | Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação |
| COMSEFAZ | Comitê dos Secretários de Fazenda dos Estados e Distrito Federal |
| CONAQ | Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos |
| CONSED | Conselho Nacional de Secretários da Educação |
| CONSEPLAN | Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento |
| COPEDUG/C | Cooperativa de Trabalho dos Profissionais da Educação do Estado do Rio Grande do Norte |
| NPG | Estado do Rio Grande do Norte |
| CRUB | Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras |
| DRU | Desvinculação de Receitas Federais |
| EACH | Escola de Artes, Ciências e Humanidades |
| EC | Emenda Constitucional |
| EJA | Educação de Jovens e Adultos |
| FEA/USP | Faculdade de Economia da Universidade de São Paulo |
| FGV | Fundação Getúlio Vargas |
| FIES | Fundo de Financiamento Estudantil |
| FENASE | Federação Nacional de Supervisores de Ensino |
| FINEDUCA | Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação |

| | |
|---------|---|
| FINEESP | Rede de Pesquisadoras(es) sobre Financiamento da Educação Especial |
| FENOE | Federação Nacional dos Orientadores Educacionais |
| FIPE | Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| FNDE | Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação |
| FNE | Fórum Nacional de Educação |
| FNP | Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos |
| FONCEDE | Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais e Distrital de Educação |
| FPE | Fundo de Participação dos Estados |
| FPM | Fundo de Participação dos Municípios |
| 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 e de Valorização do Magistério |
| GIFE | Grupo de Institutos, Fundações e Empresas |
| GPRPPE | Grupo de Pesquisa Relações entre o Público e Privado na Educação |
| IAS | Instituto Ayrton Senna |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| ICMS | Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços |
| IDEB | Índice de Desenvolvimento da Educação Básica |
| IDH | Índice de Desenvolvimento Humano |
| IDP | Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa |
| IFC | Corporação Financeira Internacional |
| INEP | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira |
| INSPER | Instituto de Ensino e Pesquisa |
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| IPI-Exp | Imposto sobre Produtos Industrializados - Exportação |
| IPVA | Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores |
| IR | Imposto de Renda |

| | |
|-----------|--|
| IRB | Instituto Rui Barbosa |
| ISS | Imposto Sobre Serviços |
| ITCM | Imposto sobre Transmissão Causa Mortis |
| ITCMD | Imposto sobre Transmissão de Causas Mortis de Bens e Direitos |
| ITR | Imposto Territorial Rural |
| JEDUCA | Associação de Jornalistas de Educação |
| LDB | Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional |
| MBNC | Movimento pela Base Nacional Curricular |
| MEC | Ministério da Educação |
| MIEIB | Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil |
| MST | Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra |
| NCPI | Núcleo Ciência pela Infância |
| OCB | Organização das Cooperativas do Brasil |
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| OEI | Organização dos Estados Ibero-Americanos |
| OXFAM | <i>Oxford Committee for Famine Relief</i> |
| PAR | Plano de Ações Articuladas |
| PDDE | Programa Dinheiro Direto na Escola |
| PDE | Programa de Desenvolvimento da Educação |
| PDRAE | Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado |
| PEC | Proposta de Emenda à Constituição |
| PFL | Partido da Frente Liberal |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PIS-PASEP | Programa de Integração Social - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público |
| PNAD | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios |
| PNAE | Programa Nacional de Alimentação Escolar |
| PNAP | Programa Nacional de Formação em Administração Pública |
| PNATE | Programa Nacional do Transporte Escolar |
| PNE | Plano Nacional de Educação |
| PNLD | Programa Nacional do Livro Didático |

| | |
|---------|---|
| PNUP | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| PPI | Programa de Parcerias de Investimentos |
| PROUNI | Programa Universidade para todos |
| RAPS | Rede de Ação Política pela Sustentabilidade |
| SAEB | Sistema de Avaliação da Educação Básica |
| SASE | Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino |
| SEB | Secretaria de Educação Básica |
| SECAP | Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria |
| SICONFI | Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro |
| SIMCAQ | Sistema de Simulação de Custo-aluno Qualidade |
| SINAEB | Sistema Nacional de Avaliação de Educação Básica |
| SINEPE | Sindicato dos estabelecimentos particulares de ensino do Distrito Federal |
| SIOPE | Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| TPE | Todos pela Educação |
| UBES | União Brasileira dos Estudantes Secundaristas |
| UNCME | União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação |
| UNDIME | União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação |
| UNE | União Nacional dos Estudantes |
| UNESCO | Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura |
| UNICEF | Fundo das Nações Unidas para a Infância |
| VAAF | Valor anual por aluno |
| VAAR | Valor Aluno Ano Resultado |
| VAAT | Valor anual total por aluno |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|---|-----|
| | INTRODUÇÃO | 18 |
| 1 | REFERENCIAL TEÓRICO-METOLÓGICO | 26 |
| 1.1 | Procedimentos de pesquisa | 39 |
| 2 | O CONTEXTO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA | 44 |
| 2.1 | A primeira geração da política de fundos: 1997-2006 | 56 |
| 2.2 | A segunda geração da política de fundos: 2007-2020 | 75 |
| 2.3 | A terceira geração da política de fundos: O Fundeb Permanente | 94 |
| 3 | O FUNDEB PERMANENTE EM DISCUSSÃO | 103 |
| 3.1 | A tramitação da PEC | 103 |
| 3.1.1 | Proposição de emendas à PEC na Câmara dos Deputados | 121 |
| 3.1.2 | Do projeto substitutivo à votação no plenário da Câmara dos Deputados | 135 |
| 3.1.3 | Do projeto da Câmara dos Deputados à votação no Senado Federal | 142 |
| 3.2 | A tramitação da lei de regulamentação | 143 |
| 3.2.1 | Da proposição do Projeto de Lei à votação na Câmara dos Deputados | 144 |
| 3.2.2 | Do Senado, retornando à Câmara dos Deputados até sua promulgação | 164 |
| 3.3 | O decreto presidencial e sua etapa de regulamentação | 170 |
| 3.4 | Uma nova regulamentação? | 175 |
| 4 | SUJEITOS COLETIVOS ATUANTES NA DISCUSSÃO | 184 |
| 4.1 | Organismos internacionais | 184 |
| 4.2 | O governo federal | 204 |
| 4.3 | Organização não governamental Todos pela Educação | 217 |
| 4.4 | Campanha Nacional pelo Direito à Educação | 233 |
| 4.5 | Confederação Nacional de Municípios | 242 |

| | | |
|-----|--|-----|
| 4.6 | Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação | 251 |
| 4.7 | Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação | 261 |
| 4.8 | Instituto Millenium | 268 |
| 4.9 | Fórum Nacional Popular de Educação | 275 |
| | CONCLUSÃO | 284 |
| | REFERÊNCIAS | 294 |

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como propósito identificar e analisar a influência dos sujeitos, individuais e coletivos, que durante a construção da política que ficou conhecida como “Fundeb Permanente” envolveram-se na sua construção como parte de um processo de correlação de forças por dentro do parlamento brasileiro e o tensionaram, no âmbito da relação entre o público e o privado.

O referido fundo, denominado e conhecido como Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), recebeu o mesmo nome de seu antecessor, que vigorou no país entre 2007 e 2020. Ainda que diferentes elementos o distingam, preserva a essência que busca garantir condições mínimas para a remuneração dos profissionais da educação básica pública no país e assegurar recursos para o custeio das escolas e das redes de ensino pública, sustentando o direito à educação de todos como a principal política de financiamento da educação básica.

Este “novo fundo” vem vigorando no país desde 2021 e ganhou destaque na sociedade, na mídia e no meio legislativo como “Fundeb Permanente”. Os debates a seu respeito ocorreram entre os anos de 2015, no momento em que recebeu a primeira proposta legislativa com esse fim, até 2021, quando foi regulamentado e modificado. Durante esse período, houve uma série de audiências públicas conduzidas pelo parlamento e uma grande quantidade de reuniões e acordos foram realizadas para que os legisladores pudessem apresentar e aprovar uma proposta de texto que acreditavam ser a mais adequada em um processo de grandes debates e correlações de forças.

No mesmo momento, sujeitos individuais e coletivos organizavam-se para apresentar suas demandas dentro do processo democrático de correlação de forças e de busca efetiva na garantia de seus direitos e na defesa dos seus interesses. Neste trabalho, entendemos “sujeito” a partir da concepção teórica de Thompson (1981), que o define como um ser social, apto a construir sua própria história, dotado da capacidade de escolher e definir seu futuro em relação com outros sujeitos, em um contexto de luta de classes.

A investigação aqui apresentada está inserida dentro da pesquisa do Grupo de Pesquisa Relações entre o Público e o Privado em Educação (GPRPPE), cujo título é *A relação público-privado em países latino-americanos: sujeitos e conteúdo da*

proposta (Peroni, 2021), que visa analisar a relação entre público e privado na educação no Brasil (e em outros países selecionados) buscando identificar quem são os sujeitos propositores de políticas públicas e quais são os conteúdos de suas proposições.

Essas predileções em torno dos interesses dos sujeitos na tentativa de influenciar a pauta da discussão política têm sido objeto de inúmeras pesquisas. Servem como exemplo, além de outras, o caso da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), estudada por Caetano (2019); do próprio Fundeb que vigorou entre 2007 e 2020, pesquisado por Nascimento (2019); e até mesmo da constituição do processo democrático brasileiro, investigado por Casimiro (2018). Em todos os casos, os interesses em pauta privilegiam ou o público ou o privado numa correlação de interesses de classe, materializados em projetos societários distintos e em disputa.

Entendemos, nesta pesquisa, que o público e o privado não são abstrações ou questão apenas de propriedade (posse), mas partes constitutivas das mudanças sociais e econômicas da sociedade. Como evidencia Peroni (2015, p. 12), “[...] não é uma questão de determinação, mas de relação e processo [...]”, em que se ligam projetos muitos distintos perpassados por interesses de classes sociais em correlações de força. Ainda segundo Peroni (2020), ao público se ligam as pautas do coletivo e do democrático, enquanto do lado do privado estão as pautas do individualismo e da meritocracia cujas características se distanciam em *modus operandi* distintos.

Discutir o financiamento da educação básica pública não é simples, pois envolve questões como a origem dos recursos, como devem ser gastos, a divisão (ou não) de responsabilidade entre os diferentes sujeitos que compõem a administração pública (no âmbito do federalismo brasileiro), quais são os critérios e quais as formas de distribuição dos recursos. Estes são alguns dos pontos a serem levados em consideração na construção de uma política pública para que se possa garantir condições financeiras a uma das etapas da educação brasileira, portanto passíveis de interesses de toda a ordem podem surgir ainda que a finalidade seja o financiamento da educação básica pública no Brasil.

Além disso, quando da proposição do Fundeb Permanente, estava em disputa uma forma de materialização de uma política pública que visava separar recursos do orçamento público na ordem de 150 bilhões de reais, que vinham servindo para garantir a sustentação, até o final de 2020, da educação básica pública no país,

utilizados majoritariamente para a remuneração dos profissionais da educação (Brasil, 2020). Segundo dados do Censo da Educação Básica de 2020 (Inep, 2021), período em que a discussão se acirrou, estamos tratando de um universo de 179,5 mil escolas (77,1% públicas), 47,3 milhões de matrículas (81,4% públicas) e 2,1 milhões de professores (77,2% na rede pública) em um contexto geográfico-espacial bastante disperso tensionando a garantia do direito à educação pública, gratuita e de qualidade, bem como a relação entre o público e o privado.

Evidenciamos que aqui há, na discussão desta *nova* política, uma complexidade no campo da educação que abre inúmeras possibilidades de materialização no âmbito da relação entre o público e o privado. As formas mais comuns de disputa em torno do público e do privado podem ser vistas como aquelas que visam transformar a educação em mercadoria e se solidificam na modernidade em diferentes formas ao redor do mundo. No entanto, assim como previu Rikowski (2017; 2018), elas podem se materializar “da” e “na” educação gerando inúmeras possibilidades ensejando inclusive admissíveis no âmbito da discussão do financiamento da educação.

Assumimos também alguns pressupostos importantes: o primeiro é de que estamos partindo da premissa, assim como Fernandes (2021), de que a política de fundos conhecida como Fundeb Permanente é uma terceira geração da política de fundos, considerando as versões anteriores conhecidas historicamente. Logo, é uma política de continuidade. Nesse caso, trabalhamos com o pressuposto de que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) que vigorou no país entre 1996 e 2006, e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que vigorou entre os anos de 2007 e 2020, representam, respectivamente, a primeira e a segunda geração da política de fundos.

Ainda que a “nova política” mantenha características das políticas de fundos anteriores, a começar pela adoção de uma parte do nome, ela poderia vir a ser organizada de uma forma diferente, a critério da legislação aprovada, e carregando consigo contradições em relação às anteriores que exigem grandes cuidados, desafios e possibilidades.

Por isso, já nesta introdução, lembramos que a relação entre público e privado na política de fundos não é uma novidade, mas uma realidade construída a partir de situações que levaram da inércia do Estado na garantia do direito à educação a uma

atuação de políticas neoliberais de garantia ao mercado, muitas vezes contrárias à lógica do público. Entre as marcas da relação entre público e privado na política de fundos estão a possibilidade de remunerar instituições conveniadas com o setor público com recursos desses fundos e o pagamento de profissionais que não são, necessariamente, atuantes na carreira do magistério (aposentados e terceirizados).

Ressalta-se, ainda, que o interesse do capital na área da educação como uma das formas de avanço do capitalismo não surge especificamente nessa política, mas tem sido cada vez mais voraz. Autores como Peroni (1999; 2015), Ball (2007; 2014), Casimiro (2018; 2020) e Leher (2004), por exemplo, têm ajudado a acompanhar a construção de políticas públicas e identificar os possíveis interesses existentes. Na aparência, essa atuação se mostra como uma tentativa de reforma do fundo de financiamento sob novas lógicas, novos desafios, mas, em essência, busca encontrar novas formas de reorganização do capital financeiro e especulativo consolidando práticas já conhecidas e utilizadas em outras políticas que poderiam vir a permitir o direcionamento do recurso público para instituições privadas.

Como justificativa da pesquisa, entendemos haver uma importância do tema para a educação básica pública brasileira. Pois trata-se de uma política pública instituída para um país com inúmeras desigualdades e realidades (educacionais e sociais), e cuja pretensão é exatamente diminuir as desigualdades entre entes da federação com muitos recursos financeiros e outros com poucos ou quase nada, situação que vigora há pouco mais de 20 anos em um contexto de mudança de perfil de governo. Por outro lado, também queríamos entender as motivações e as propostas no âmbito dos sujeitos vinculados ao público e ao privado ao tentar orientar a política de financiamento da educação pública.

O Fundeb vinha funcionando, até o final de 2020, como a principal e mais representativa política de financiamento da educação básica pública, e por isso é de extrema importância compreender quem são os sujeitos que estão interessados de fato em guiar os rumos da educação básica pública e quais são seus interesses.

Da mesma forma, mais do que uma motivação ou justificativa, queríamos acompanhar as repercussões de uma política pública em um governo que apresentava grandes possibilidades de perda de direitos, de avanço em pautas conservadoras e neoliberais neste período particular do capitalismo. Tais receios nos permitiram acompanhar com mais profundidade a possibilidade de que uma das mais exitosas políticas públicas do campo da educação pudesse ser desconstruída.

Também é bom ressaltar que essa política acabou sendo elaborada, quase que na integralidade, como tentaremos mostrar, quando de um dos períodos mais tristes da história do país, por conta da pandemia de covid-19, a partir de março de 2020, não permitindo que debates presenciais pudessem ser realizados e, conseqüentemente, prejudicando o envolvimento da sociedade.

O Fundeb Permanente, como ficou conhecido, é uma política pública, criada recentemente pela Emenda Constitucional 108 de 26 de agosto de 2020, regulamentada pelas Leis nº 14.113 de 25 de agosto de 2020 e 10.656 de 22 de março de 2021 e pelo Decreto nº 10.656 de 22 de março de 2021. Começou a vigorar no país em 2021 e no mesmo ano sofreu modificações na sua regulamentação. No entanto, como uma política pública brasileira de extrema relevância para o país (pois é a principal política de financiamento da educação básica pública), foi carregada de interesses divergentes e desafiadores para o futuro da educação e da escola pública, o que refletiu o atual momento da conjuntura brasileira: imersa em interesses neoliberais e neoconservadores.

Por isso, foi estabelecido como problema desta pesquisa: quem foram os principais sujeitos que tentaram influenciar na constituição da terceira geração da política de fundos, conhecida como Fundeb Permanente, e quais foram as suas principais propostas?

Para responder essas perguntas de tese, foi estabelecido como objetivo geral compreender como ocorreu a materialização dos interesses dos sujeitos analisados, públicos e privados, na institucionalização da política de fundos conhecida como Fundeb Permanente. Esse objetivo geral se desdobra nos seguintes objetivos específicos da pesquisa:

- compreender a historicidade da política de fundos no país;
- analisar o processo da institucionalização do Fundeb Permanente;
- descrever a contribuição dos principais sujeitos, individuais e coletivos, e suas propostas na discussão da política;

A tese desenvolvida nesta pesquisa é de que a participação dos sujeitos que defendem pautas do público e do privado influenciou na forma final da política pública e atuou decisivamente na sua constitucionalização, dentro das correlações de forças existentes, buscando resguardar seu papel de detentores de conhecimentos e

defendendo interesses da classe à qual pertencem e os entendimentos do que acreditam ser melhor ao país de diferentes formas, ao mesmo tempo que suas proposições, no âmbito da relação público-privado, mostravam o desafio na garantia de sustentação da educação básica pública como um direito para todos.

No mesmo sentido, de um lado havia um projeto privatizante que visava a retirada recursos da escola pública e a possibilidade direcioná-los para instituições privadas; do outro lado, havia o projeto que buscava resguardar os interesses da escola pública, gratuita e democrática para todos, reforçando as condições que garantissem a completude de deveres do Estado e a preservação da finalidade do fundo.

Evidenciamos que quando comparadas a discussão da segunda para a terceira geração da política de fundos, a última, estudada, foi inovadora (ao aceitar a colaboração de agentes externos aos poderes legislativos e executivo) e factual (contra a possível racionalidade econômica em preservar o gasto em educação em níveis baixos), dada as correlações de forças existentes entre sujeitos de toda ordem. No entanto, como instrumentos legítimos na discussão e na construção de políticas públicas, observou-se que as propostas foram absorvidas de forma conservadora por parte dos legisladores, em clara evidência de que o interesse econômico era o mais importante em detrimento de um projeto educacional de país, resguardando o interesse de classe e, mais uma vez, solidificando a tese da “naturalização do possível” desenvolvida por Peroni (2003;2006).

É relevante mencionar que, historicamente, no Brasil o direito à educação esteve alicerçado, em paralelo, nos interesses do capital, ainda que a educação fosse executada como uma atividade de interesse do Estado. Esses interesses variaram muito ao longo do tempo, em defesa de um projeto de educação mais ou menos abrangente e, ao mesmo tempo, foram mobilizados em diferentes graus de intensidade por sujeitos cujos interesses também variavam.

Essa contradição é também uma das justificativas para a criação deste modelo de financiamento que tem a pretensão de promover uma “valorização dos profissionais da educação” (ou do magistério, como tratado na política de primeira geração). Historicamente, as carreiras do magistério são as de mais baixa remuneração das trabalhadoras e dos trabalhadores; apesar disso, permite-se que seja cogitada a utilização dos recursos públicos ao pagamento de instituições privadas cujo interesse é o lucro, em detrimento da educação pública como direito de todos.

Reconheço que essa tensão (entre o público e o privado) não começou agora, já vem ocorrendo no país há bastante tempo, em diferentes graus e modulações em todas as etapas da educação. No entanto, na educação básica, aparecem os primeiros sinais do sólido avanço do privado em propostas construídas metodologicamente “por dentro do público”. A lógica neoliberal tem estado presente na administração e nas reformas do Estado ao longo dos anos; conseqüentemente, também tem atingido a escola pública, que ao absorver suas práticas e seus “processos de gestão” em detrimento de um sentido mais amplo de educação, de possibilidades mais criativas e emancipatórias da vida humana em sociedade. Ao mesmo tempo, há também um processo de resistência muito bem organizado da sociedade na defesa das pautas da educação pública que sustentaram a garantia de manutenção da política pública.

A educação pública no Brasil é historicamente complexa, envolve aspectos como a extensa área do território nacional, a quantidade imensurável de desigualdades regionais e a pouca preocupação do país com este tema enquanto forjava-se como Estado-Nação – em particular, com a questão do financiamento da educação, o que também justifica nosso interesse no tema desta pesquisa.

O Estado brasileiro, na ótica que defendo, tem organizado de uma forma muito peculiar e complexa o financiamento da educação básica pública no país, por meio de uma política de fundos que mescla a responsabilidade federativa nas três esferas de representação (federal, estadual e municipal), tomando por base algumas variáveis do sistema educacional (como o número de alunos, por exemplo). Contudo buscaremos revelar que entre as propostas realizadas e aprovadas e que efetivamente tornaram-se parte da legislação do assunto, a existência de outras variáveis realmente interessantes nesse debate.

Neste sentido, apresento, na sequência, um trabalho estruturado em cinco capítulos. No capítulo 1, o recorte teórico-metodológico da pesquisa é apresentado, e revelando a perspectiva epistemológica de minha pesquisa e com quais autores está sendo construído o diálogo. Antecipo que a perspectiva teórico-metodológica desta pesquisa está embasada no materialismo histórico-dialético.

No capítulo 2, apresento a historicidade do tema e as correlações de forças existentes, a partir da institucionalização do extinto Fundef (1996-2006) e do primeiro Fundeb (2007-2020).

No capítulo 3, analiso a discussão da institucionalização do Fundeb Permanente nos debates que foram realizados desde a proposição do projeto, em 2015, até a sua segunda regulamentação, em 2021.

No capítulo 4, apresento algumas contribuições dos sujeitos individuais e coletivos que influenciaram a correlação de forças no âmbito da discussão da política. Foram escolhidos os sujeitos coletivos mais representativos do debate para expor as suas contribuições: organismos internacionais, o governo federal, a organização não governamental Todos Pela Educação (TPE), a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), entre outros.

Por fim, apresento as minhas análises e inferências a partir das categorias elencadas quanto ao tema desta tese, tendo como objetivo sintetizar as ideias apresentadas ao longo do estudo e ratificar a relação público-privado como parte de um processo histórico e dialético que sofre avanços e retrocessos ao longo de sua trajetória no âmbito da política pública para a área da educação.

1 REFERENCIAL TEÓRICO-METOLÓGICO

Com o objetivo de ajudar a construir a resposta à pergunta central desta tese, elegi algumas das principais categorias de análise do materialismo histórico e dialético, tais como historicidade, contradição e particularidade, que nos auxiliarão na condução da pesquisa. De acordo com Netto (2011), no materialismo histórico dialético a teoria é uma modalidade especial de conhecimento do objeto que busca compreender a estrutura dinâmica de sua existência real efetiva, independentemente das representações do pesquisador.

O enfoque teórico e metodológico, expresso muitas vezes na obra de Marx e de outros autores, permite uma forma de olhar para o objeto em estudo. Na obra *A ideologia alemã*, Marx e Engels (2009) dizem que:

O modo como os homens produzem os seus meios de subsistência depende, em primeiro lugar, da natureza dos próprios meios de subsistência encontrados e a reproduzir. Esse modo da produção não deve ser considerado no seu mero aspecto de reprodução da existência física dos indivíduos. Trata-se já, isso sim, de uma forma determinada de atividade desses indivíduos, de uma forma determinada de exteriorizarem a sua vida, de um determinado modo de vida dos mesmos. Como exteriorizam a sua vida, assim os indivíduos o são. Aquilo que eles são coincide, portanto, com a sua produção, com o que produzem e também com o como produzem. Aquilo que os indivíduos são depende, portanto, das condições materiais da sua produção (Marx; Engels, 2009, p. 24-25)

A partir das categorias mencionadas, buscamos conceituar Estado, Políticas Públicas e correlações de forças, elementos latentes à nossa tese e cujos conceitos são indispensáveis ao tratar do tema escolhido. O entendimento é de que tais conceitos são fundamentais para entender o objeto, mas, mais do que isso, são também importantes para o leitor entender os pontos principais da pesquisa.

É necessário pontuar que nesta pesquisa irei tratar transversalmente de questões amplas como o avanço do neoliberalismo como parte da luta por projetos societários de poder, ao atravessar as políticas públicas e a construção da terceira geração da política de fundos – tema central desta tese.

Por fim, ainda neste capítulo, apresento o que chamo de “caminhos da investigação”, pontuando o método propriamente da pesquisa realizada.

Para Martins e Lavoura (2018, p. 224-225):

As investigações científicas, as quais possuem como estofo metodológico de análise o materialismo histórico-dialético, possuem como premissa central a necessidade de compreender e de explicar os objetos e fenômenos investigados, tais quais eles verdadeiramente são na prática. Diante disso, há um pressuposto de análise em questão que não se pode deixar de explicitar: a dimensão epistemológica do conhecimento científico que permite à humanidade sistematizar um conjunto de postulados acerca de como é possível conhecer a realidade natural e social.

Ainda segundo essas autoras, existem duas premissas muito importantes assinaladas por diferentes autores que trabalham com esse método: a primeira, a de que os objetos e fenômenos do real possuem uma existência objetiva, ou seja, a consideração e o reconhecimento da objetividade da realidade. Independentemente do conhecimento e da consciência humana sobre tal, os elementos constitutivos da prática social existem, são reais e possuem uma estrutura e uma dinâmica internas de funcionamento efetivo, as quais podem ser apreendidas pela consciência humana. E a segunda, a de que os objetos e fenômenos da realidade concreta podem ser apreendidos na compreensão e explicação do que as coisas verdadeiramente são em sua existência efetiva (Martins; Lavoura, 2018).

Entrando propriamente nas categorias de análise, a primeira categoria desta pesquisa é a historicidade. Para Thompson (1981), a historicidade é uma prática cotidiana da formação de consciência social e de suas tensões. Para o autor, a prática de um trabalho histórico ganha relevância a partir do pesquisador (um ser social) na intersecção com seu objeto, dando origem à experiência. Neste caso, em nosso objeto, mais do que discorrer sobre a terceira geração da política de fundos, é necessário evidenciar algumas das principais tensões entre o público e o privado existentes nas políticas de fundos anteriores de primeira e da segunda geração.

Segundo Mira et al. (2017), Thompson trouxe contribuições valiosas que têm implicações para as pesquisas em ciências sociais e humanas até os dias atuais, tendo como base a dialética materialista da história.¹ Segundo os autores, ele dialogou com referenciais marxistas sob a perspectiva “do entendimento da natureza provisória

¹ Enquanto método, a “dialética materialista da história” ou método “materialista histórico-dialético” caracteriza-se, segundo Pires (1997), pelo movimento do pensamento através da materialidade histórica da vida dos homens em sociedade, isto é, trata-se de descobrir (pelo movimento do pensamento) as leis fundamentais que definem a forma organizativa dos homens em sociedade através da história.

e exploratória de toda teoria, e da abertura de espírito com que se deve abordar todo conhecimento” (Mira et al., 2017, p. 990), fazendo essa categoria conversar com outras (como a da totalidade, por exemplo) que auxiliam e contribuem nas pesquisas marxistas.

No mesmo sentido, observamos que a teoria desenvolvida por Thompson é amplamente utilizada nas ciências sociais e nas ciências humanas. Em sua trajetória acadêmica e política, ajudou na criação de um grupo de estudos voltado para pesquisas históricas no campo marxista, integrado por nomes como Christopher Hill, Eric Hobsbawm, Rodney Hilton, Dona Torr, entre outros. Além de autor de grandes obras no campo de tradição das pesquisas marxistas, Thompson tem sua história marcada pela criação de cursos noturnos para a classe trabalhadora inglesa (Meira, 2014).

Em uma outra obra, Thompson diz que:

[...] classe não é categoria estática, é uma categoria histórica descritiva de pessoas numa relação no decurso do tempo e das maneiras pelas quais se tornam conscientes das suas relações, como se separam, unem, entram em conflito, formam instituições e transmitem valores de modo classista. Neste sentido, classe é uma formação tão “econômica” quanto “cultural”, é impossível favorecer um aspecto em detrimento do outro. (Thompson, 2012, p. 260)

A historicidade na relação entre o público e o privado da política de fundos em sua terceira geração leva em consideração essas duas condições simultaneamente (enquanto objeto e enquanto categoria analítica). No caso da primeira e da segunda geração da política de fundos, serão observados apenas pontos de interesse e questões de pesquisas já realizadas por autores sobre o tema.

Para Martins (2006, p. 4), Thompson parte do princípio da dialética marxista da historicidade e totalidade de todo fenômeno social. A história é concebida como processo da vida real dos homens e das relações que estabelecem entre si, entre si e a natureza, por meio do trabalho.

Outra categoria importante na pesquisa que utiliza o materialismo histórico é a de *contradição*. Aqui observamos o termo, inicialmente, a partir do dicionário do pensamento Marxista, que o conceitua da seguinte maneira:

Embora o conceito possa ser usado como uma metáfora para qualquer espécie de dissonância, divergência, oposição ou tensão, ele assume

um significado particular no caso da ação humana (ou, mais geralmente, de qualquer ação orientada para um objetivo) onde especifica qualquer situação que permita a satisfação de um fim unicamente às expensas de um outro, isto é, uma conexão ou coerção. (Bottomore, 2011, p. 79-80)

É importante mencionar que, na concepção marxista, essa categoria se refere à luta de classes, na qual os interesses da burguesia e do proletariado são distintos e incompatíveis. No caso da política de fundos e das propostas em discussão, isso não é diferente, pois são concepções distintas materializadas nas propostas.

No âmbito da relação entre as propostas da terceira geração da política de fundos e, mais precisamente, no âmbito da relação entre o público e o privado, a contradição é elemento essencial, na medida em que essas propostas são demarcadas por projetos distintos entre si, (cada sujeito que participou mais ativamente do debate apresentou uma ou mais propostas) ainda que com um mesmo fim (a construção de uma política pública).

Por outro lado, a respeito da contradição, diz Peroni (2016):

Vivemos a contradição de que, ao mesmo tempo em que a privatização do público é cada vez maior, também, em um processo de correlação de forças, estamos avançando lentamente em alguns direitos materializados em políticas educacionais. Trata-se de direitos que foram reivindicados no processo de democratização, nos anos 1980, e materializados em parte na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996, como a gestão democrática da educação, a educação básica entendida como educação infantil, fundamental e média, a gratuidade da educação pública, entre outros. Assim, ao mesmo tempo em que, ocorre a ampliação de direitos e, em um processo de correlação de forças políticas e econômicas, o setor privado pressiona para assumir a direção das políticas educacionais que considera mais adequadas, instrumentais, a este período particular do capitalismo. (Peroni, 2016, n.p)

A última das categorias expostas neste trabalho é a da *particularidade*. Ela é também uma das categorias fundamentais no processo de produção do conhecimento e nos auxilia nesta pesquisa a partir da obra *Introdução a uma estética marxista*, de Lukács, que diz:

As relações entre universalidade, particularidade e singularidade constituem, naturalmente, um antiquíssimo problema do pensamento humano. Se não distinguirmos, pelo menos em certa medida, essas categorias, se não as delimitarmos reciprocamente e não adquirirmos certo conhecimento da mútua superação de uma na outra, ser-nos-á

impossível orientarmo-nos na realidade, ser nos-á impossível uma práxis, mesmo no sentido mais cotidiano da palavra. É óbvio, pois, que, mal o pensamento dialético intervém (ainda quando numa forma espontânea), e particularmente quando ele luta para alcançar a consciência, tais problemas não podem deixar de surgir. (Lukács, 2018, p. 21)

De certa forma, a melhor descrição para a questão do particular seria:

Desta forma, em contraste com a originária teoria platônica das ideias – na qual as ideias representam a universalidade, a legitimidade das coisas angulares e relações –, a dialética do universal e do particular é levada diretamente ao próprio mundo das ideias: “As coisas particulares, enquanto absolutas na particularidade delas (e, portanto, ao mesmo tempo, universais), enquanto particulares, se chamam ideias”. (Lukács, 2018, p. 44)

Outra autora que nos ajuda na compreensão da categoria do particular é Peroni (2015a), que em sua pesquisa diz:

Também Lukács nos ajuda a caminhar nesta perspectiva de análise, quando enfatiza a importância da relação entre o singular e o universal, com a mediação do particular: “O singular não existe senão em sua relação com o universal. O universal só existe no singular, através do singular.” (LUKÁCS, 1978, p. 109). E “[...] o movimento do singular ao universal e vice-versa é sempre mediatizado pelo particular, ele é um membro intermediário real, tanto na realidade objetiva quanto no pensamento que a reflete de um modo aproximadamente adequado.” (LUKÁCS, 1978, p. 112). Assim, entendemos o objeto de estudo, a relação entre o público e o privado na educação, como parte de um contexto histórico e geográfico particular, com contradições, e uma história de lutas pela democratização da educação materializada em direitos. (Peroni, 2015a, p. 17)

A visão de Lukács é muitas vezes apresentada como uma crítica à visão kantiana e iluminista de contradição do pensamento do universal ao particular e vice-versa. Para o autor, a particularidade é uma forma de compreensão da realidade social (Lukács, 1978).

Por fim, mencionamos ainda a contribuição da particularidade e de seus perigos:

O perigo da autonomização do universal, percebido por Aristóteles, e que, antes, assumira forma clara na filosofia de Platão, aprofunda-se na filosofia medieval com o realismo conceitual. Uma importante

componente deste perigo, para o problema de que tratamos, é a não apreensão da singularidade, da particularidade e da universalidade como determinações da realidade, inclusive nas relações dialéticas recíprocas de umas com as outras, e, ao contrário, que uma só dessas categorias passe a ser considerada como mais real em confronto com as outras, e até como a única real, a única objetiva, ao passo que às outras se reconhece somente uma importância subjetiva. No realismo conceitual, é a universalidade que recebe semelhante acentuação gnosiológica. A oposição nominalista inverte as designações e faz da universalidade uma determinação puramente subjetiva, fictícia. (Lukács, 2001, p. 22)

Logo, as propostas de contribuição para a discussão da terceira geração da política de fundos são tomadas com um cuidado duplo: o de entendê-las na sua particularidade, mas também em relação à proposta mais ampla de construção de uma política de fundos.

Ainda que tenhamos mencionado o tratamento transversalmente e teoricamente dos temas do neoliberalismo, observamos nesta pesquisa algumas questões importantes a esse respeito. Diferentes pesquisas apresentam, na crise do capitalismo, o Estado como responsável e o mercado como parâmetro de qualidade (Peroni, 2015). Essas situações são apresentadas na discussão da política de fundos em sua terceira geração e partem de um processo amplo de manutenção do sistema vigente, conduzindo a mais uma etapa de avanço do capitalismo.

No entanto, as conexões existentes entre o neoliberalismo e a relação entre o público e privado, no Brasil, são amplamente reconhecidas a partir da Constituição Federal de 1988 e do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), nos anos 1990, períodos que coincidem com a primeira geração da política de fundos: uma entre outras tantas fases do avanço do neoliberalismo no Brasil.

A respeito do período de definição da CF, há que se observar a visão de Pscheidt (2016), que sustenta que o neoliberalismo precisa do Estado como condição de sua existência. Por outro lado, a CF de 1988, para o autor, é uma ferramenta de regulação da sociedade no sentido de determinar condições desde a forma da propriedade privada até possibilidades de acumulação de capital. Para o autor, “A concepção de Estado vem sendo alterada e conformada com a realidade econômica desde a sua criação.” (Pscheidt, 2016, p. 482).

No que se refere ao PDRAE, é visto como uma resposta à proposta neoliberal de Estado mínimo. Para Alves (2013) e Peroni (2013), a estratégia de reforma do

Estado foi legitimada para a inserção da pauta do privado, como a privatização e a terceirização.

De acordo com Pacheco (2006, p. 1),

No Brasil, a “contratualização de resultado” foi adotada como um dos instrumentos da reforma do Estado proposta em 1995 pelo MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado sob a liderança do Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. Mais do que uma ferramenta isolada, a contratualização de resultados foi apontada como alavanca para melhoria da gestão pública em direção a resultados. Assim como em outros países, tratava-se de promover mudanças na estrutura do aparelho do Estado – com novos formatos organizacionais denominados “agências executivas” e “organizações sociais” – favorecendo a responsabilização por resultados e um novo tipo de relação entre ministérios e entidades vinculadas.

Como diz Dardot e Laval (2016), o neoliberalismo, enquanto categoria teórica, não é meramente uma ideologia, mas um sistema complexo e normativo que estende a lógica do capital a todas as relações sociais em todas as esferas da vida. Portanto, como parte de um projeto de avanço, ele tem sido um modelo para a constituição das políticas sociais e tem indicado algumas pistas dos desafios que serão enfrentados pela sociedade de uma maneira geral nos próximos anos, como a garantia de direitos já marcados na constituição.

Segundo Peroni (2015a), as fronteiras entre o público e o privado vêm se modificando no contexto atual de crise do capitalismo, em que as suas estratégias de superação (neoliberalismo, globalização, reestruturação produtiva e Terceira Via) redefinem o papel do Estado, principalmente para com as políticas sociais. O neoliberalismo e a Terceira Via têm o mesmo diagnóstico de que o culpado pela crise atual é o Estado e têm no mercado parâmetro de qualidade mais do que moderador. No entanto, essa “terceira via” aparece como a salvadora dos problemas do Estado, fantasiada de público com lógicas essencialmente privadas.

As particularidades do neoliberalismo posterior à crise de 2008 apresentam uma relação direta com o neoconservadorismo, ao mesmo tempo que permitem que se redefinam novamente as fronteiras entre o público e o privado de uma forma diferenciada, que, por sua vez, materializam-se em políticas públicas. Nesse percurso sócio-histórico, o que se chamava de “cidadão” acaba ganhando uma nova roupagem, a de “cliente”, na execução de políticas sociais, ao mesmo tempo que o “trabalhador

do Estado” é transformado em “colaborador” em uma tentativa inapropriada conceitualmente de gestão do trabalho.

Para Laval e Dardot (2017), esse novo neoliberalismo se reinventa após a crise de 2008 em mais uma nova fase, justificando ainda a diminuição de direitos materializados em políticas públicas sociais com o argumento da crise e da falta de recursos financeiros. Esse argumento reforça ainda mais a tese de naturalização do possível desenvolvida por Peroni (2016; 2018), ao mesmo tempo que procura encontrar forma de se desenvolver – neste caso, uma das formas é a apropriação do fundo público (Salvador, 2012).

Ainda segundo Dardot e Laval (2019, p. 9, tradução nossa):

No fundo, o novo neoliberalismo é a continuação do antigo de pior maneira. O marco normativo global que insere indivíduos e instituições dentro de uma lógica de guerra implacável, reforça-se cada vez mais e acaba progressivamente com a capacidade de resistência, desativando o coletivo. Esta natureza antidemocrática do sistema neoliberal explica em grande parte a espiral sem fim da crise e o aceleração diante de nossos olhos do processo de desdemocratização, pelo qual a democracia se esvazia de sua substância, sem que se suprima formalmente.

Uma das formas de avanço do neoliberalismo tem sido utilizar-se do gerencialismo, outra categoria muito importante nesta pesquisa, que surge a partir das grandes reformas do Estado. Para Newman e Clark (2012), o gerencialismo como ideologia foi primordial para os processos de reformas dos Estados entre os anos de 1980 e 1990, principalmente no Reino Unido, onde traduziu um *ethos* de negócios do setor privado no Estado e no setor público.

Segundo Socarrás (2008), o gerencialismo acaba buscando inserir ferramentas gerenciais oriundas da administração privada e de práticas tayloristas na gestão das coisas públicas, de tal forma que a governança neoliberal possa ser compreendida para atender às suas necessidades, elevando o mercado como paradigma exclusivo na produção do “social”.

Ainda segundo Socarrás (2018, p. 110, tradução nossa),

Assim, toda uma série de práxis mercantil tornou-se as estratégias por excelência da reforma neoliberal do Estado em abstrato e da Administração e do Setor Público em particular. Seu objetivo tem sido alcançar o máximo grau de inserção, adaptação e gestão dos Estados no quadro da globalização neoliberal, compatibilizando o novo status

quo com as demandas exigidas na atual fase de acumulação. No entanto, essas tentativas respondem fiel e consistentemente ao novo espírito neoliberal.

Outra das formas do avanço do neoliberalismo no Estado é sua nova roupagem de “Estado empreendedor”, descrita na tese de Mazzucato (2019), que entende que há contraposição ao Estado burocrático weberiano, muitas vezes visto como ultrapassado e que não responde aos desafios do Estado moderno. Essa visão se fortalece muito na terceira geração da política de fundos, na medida em que a distribuição de recursos, fundada na lógica da distribuição e redistribuição dos recursos, é absorvida por características empreendedoras e lógicas de resultado em detrimento de uma visão mais funcionalista da política de fundos. Talvez essa questão fique mais clara quando apresentarmos as lógicas de distribuição dos recursos materializadas na distribuição de recursos VAAT e VAAR.

Outros autores que também interpretam essa questão são Gewirtz e Ball (2000), que afirmam que esse discurso do novo gerencialismo na educação enfatiza propósitos instrumentais principalmente na educação, aumentando padrões e desempenhos conforme os mensurados pela avaliação dos resultados, nível de frequência e destino dos egressos, e está frequentemente articulado com o vocabulário da empresa: excelência, qualidade e eficácia.

Algumas características levantadas por Gewirtz e Ball (2000) desse novo gerencialismo são:

- sistema de valores orientado ao cliente;
- decisões instrumentalistas guiadas pela eficiência, custo-eficácia, busca por competitividade;
- ênfase nas relações individuais mediante marginalização dos sindicatos e de novas técnicas gerenciais;
- gestão autoritária;
- racionalidade técnica;
- competitividade.

Outra estratégia de atuação do neoliberalismo, talvez ainda mais pragmática, decorrente do gerencialismo é a da privatização. De fato, a estratégia da privatização, uma das formas mais vorazes da atuação neoliberal, não perdeu o seu significado. Na

política de primeira e segunda geração de fundos, as estratégias de privatização não se solidificaram por dentro da política de fundos, ainda que fossem existentes no âmbito do serviço público. Todavia, elas avançaram, conforme será mostrado em algumas das propostas em discussão na disputa do público pelo privado.

Ao longo dos anos, os processos de privatização do público – iniciados nos anos 1990 e que hoje se materializam de diferentes formas, podendo ocorrer de maneiras muito distintas daquelas experimentadas do seu início, em que apenas a transferência da propriedade estava em jogo – tornam esse processo ainda mais complexo. Nos dias atuais, segundo Peroni (2020):

Os processos de privatização do público podem ocorrer via execução e direção, quando o setor privado atua diretamente na oferta da educação, ou na direção das políticas públicas ou das escolas, sendo que a propriedade permanece pública (Peroni, 2020, p. 2)

Na forma evidenciada por Peroni (2020), a materialização do processo de privatização pode ocorrer direta ou indiretamente. Na forma mais comum, há transferência de propriedade da instituição (venda da propriedade pública para o privado) e da oferta do setor público para o setor privado (autorização para cômputo de matrículas da rede privada na distribuição dos recursos públicos e o uso de *vouchers*), mas cabem também outras formas, como a direção de políticas públicas (em que a opinião do setor privado é utilizada como parâmetro mediador), que será mostrada neste estudo.

Gleen Rikowski apresenta reflexões sobre o processo de privatização no campo da educação. Segundo ele, um dos elementos mais importantes no processo de privatização são as formas de privatização. Para o autor, as duas principais formas de privatização envolvem a venda de ativos diretamente para a iniciativa privada e a transferência do controle de gestão (Rikowski, 2017). Ainda segundo esse autor:

O ponto principal nesta fase da análise é que ao focar na distinção de aquisição Clássica (direta) / a tomada de controle sobre a educação por parte das empresas não se chega ao cerne da questão da privatização em geral e nem a privatização educacional em particular. Isto é porque ambas as formas dependem da conversão da receita do Estado em lucro privado através da “magia do dinheiro”. O dinheiro muda sua forma, seu modo de existência na privatização da educação (ou qualquer outro serviço público ou de utilidade pública) é transformado em lucro. Os interesses corporativos, vários fundos de investimento e de pessoas físicas procuram abocanhar alguns dos

\$4,9 trilhões (USD) de financiamento público para educação e transformá-lo em lucro através da administração ou compra de instituições e serviços educacionais. (Rikowski, 2017, p. 401)

Na esteira deste neoliberalismo está também o conservadorismo. Pesquisas recentes de Harvey (2015; 2020) mostram que esse sistema político-ideológico é também chave importante para entender este momento particular do capitalismo. Existem semelhanças importantes, mas também diferenças entre os sistemas. Ambos são favoráveis ao poder corporativo, à iniciativa privada e à restauração do poder de classe. Mas as diferenças também existem, como a ordem em resposta ao caos instaurado advindo do desmonte nas políticas sociais e trabalhistas provocado pelo neoliberalismo, e que o neoconservadorismo atribui às lutas sociais legítimas como o direito à propriedade, a luta de classes e até mesmo as discussões de gênero e raça (Harvey, 2015).

Coincidentemente, cabe realçar que a política de fundos, em sua terceira geração, foi institucionalizada sob um governo com características neoliberais e neoconservadoras, o que nos faz ter um cuidado redobrado nas observações realizadas.

Como mencionado anteriormente, entendo que, além dessas categorias centrais mencionadas até aqui na condução desta pesquisa, há uma série de conceitos primordiais. São eles: Estado, políticas públicas, correlações de forças, e relações entre o público e o privado.

O *Estado* é aqui conceituado na visão gramsciana, entendido para além dos limites territoriais demarcados e formado pela sociedade civil e pela sociedade política que o rege. De forma literal, o conceito encontrado em uma das passagens dos *Cadernos do cárcere* é o seguinte:

Este estudo também leva a certas determinações do conceito de Estado, que habitualmente, é entendido como sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercitivo, para moldar a massa popular segundo um tipo de produção e à economia de um dado momento), e não como um equilíbrio da sociedade política com a sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre toda a sociedade nacional, exercida através das organizações ditas privadas, como a igreja, os sindicatos, as escolas, etc.), e é especialmente na sociedade civil que operam os intelectuais (Bem. Croce, por exemplo, é uma espécie de papa laico e é um instrumento muito eficaz de hegemonia, ainda que vez por outra possa divergir deste ou daquele governo etc.). (Gramsci, 2005 , p. 84)

Segundo Coutinho (2011, p. 320),

[...] A concepção do Estado segundo a função produtiva das classes sociais não pode ser aplicada mecanicamente à interpretação da história italiana e europeia desde a Revolução Francesa até todo o século XIX. Embora seja certo que, para as classes fundamentais produtivas (burguesia capitalista e proletariado moderno), o Estado só é concebível como forma concreta de um determinado mundo econômico, de um determinado sistema de produção, disso não deriva que a relação de meio e fim seja facilmente determinável e assuma o aspecto de um esquema simples e óbvio à primeira vista. É verdade que conquista do poder e afirmação de um novo mundo produtivo são indissociáveis; que a propaganda em favor de uma coisa é também propaganda em favor da outra; e que, na realidade, somente nessa coincidência é que reside a unidade da classe dominante, a qual é, ao mesmo tempo, econômica e política; mas se manifesta no complexo problema da correlação de forças internas ao país em questão, da correlação das forças internacionais, da posição geopolítica do determinado país.

Resguardamos o nosso entendimento de que Estado e sociedade civil são perpassados por projetos de classe. Assim, a relação entre o público e o privado não ocorre apenas como propriedade, mas entre projetos societários em disputa (Peroni, 2015).

Para Jacomini (2020), o conceito de Estado no pensamento gramsciano está mais diretamente vinculado aos conceitos de hegemonia e de intelectual. Segundo a autora, para a formulação desse conceito, Gramsci analisou uma realidade que não poderia ser compreendida em sua complexidade se o Estado fosse entendido apenas como um aparelho governamental (executivo, legislativo, judiciário, exército), na medida em que nas sociedades ocidentais há um conjunto de organizações que concorre para dar forma à atuação do Estado e que cumpre papel importante na construção e na manutenção da hegemonia da classe dominante (Jacomini, 2020, p. 26).

Outro conceito importante é o de *políticas públicas*, que aqui são entendidas como a materialização do papel do Estado em um movimento histórico e em um período particular do capitalismo (Peroni, 2016).

Segundo Vieira (1992), as políticas públicas se constituem como estratégias governamentais formadas por programas, projetos e planos, e que buscam determinados objetivos no campo da educação, saúde, habitação, lazer, previdência,

assistência social, entre outras áreas que atuam na sociedade, influenciando direta ou indiretamente na economia em que essa sociedade está envolvida. No caso, as políticas de financiamento são uma política pública.

O conceito aqui utilizado é muito próximo dos utilizados por Farenzena e Luce (2014, p. 196), que entendem que as políticas públicas podem ser compreendidas como “espaços de construção de sentido [...] que não se reduzem a estratégias organizacionais”, mas fazem parte da participação política.

A esse respeito, segundo Peroni (2016, p. 3),

O papel do Estado para com as políticas sociais é alterado, pois com esse diagnóstico as prescrições são racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições, já que instituições públicas são permeáveis às pressões e demandas da população e improdutivas, pela lógica de mercado.

No mesmo sentido, como parte de um projeto social e de classe, as políticas públicas, como nos lembra Peroni (2015), não são uma abstração, são constituídas por sujeitos individuais e coletivos em um processo histórico de luta e de correlação de forças.

Outro conceito importante é o de *democracia*. Trago originalmente o conceito de Peroni (2013), que diz que a democracia é entendida como um processo. Para a autora, “[...] a democracia é entendida como a materialização de direitos em políticas coletivamente construídas na autocrítica da prática social.” (Peroni, 2013, p. 1021). Logo, a atuação dos sujeitos na construção da política pública é entendida como uma forma de materialização da democracia

Outro conceito importante é o de sujeitos, mencionados desde o título desta pesquisa. O autor-chave nesse conceito é Thompson. O sujeito adquire uma importância na construção da relação entre o público e o privado na medida em que se constitui como um ser social, apto a construir a sua própria história e dotado de capacidade de escolher e definir o seu futuro, habilitado em condições de estabelecer conexões capazes de escolha enquanto indivíduo ou mesmo enquanto sociedade. Para Thompson (1981), o sujeito precisa ser reconhecido como parte integrante de um sistema/processo, que terá a sua experiência como elemento importante, dentro da classe social à qual está ligado em conexão com outros sujeitos que por ventura estejam dentro ou fora da classe social em referência.

Thompson ainda avança para uma classificação em que categoriza sujeitos individuais e sujeitos coletivos, numa alusão à atuação individual ou em conjunto. A classificação mantém a relação com o conceito de classe social, e a ligação com a sua experiência, no caso individual ou coletivamente constituída.

No caso da política de fundos, objeto desta pesquisa, os sujeitos são apresentados individualmente, quando tratados como pessoa física, ou coletivamente, quando se tratar de um determinado coletivo de pessoas com uma finalidade específica, como um sindicato, por exemplo.

Outro conceito bem importante em nossa pesquisa é o de *correlação de forças*, como dimensionado na delimitação do problema e do objetivo da pesquisa. O conceito de correlação de forças também é baseado em Gramsci e é ligado à relação de poder entre as classes sociais em uma sociedade. Para Gramsci (2002), a correlação de forças seria o mecanismo de forças que estampa uma determinação dialética entre os grupos que estão no poder (no caso do capitalismo, a classe burguesa) e as outras classes sociais (no caso, a classe trabalhadora), variando conforme as expressões conjunturais das forças políticas.

1.1 Procedimentos de pesquisa

Quanto aos procedimentos operacionais da pesquisa utilizados, um primeiro ponto de partida foi definir a natureza pesquisa: no caso específico desta pesquisa, ela foi definida como de natureza qualitativa. Esse caminho auxilia na descrição detalhada de fenômenos e dos elementos que os envolvem, no depoimento dos sujeitos envolvidos, nos discursos e na contextualização (Vieira, 2006). Entendo que esse caminho seja o mais adequado para responder ao problema de pesquisa estabelecido.

Para Godoy (1995), o importante é partir de questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve. O procedimento inclui a obtenção de dados descritivos sobre lugares e processos interativos pelo contato direto com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos.

Segundo Triviños (1987), a abordagem de cunho qualitativo trabalha os dados buscando seu significado, tendo como base a percepção do fenômeno dentro do seu contexto. O uso da descrição qualitativa procura captar não só a aparência do

fenômeno como também suas essências, procurando explicar sua origem, relações e mudanças, e tentando intuir as consequências. Ainda de acordo com esse autor, é desejável que a pesquisa qualitativa tenha como característica a busca por “[...] uma espécie de representatividade do grupo maior dos sujeitos que participaram no estudo. Porém, não é, em geral, a preocupação dela a quantificação da amostragem” (Triviños, 1987, p.132).

Essa pesquisa foi se constituindo ao longo da construção da política.² Nesse ínterim, objeto e pesquisador foram sendo moldados. Quando observo do tempo presente e olho para o passado, vejo que uma parte do objeto de pesquisa se constituiu entre 2019 e 2020, quando as PEC’s foram discutidas e tornaram-se a EC; e posteriormente, (entre 2020 e 2021) com o projeto de lei de regulamentação e suas propostas de emenda na lei de regulamentação de 2021 e 2022. Ao longo do tempo da constituição, o trabalho foi o de acompanhar as discussões e acompanhar também todo o processo para entendê-lo em um processo dialético e ao mesmo tempo histórico. Até então, não tínhamos certeza se havia naquele processo uma relação entre público e privado para ser observada e se haveria “projetos societários distintos” materializados. O que se sabia era que haviam interesses em disputa materializado nas tentativas de influenciar os legisladores e o governo a época.

Nesse percurso, entendemos que esta pesquisa se deu em três momentos principais, detalhados a seguir:

O primeiro momento, exploratório e histórico na tentativa de entender as propostas na realidade concreta da atuação da política de financiamento (conteúdo das propostas materializadas no legislativo) e o que isso representava no contexto da relação entre público e privado.

Essa fase serviu para acompanhar as audiências públicas e os veículos de comunicação que transmitiam informações sobre a política nacional – em especial, sobre a discussão da política de financiamento em tramitação –, indicando quem seriam os sujeitos mais relevantes.

² Entendo que o método habitual de uma pesquisa é o pesquisador se deparar com seu objeto de pesquisa e definir seus objetivos. No nosso caso, acompanhando a relação entre o público e o privado materializada em diferentes políticas públicas, íamos construindo o campo teórico (aprendo mais sobre a relação entre o público e o privado) e prático (como a política funcionava até então até a segunda geração da política de fundos) e acompanhando a discussão da política (materializada até então em propostas) sem uma preocupação formal em definir os objetivos da pesquisa.

Nesse primeiro momento, estavam em discussão primordialmente as PECs que buscavam materializar, na CF, aquilo que se tornou a política de fundos em sua terceira geração. Esse momento também serviu para construirmos o estado da arte da pesquisa, em que fica evidenciado a sua originalidade: não havia pesquisas, até então, que tratavam desse tema, ainda em construção. Havia um grande interesse, por parte de pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento, em pesquisas com esse objeto, a maioria focalizada e algumas pontualmente construídas levando em conta fatores específicos da política pública, tanto na primeira quanto na segunda geração da política de fundos.

Para Cruz e Jacomini (2017), o tema do financiamento da educação vem ganhando espaço nos programas de pós-graduação e constituindo-se como campo de estudo. Essas constatações podem ser justificadas pelos autores na criação da Associação dos Pesquisadores em Financiamento da Educação (Fineduca), que desde 2011 vem agregando pesquisadores em torno do tema e auxiliou a compreender a complexidade do financiamento da educação e na busca por autores que discutem o assunto.

O trabalho de Antônio (2019) foi o que mais se aproximou do tema proposto nesta pesquisa, porém seus limites encontram-se em observar o financiamento exclusivamente a partir de propostas dos deputados durante a 55ª legislatura da Câmara dos Deputados (2015-2019). Nesta tese o propósito é ir além daquela definida pelo pesquisador citado: analisar desde as proposições até a sua materialização efetiva em leis nos debates que ocorreram na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e em alguns debates exteriores a esse movimento no poder executivo no período entre 2015 e 2021, quando ocorreram efetivamente os debates sobre o Fundeb Permanente até a consolidação dos regramentos dessa fonte de recursos da educação pública brasileira.

Um segundo momento, mais analítico, foi o de descrever as políticas de fundos de primeira e da segunda geração (conhecidas como Fundef e Fundeb), tentando compreender sua atuação na *práxis* e as propostas legislativas que debatiam as leis regulamentadoras, e acompanhar a proposição dos sujeitos atuantes na relação entre público e privado e suas propostas (fora do âmbito do parlamento). Nessa etapa foram conduzidas entrevistas exploratórias com servidores da Câmara dos Deputados que auxiliaram na condução da pesquisa, na aproximação e no refinamento da busca de informações. Esse momento também permitiu fazer escolhas sobre quais sujeitos

seriam os mais relevantes e aprofundar as suas propostas para a fase seguinte da pesquisa.

E, por fim, *um terceiro momento*, o de descrever e aprofundar as propostas relacionadas à temática do financiamento e as visões apresentadas no âmbito da política de financiamento da educação, cujo impacto na relação entre o público e o privado fossem relevantes. Esse momento talvez tenha sido o mais desafiador, haja vista que alguns sujeitos, ainda que tenham apresentado suas propostas no âmbito da discussão, já vinham tentando consolidar suas teses no âmbito de outras políticas públicas. Essa etapa também permitiu entender e classificar alguns sujeitos como “mais relevantes” no processo, o que será discutido no último capítulo desta tese.

O segundo e o terceiro momento são utilizados como parte do processo de análise, a metodologia de análise de documentos proposta por Shiroma et al. (2005). De acordo com as autoras, para pensarmos formas de compreender e intervir criticamente no processo de entendimento das políticas públicas, é fundamental investigar como a ideologia, a lógica e a racionalidade que dão sustentação a estas reformas se articulam com os interesses, os valores e as perspectivas dos sujeitos que, ao fim, são os que realizam as mudanças. Ainda segundo as autoras:

[...] os textos da política dão margem a interpretações e reinterpretações, gerando, como consequência, atribuição de significados e de sentidos diversos a um mesmo termo. Esses significados e sentidos apresentam-se, não raro, em competição com outros veiculados por outros textos e outros discursos. (Shiroma et al., 2005, p. 431)

Quanto à fonte de informações desta pesquisa, foram utilizados os documentos institucionais produzidos durante a construção dos principais regramentos, como:

- *lives* e entrevistas realizadas por sujeitos mais relevantes durante o processo de construção dos regramentos institucionais;
- apresentações realizadas pelos sujeitos individuais ou coletivos durante a discussão do processo em audiências públicas;
- documentos produzidos pelos sujeitos, individuais e coletivos, que estiveram presente na discussão;
- notícias dos veículos de comunicação mais relevantes evidenciando parte da discussão e revelando bastidores da discussão e acordos políticos.

Neste capítulo, apresentei os principais conceitos e as bases teóricas que julguei pertinentes para tentar responder ao meu problema de pesquisa. Também descrevi as fases da pesquisa reunidas em três momentos principais (não excludentes entre si), que mostram aos leitores as bases iniciais com as quais esta pesquisa está sendo construída.

Estas questões tanto teóricas quanto metodológicas que sustentam a pesquisa são partes integrantes do meu percurso como pesquisador e da pesquisa numa relação dialética e histórica sobre o tema. É importante pontuar ainda a originalidade desta pesquisa em construí-la acompanhando uma política pública instituída muito recentemente e em andamento, que poderia mudar a qualquer momento, ainda que as bases teóricas com as quais resolvemos acompanhar tenham sido definidas a priori.

2 O CONTEXTO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA

O ponto de partida inicial para compreender as discussões sobre a atual política de financiamento da educação básica passa pelo entendimento das formas políticas anteriores e históricas que desenvolveram esse modelo de financiamento. Portanto, apresento, neste capítulo, as principais discussões que ocorreram a respeito do financiamento da educação básica pública brasileira.

Para isso, recorrerei à historicidade do tema dando enfoque principalmente às políticas de fundos anteriores: o Fundef, que vigorou no país entre 1996 e 2007 e que inaugura, desde a Constituição Federal de 1988, uma forma muito peculiar de organização do financiamento; e o Fundeb, modelo que veio a substituir o Fundef e que vigorou no país entre os anos de 2007 até 2020. Chamo essas duas políticas, seguindo a mesma nomenclatura dada por Fernandes (2021), de políticas de primeira e segunda gerações, respectivamente.

Sendo assim, inicio este texto com uma reflexão de Arelaro et al. (2004), que dizem:

Qualquer texto sobre financiamento da educação no Brasil precisa, de saída, desconstruir o mito, alimentado especialmente na última década de que “as verbas para a educação são suficientes, apenas mal empregadas”. Entretanto, ao contrário do que é afirmado através desse “pré-conceito”, um dos nós górdios da educação, em todos os níveis, é a insuficiência de recursos. De fato, estudos mostram que as verbas destinadas ao setor precisariam, no mínimo, ser dobradas, para que a médio prazo o país consiga sair da condição educacional em que se encontra. (Arelaro et al., 2004, p. 23)

Esses pré-conceitos estabelecidos por Arelaro et al. (2004) são alguns dos grandes desafios da relação entre o público e o privado no âmbito das discussões das políticas de financiamento da educação que se constituem com o avanço do capitalismo, materializado em políticas neoliberais que procuram evidenciar a lógica de que com quantidades limitadas de recursos é possível atingir o máximo sem que haja um custo a ser pago no futuro.

Em termos históricos, a preocupação com o financiamento da educação se funda com as tentativas de garantia do direito à educação no país. Segundo Pinto

(2018), a história do financiamento da educação pode ser dividida em três grandes períodos: o primeiro deles referente à terceirização da função da educação por parte do Estado para os jesuítas (1549-1759); o segundo, com a implantação do subsídio literário ou com as dotações orçamentárias específicas para a educação (1760-1934); e o terceiro momento, desde a CF de 1934, que estabelece uma vinculação de recursos para a educação.

Segundo Monlevade (2007), discorrendo sobre esse primeiro período, a educação no período do Brasil colônia foi terceirizada para os religiosos jesuítas, que, com a autorização da Coroa portuguesa, espalharam colégios secundários e escolas elementares no litoral e no interior do país. Para o autor, esse modelo de educação era direcionado primordialmente para a pequena burguesia mercantil da época: destinado a filhos de bons homens (portugueses e filhos de mamelucos de prestígio) e filhos homens de índios colonizados. Nesse período histórico não havia uma preocupação formal com financiamento ou com a organização dessas instituições tanto por parte da Coroa portuguesa quanto pela própria burguesia da época (Monlevade, 2007).

Essa falta de preocupação, que também pode ser entendida como sinônimo de terceirização com uma das colônias mais representativas economicamente de Portugal, revela ainda a forma como o território brasileiro seria tratado e gerenciado: como extratora de matéria-prima e não como uma possibilidade de transformá-la em um Estado-Nação. Alguns historiadores revelam em suas pesquisas que primordialmente as elites econômica (alta burguesia e grandes latifundiários), política e social da época, maiores interessados na educação, encaminhavam seus filhos para receberem seus estudos na Europa, até então conhecida como o berço do Iluminismo e do conhecimento, relegando a classe trabalhadora local, formada majoritariamente por escravos, trabalhadores europeus de baixo poder aquisitivo e indígenas, a uma série de restrições ao conhecimento, às letras e ao acesso à educação formal.

Ainda segundo Monlevade (2007),

Suas escolas eram gratuitas, mesmo com altos custos, por serem internatos, muito bem equipados. No princípio o Rei passava aos jesuítas um décimo do dízimo, o imposto eclesiástico. Como essa receita da “redizima” fosse insuficiente, recorreu-se a outra fonte de renda: a venda de gado bovino criado em fazendas próximas aos colégios. O conjunto dessas e de outras fazendas acabou se tornando

uma grande empresa que, segundo alguns economistas, chegou a produzir 25% do PIB do Brasil-Colônia. (Monlevade, 2007, p. 15)

Em outro texto, ainda, Monlevade (s/d) diz que essa terceirização era tão descarada que não havia sequer uma preocupação com o seu conteúdo ou seus regramentos por parte da Coroa portuguesa. Segundo o autor, nesse período

[...] Seu currículo de estudos era determinado pelo *Ratio Studiorum*, que valia para todos os colégios da Ordem, na Europa, América, África e Ásia, e seu cotidiano era pautado ou pelas Constitutiones da Ordem ou pelas decisões da comunidade e do Reitor de cada colégio. Havia uma centralização normativa que justifica denominarmos o conjunto dos colégios e escolas dos jesuítas como um sistema de ensino. Mas, nas relações com os Poderes Públicos, os jesuítas e a educação de seus colégios estavam articulados com o poder local das Vilas (Câmara Municipal), das Capitâneas e do Governo Geral. (Monlevade, s/d, p. 2)

Com a expulsão dos jesuítas do Brasil, em 1759, há a abertura ao segundo período histórico que marca o financiamento da educação básica no país. Foi marcado, também, segundo Monlevade (2007), pelas aulas régias conduzidas por professores autorizados pelo Rei e remunerados pelos seus serviços pelas Câmaras Municipais que passaram a instituir um tributo chamado “subsídio literário” que incidia sobre a venda de três produtos: cachaça, vinho e carne verde. Segundo o autor, “toda a população contribuía para que somente alguns estudassem” (Monlevade, 2007, p. 15).

Ainda Monlevade (s/d, p. 2) diz que

Expulsos os jesuítas, tentou-se implantar no Brasil, em 1772, o sistema das Aulas Régias: o Rei autorizava um professor, indicado pelo presidente da Câmara Municipal ou pelo Capitão-Mor, a lecionar as primeiras letras (primário) ou uma disciplina do secundário. O Município arrecadava um tributo, o “subsídio literário”, para prover as despesas das “aulas”, ou seja, os honorários dos mestres “régios” e dos inspetores de ensino da respectiva Capitania. Percebe-se que havia um entrelaçamento das esferas administrativas para que funcionasse, mesmo que precariamente, numa sacristia ou numa sala de visitas, a escola de um professor só. Sem a autorização do Rei, não se começavam as aulas; sem o imposto do Município, o professor sucumbia; sem a aprovação do inspetor, a escola fechava.

Cabe lembrar que, segundo estatísticas oficiais, a população brasileira no início do século XVIII (1700) havia sido estimada em mais de 300 mil habitantes (Carrara,

2014), que não tinham, até então, garantia do direito à educação. Esse período também é marcado historicamente pela proclamação da Independência, em 1822, e o “início do fim” do processo de escravização no país, com a Lei do Ventre Livre, em 1871, que, de maneira muito simplificada, determinou que os filhos de escravos, nascidos no país, permaneceriam junto da mãe escravizada, vivendo no cativeiro, até os 8 anos de idade e, dos 8 aos 21 anos, continuariam na propriedade dos latifundiários de terra ou, se eles não os quisessem mais, ficariam sob a tutela do Estado sob a condição de “homens livres”. Esse processo culminou com a abolição da escravatura de 1888 (Lei Áurea) e marca novas organizações no campo da educação e das políticas públicas e, conseqüentemente, da visão e necessidade de financiamento da educação básica no país.

A esse respeito, lembramos o texto de Oliveira (2016), que diz:

Após a independência, a primeira constituição brasileira, datada de 1824, torna a educação primária “gratuita a todos os cidadãos” como direito inviolável. Entretanto, o negro escravizado, não tem acesso a este direito. O artigo 6 da referida constituição foi redigido da seguinte forma: Art. 6 São cidadãos brasileiros: “Os que no Brasil tiverem nascido, quer sejam ingênuos ou libertos”. Entende-se que estes, isto é, os filhos das escravas e os ex escravos, foram incluídos na categoria de cidadãos. (Oliveira, 2016, p. 3)

Diferentes elementos marcaram ainda o período, como a Lei Imperial de 1827, que previa a instalação de escolas primárias em todas as cidades, vilas e lugares do país, mas que, a partir de 1834, concentrou nas províncias o papel de autorização, financiamento e a normatização curricular, desde que obedecidas as regras do poder monárquico (Monlevade, s/d). Segundo Monlevade (s/d) o papel do Município, como essa legislação, acabou sendo esvaziado, embora não lhe fosse proibido abrir escolas. Na continuidade de sua observação, pontua o autor:

Mas, com que dinheiro, se as Províncias é que tinham o poder de arrecadar impostos sobre a nova riqueza nacional, o mercado interno de bens produzidos na forte agricultura do açúcar, do café, do cacau, dos cereais, e na indústria nascente dos têxteis, dos utensílios domésticos e urbanos? (Monlevade, s/d, p. 2)

Ainda segundo Monlevade (s/d), a partir de 1889, com a proclamação da República, desenhou-se a organização do Estado, formado por estados federativos (conhecidos até então como províncias). Esses estados fundam escolas primárias e

secundárias que passam a ser reconhecidas no formato de redes de ensino e que formam, segundo o autor, “um conjunto de escolas oficiais e privadas sob sua responsabilidade normativa, exercida primeiro por uma autoridade executiva e depois por um conselho de educação” (Monlevade, s/d, p. 2).

Esses fatos mencionados no primeiro e no segundo período do financiamento da educação marcam também um pouco da história da educação e da relação entre o público e o privado: uma educação direcionada para poucos, que não dialogava com toda a sociedade. Como consequência, não eram garantidas condições mínimas de igualdade, havendo a contribuição do sistema educacional no desenvolvimento da sociedade que resguardava o conceito de Estado burguês (Gramsci), onde todos contribuem para a manutenção de um sistema em que os privilégios são garantidos para poucos.

No início do século XX, com a formação da República no Brasil e a demarcação do financiamento da educação na CF, delimitando o terceiro período histórico do financiamento da educação mencionado por Pinto (2018), uma nova organização do financiamento é estabelecida.

Como pontua a professora Marília Fonseca na introdução da obra de Martins (2011), a centralidade da questão do financiamento da educação inicia por volta dos anos 1920 e 1930, a partir do movimento dos pioneiros da escola nova, que, agrupados “pela Associação Brasileira de Educação propunham a vinculação de recursos de impostos a educação e a sua gestão por meio de fundos, de sorte a conferir legitimidade à “doutrina federativa”” (Fonseca, 2011, p. 12). A partir desse movimento, o tema passou então a ser um grande eixo de debate, atacado nos momentos antidemocráticos do regime militar e revigorado e revisitado nos processos de democratização.

Segundo Pinto (2019), em 1934, já no período republicano, o país inaugura a política de vinculação constitucional de recursos financeiros para o ensino, que estabelece que uma parcela mínima da arrecadação de impostos deve, obrigatoriamente, destinar-se à educação. Esse padrão de financiamento sofreu interrupção apenas nos períodos ditatoriais (1937-1945 e 1967-1983) e tem sido, segundo o autor, um importante mecanismo para garantir um fluxo estável de recursos para as políticas educacionais. É necessário pontuar que a preocupação com o financiamento da educação tem sido marcada por vinculações e desvinculações de

impostos que se destinam à manutenção da educação (Oliveira; Adrião, 2007; Pinto, 2019) numa luta por interesses bastante distintos.

Ainda a esse respeito, pontua Martins (2014, p. 14):

No caso da Educação, o marco da setorização do campo educacional foi a fundação, em 1924, da Associação Brasileira de Educação-ABE, que reivindicava a implantação de uma política nacional de educação, regulada a partir do poder central. E o agente principal para a inclusão na agenda das políticas públicas educacionais foi o movimento da Escola Nova. A Carta de 1934 respondeu à inserção dos direitos sociais educacionais na agenda política brasileira conferindo ao tema status constitucional.

Mais recentemente, Junior (2000) pontua que entre os anos de 1948 e 1961 os debates não se centraram necessariamente sobre a política de financiamento, mas sobre a aprovação de uma lei que estabelecesse diretrizes e bases para a educação nacional. Entre suas maiores polêmicas estava a questão do repasse de verbas públicas para o setor privado, pois este apresentava a maior parte dos alunos no ciclo secundário urbano (equivalente ao ensino médio dos dias atuais). Segundo o autor,

Todavia, em se tratando da obrigatoriedade do ensino, a LDB de 1961 promoveu um passo atrás em comparação com a própria Constituição de 1946 ao instituir, em seu artigo 30, casos de isenção para essa obrigatoriedade, a saber: comprovado estado de pobreza dos pais, insuficiência de escolas, matrículas encerradas, doença ou anomalia grave da criança. (Junior, 2019, p. 9)

Posterior a esse período histórico, resgatamos um fato marcante para o financiamento da educação, que foi, em 1983, a aprovação da PEC do senador João Calmon, que fixou a contribuição da união em 13%, e dos estados, Distrito Federal e municípios em 25% da renda resultante de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino (Davies, 2008).

Segundo Fonseca (2011, p. 12),

No período entre o advento do regime Militar e a aprovação da constituição Federal de 1988, a luta dos educadores voltou-se, num primeiro momento, para a retomada da vinculação constitucional de recursos à educação, e, num segundo momento, para o efetivo cumprimento da letra e do espírito da legislação. Na década de 1990, o processo de tramitação do FUNDEF e, posteriormente do FUNDEB deu-se em meio ao fortalecimento dos movimentos sociais, que

preconizavam o regime de colaboração segundo a noção de federalismo cooperativo adotado pela referida Constituição.

Ainda antes mesmo do Fundef e do Fundeb, com as discussões do período democrático recentemente iniciado, o tema do financiamento da educação volta à pauta entre os anos de 1985 a 1988, com a nova Constituição Federal. Naquele momento os legisladores estavam buscando garantir as condições mínimas para todos os temas importantes do país. Nessa etapa, segundo Farenzena e Luce (2013), as discussões atingiam a responsabilidade de cada esfera de governo pelo atendimento à educação escolar, a exclusividade ou não exclusividade da destinação dos recursos públicos às instituições de educação pública e muitos outros temas de interesse nacional que poderiam ser tratados na carta magna ou em regulamentações posteriores. Ainda segundo Farenzena e Luce (2013, p. 269),

A correlação de forças políticas na Constituinte pedia para interesses conservadores, o que poderia ter resultado em maiores aberturas para o financiamento público à escola particular. Se tal não se efetivou, muito se deve à ação propositiva de setores articulados em torno da bandeira de defesa do ensino público, gratuito e democrático, especialmente as entidades da sociedade civil reunidas no Fórum Nacional em Defesa do Ensino Público e Gratuito na Constituinte, os partidos de esquerda e alguns parlamentares de partidos de centro, o que permitiu agregar intensa mobilização e intervenção.

A respeito da Constituição Federal, é preciso entender que ela estabeleceu, entre suas prioridades, o ensino fundamental para a destinação dos recursos públicos. Segundo Farenzena e Luce (2013), essa etapa da educação, ao lado da eliminação do analfabetismo,³ foi identificada como campo ao qual os poderes públicos deveriam alocar 50% do montante da receita de impostos constitucionalmente vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino, por um período de dez anos.

Para Davies (2008),

Entretanto, o avanço da vinculação foi minado por inflação astronômica (que em certos períodos chegou a alcançar 30% a 40% ao mês!), renúncia fiscal generalizada, sonegação fiscal gigantesca, facilitada pela convivência/corrupção generalizada dos órgãos

³ À época da elaboração da Constituição, o analfabetismo no país era alto e considerado um grande problema nacional. Segundo identificou o censo demográfico de 1980, 25,5% da população com 15 anos ou mais era não alfabetizada. Para Ferraro (2002), essa situação só foi considerada pelo Estado um problema a ser enfrentado quando se identificou como uma das dimensões econômicas do desenvolvimento atrelado à visão keynesiana e às políticas de bem-estar social.

fiscalizadores, e por manobras fiscais ou medidas de política fiscal/econômica dos governos. A corrosão dos valores reais provocada pela inflação foi tanta que a lei n.º 7.348 que regulamentou a emenda Calmon em 1985, já previa a correção dos valores devidos não aplicados nos primeiros nove meses do ano e sua compensação no último trimestre. (Davies, 2008, p. 11)

Para Martins (2019, p. 70),

É importante assinalar que a vinculação de recursos de impostos essa constante das constituições democráticas brasileiras [...] foi gestada pelos pioneiros da educação, que não só tinham sólida formação intelectual nas áreas da pedagogia, direito e ciências sociais, como foram, também, gestores e reformadores em vários estados nos anos 20, e nessa condição se convenceram de que é preciso ter uma fonte de financiamento adequada. É comum no debate brasileiro recente que os detratores da vinculação se utilizam do argumento falacioso de que essa seria uma proposta de educadores, poetas que nada entendem de gestão. Ao contrário – foi o resultado da experiência da melhor geração de gestores da educação brasileira.

De forma também organizativa, na atualidade, a CF de 1988 determina, entre outras coisas, que uma parte da arrecadação de impostos seja destinada para a área da educação. Para isso, a própria CF, organizativamente, estabelece que a União aplique, no mínimo, 18%, e os estados da federação, o Distrito Federal e os municípios, 25% da receita proveniente de impostos e transferências constitucionais na educação (Brasil, 1988). A política de fundos é entendida como uma forma de materialização desses recursos e de garantia de direitos. Essas concepções são fruto do pacto federativo que prevê responsabilidades partilhadas entre as diferentes etapas e modalidades da educação atuantes pelos diferentes entes da federação: União, estados, Distrito Federal e Municípios.

Ainda sobre a CF de 1988, Farenzena e Luce (2013) afirmam que ela estabeleceu a organização de sistemas de ensino pela União, pelos estados e pelos municípios, em regime de colaboração.⁴ Definiu, ainda, os instrumentos dessa colaboração: o planejamento educacional de âmbito nacional e a assistência técnica e financeira da União aos governos dos estados da federação, bem como a assistência dos estados aos municípios. As autoras ainda afirmam que, no texto da

⁴ O “regime de colaboração” é um conceito importante na discussão de políticas compartilhadas no Brasil. É uma novidade advinda da Constituição de 1988 que procura trazer nitidez acerca das responsabilidades educacionais divididas e comuns da União, dos estados e dos municípios de forma organizada.

CF, ficaram estabelecidas a competência da União em financiar o Sistema Federal de Ensino⁵ e a atuação prioritária dos municípios no ensino fundamental e na educação pré-escolar (o que hoje conhecemos como educação infantil).

Segundo Monlevade (2007), a CF estabeleceu originalmente um sistema de financiamento para a educação escolar pública que pode ser sintetizado no quadro a seguir:

Quadro 1 – Recursos para a educação básica previsto originalmente na CF 1988

| Tributos Federais (25%) | Tributos Estaduais (25%) | Tributos Municipais (25%) |
|--|---|--|
| Imposto de Renda (53%) | Fundo de participação dos Estados (21,5%) | Fundo de participação dos Municípios (21,5%) |
| Imposto sobre produtos Industrializados (43%) | Imposto sobre produtos Industrializados – exportação (75%) | Imposto sobre produtos Industrializados – exportação (25%) |
| Imposto sobre a propriedade territorial rural (50%) | Imposto sobre operações Financeiras – Ouro (30%) | Imposto sobre a propriedade territorial rural (50%) |
| Imposto sobre operações Financeiras (0%) | Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (75%) | Imposto sobre operações Financeiras – Ouro (70%) |
| Imposto sobre Importação (0%) | Imposto sobre a propriedade de veículos automotores (50%) | Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (25%) |
| Imposto sobre Exportação (0%) | Imposto de transmissão causa mortis e doação | Imposto sobre a propriedade de veículos automotores (50%) |
| Imposto sobre grandes fortunas (0%) | Adicional do Imposto sobre Renda e Proventos de Qualquer Natureza | IPTU |
| Contribuição Social sobre o salário educação (33,33%) | Imposto de renda retido na fonte – Servidor Estadual | ISS |
| Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social | Contribuição Social sobre o salário educação (66,66%) | ITBI |
| Fundo de Amparo ao trabalhador | | Imposto de renda retido na fonte – Servidor Municipal |

Fonte: adaptado de Monlevade (2007).

⁵ A Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional estabelece, no artigo 16, a composição do sistema federal de ensino composto por: instituições de ensino mantidas pela União, as instituições de educação superior mantidas pela iniciativa privada e os órgãos federais de educação.

Para Oliveira (2007), o texto da constituição que remonta ao financiamento da educação são os artigos 212, 213 e o artigo 60 do ato das disposições constitucionais transitórias. Nesses artigos, observam-se questões como a vinculação dos recursos, a possibilidade de transferência dos recursos para a iniciativa privada e o comprometimento financeiro das diferentes esferas da administração pública com os direitos também previstos na carta magna, como a erradicação do analfabetismo e a universalização do sistema de ensino.

Ainda segundo Oliveira (2007), o texto da CF institui um direito público subjetivo cuja previsão é inclusive de responsabilização do gestor do ente federativo a quem cabe inclusive a tarefa de realização dos censos escolares e da chamada à matrícula.

Poucos foram os destaques identificados desde a promulgação da constituição de 1988 até a promulgação da nova lei de diretrizes e bases da educação nacional (em 1996) que viria a substituir a anterior, do período antidemocrático de 1971, focando em diferentes formas de financiamento da educação básica pública no país. Todavia, o marco temporal dos anos 1990 é relevante para entender, antes mesmo da constituição do Fundef as mudanças pelas quais o sistema passou e foi alterado. Como mencionado anteriormente, observamos que neste período houve um grande avanço da discussão público-privado com as terceirizações, a reforma do Estado e a reorganização da atuação do Estado dentro do pacto federativo.

É importante observar o que diz Peroni (2013) a esse respeito:

Para analisar a relação entre o público e o privado na educação brasileira, é importante destacar as nossas características históricas de pouca cultura democrática. O país viveu várias ditaduras, sendo que a última foi um golpe militar, iniciado em 1964, que perdurou até 1985. O período de abertura política foi marcado por movimentos em busca de direitos sociais e busca de participação efetiva na construção de uma sociedade e um Estado mais democráticos. É nesse processo de correlação de forças que as lutas por democracia se materializaram em alguns direitos educacionais consagrados na legislação, principalmente através do capítulo da educação na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e também no Estatuto da Criança e do Adolescente. (Peroni, 2013, p. 22)

Durante o período de abertura democrática, nos anos 1980, algumas tentativas haviam sido feitas por alguns governos estaduais no sentido de transferir aos municípios parte de sua rede de ensino, mas elas fracassaram (Arretche, 1998). Uma

parte desse insucesso foi causada pela falta de incentivos econômicos que garantissem, no longo prazo, a sustentação desse modelo.

Castro e Menezes (2003) recuperam uma parte das discussões que ocorreram ainda antes do Fundef, durante os governos Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994), em termos de prioridades para a educação básica naquele período histórico (e que repercutem nas discussões sobre o financiamento da educação e as relações entre o público e o privado na educação básica). Segundo os autores, durante o governo Collor o discurso de apelo à modernização da administração pública era presente desde a campanha eleitoral, mas não passou de uma estratégia eleitoral. Para os autores, na prática,

Ao contrário dos discursos tão fortemente alardeados os procedimentos para concessão de recursos e financiamentos de projetos tinham como pré-requisito a passagem obrigatória pelo crivo da alta hierarquia do Ministério da Educação (MEC), a qual, centralizadamente, dava o veredicto decisivo." (Castro; Menezes, 2003, p. 10)

Em suas análises, Castro e Menezes (2003) recuperam que o MEC, neste período, sequer conseguia estabelecer critérios claros e transparentes para nortear a alocação de recursos tendenciando a sua alocação às práticas clientelistas e patrimonialistas conhecidas até o final da ditadura civil-militar do Brasil. No entanto, no mesmo período, segundo os autores, houve iniciativas positivas no âmbito do ensino fundamental.

Em relação às condições de infraestrutura da rede física do ensino fundamental, a administração federal sob o comando de Fernando Collor de Mello teve como carro-chefe o projeto de implantação dos chamados Centros Integrados de Atenção à Criança (Ciacs). Esse projeto tinha como inspiração os Centros Integrados de Educação Pública (Cieps), criados durante o mandato de Leonel Brizola à frente do governo estadual do Rio de Janeiro, os quais tinham como mentor intelectual o antropólogo e senador Darcy Ribeiro. (Castro; Menezes, 2003, p. 12)

Esse processo, ainda que positivo e carregado de recursos financeiros, deixou o restante das redes de ensino fundamental do país desprotegidas. Ainda segundo Castro e Menezes (2003), as condições precárias eram tão grandes que não havia

recursos nem mesmo para pequenas manutenções das escolas, ainda que a sua maioria estivesse vinculada aos governos municipais e estaduais.

Sendo assim, ao contestar a opção governamental em termos educacionais pelos Ciacs, defendia-se que as propostas governamentais se encaminhassem para a resolução de problemas que assumiam maior relevância diante do contexto brasileiro. Dessa forma, em vez de alocar boa parte dos recursos em obras faraônicas e de impacto midiático, porém de poucos resultados em termos de melhoria da qualidade para a maioria da clientela do ensino fundamental, propõe-se ações mais viáveis e efetivas em direção a uma melhoria da oferta qualitativa dos serviços educacionais. (Castro; Menezes, 2003, p. 13)

No que se refere ao governo Itamar Franco, Castro e Menezes (2003) recuperam que sua prioridade foi a inserção brasileira no debate internacional a partir da Conferência de Jomtien, na Tailândia, que, a partir da assinatura do Plano Decenal de Educação para Todos, destacava a necessidade de se debruçar sobre grandes temas educacionais, como “respeitar as diversidades regionais; e envolver efetivamente os diversos atores envolvidos nessa questão, além dos ligados aos órgãos públicos tradicionalmente encarregados da gestão da política educacional” (Castro; Menezes, 2003, p. 14).

É importante pontuar que o Brasil participou, em março de 1990, da Conferência Mundial de Educação para Todos, na Tailândia, convocada pelos principais organismos internacionais da época (UNESCO, UNICEF, PNUD e o Banco Mundial). Desta conferência resultaram posições sintetizadas na Declaração Mundial de Educação para Todos, que deveriam constituir as bases dos planos decenais de educação dos países signatários do documento, especialmente dos países mais populosos no mundo. Segundo Rabelo, Jimenez e Segundo (2015, p. 9) o projeto foi "arquitetado como um projeto do capital em crise estrutural para aligeirar, fragmentar e mercantilizar a educação", impactando a prática e a formação docente. Ainda segundo as autoras para facilitar sua absorção, dentro dos países, engendrou uma série de conferências e fóruns internacionais organizados por instituições caras ao capital no seio das quais foram erguidos os pilares para a educação do século XXI.

As recomendações do documento, para a educação nos países pobres, são, dentre outras a adoção das parcerias público-privadas, submetidas a monitoramento e avaliação, para o cumprimento das metas preestabelecidas, pactuadas em conferências internacionais de educação, que focalizam a problemática do profissional

da educação, sua atuação e prática docentes no contexto da própria crise do capital (RABELO, JIMENEZ e SEGUNDO, 2015).

No caso do Brasil o plano decenal de educação para todos aprovado para o período 1993-2003, definiu como uma de suas metas o atendimento a uma área primordial da educação que sustenta a criação da política de fundos:

Aumentar progressivamente a remuneração do magistério público, através de plano de carreira que assegure seu compromisso com a produtividade do sistema, ganhos reais de salários e a recuperação de sua dignidade profissional e do reconhecimento público de sua função social. (BRASIL, 1993, p. 43)

O Plano defendia ainda a adoção de procedimentos descentralizados para a gestão de programas educacionais, fazendo com que o gestor local tivesse a possibilidade de articulação com outros programas da gestão. O diagnóstico sobre a situação educacional brasileira, realizado para adoção do Plano, revelou que os governos descentralizados (estados e municípios), ao lado do governo central, caracterizavam-se “pelo desleixo com a administração e os interesses públicos, sobretudo pelo não cumprimento de metas e pela interrupção de programas de governo previamente definidos”, causando frequentemente a adoção de práticas clientelistas (Castro; Menezes, 2003, p. 15).

Nessa conjuntura de mudanças nas formas de operacionalização da gestão das políticas públicas e sociais, assumem destacada relevância os mecanismos de financiamento. Esse seria um dos itens mais importantes para a modernização da gestão dos programas, tanto em termos de eficiência, de resultados das políticas quanto em relação à transparência no processo de gasto. Assim, ao tratar dos mecanismos de financiamento, o documento sugere a adoção de dois critérios fundamentais, a saber, a necessidade de a alocação de recursos ser pautada pelo estabelecimento de critérios objetivos e a de que estes influenciassem a redução das desigualdades regionais. (Castro; Menezes, 2003, p. 15-16)

No(s) governo(s) seguinte(s), de FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010), houve as iniciativas que inauguram a gestão de fundos, Fundef e Fundeb, que serão tratados adiante de modo mais particularizado.

2.1 A primeira geração da política de fundos: 1997-2006

Encaminhado como uma PEC pelo governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso em 1996, foi aprovada pelo Congresso Nacional a Emenda Constitucional nº 14 de 12 de setembro de 1996, que modificava, pela primeira vez, alguns artigos da Constituição Federal de 1988, dando nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

O fundo proporcionado pelas modificações instituídas pela EC-14/96 teve suas disposições organizativas (regulamentação) estabelecidas na Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996, que estipulou a sua estrutura de financiamento, detalhando quais receitas seriam utilizadas e como procederia a distribuição dos recursos, e foi regulamentado, ainda, complementarmente, pelo Decreto nº 2.264 de 27 de junho de 1997.

A criação desse sistema de financiamento, na interpretação do então ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, é fruto da responsabilidade de articular, organizativamente, o sistema educacional dentro do que determinava e estabelecia à época a *nova* Lei de Diretrizes e Bases, recentemente instituída (1996). Segundo Souza (2005), cabia a ele a proposição de organização do sistema educativo e também propor mecanismos que garantissem a forma de distribuição dos recursos, tendo por base, principalmente, a falta de investimentos que garantissem a remuneração digna dos profissionais da educação. A ação foi uma resposta a inúmeros projetos de lei que estavam parados no âmbito do poder legislativo e uma resposta a demandas da sociedade.⁶

Como mencionado anteriormente, o tema já era uma preocupação nacional dos governos eleitos democraticamente, ainda que recentes. Na proposta de campanha eleitoral de 1994 para presidente do então candidato Fernando Henrique Cardoso (FHC), vemos as primeiras premissas do que viríamos a ter:

Para começar a transformar em realidade os nossos anseios e o nosso sonho de um país mais rico, mais justo e mais igualitário, é necessário reformar o Estado: aprofundar a democratização, acelerar o processo de descentralização e desconcentração e, sobretudo, ampliar e modificar suas formas de relacionamento com a sociedade, definindo novos canais de participação e criando formas novas de articulação entre o Estado e a sociedade. (Cardoso, 2008, p. 91)

⁶ A esse respeito é interessante ver o que diz Saviani (2007), que essa interpretação do papel do MEC é algo que ele próprio se deu no governo FHC. Principalmente com a edição da Lei nº 9.131 de 24 de novembro de 1995, pois excede às atribuições estabelecidas na LDB, em que fora estabelecido que caberia à União a coordenação da política nacional de educação, e não a sua formulação.

O grupo oposto, representando pelo Partido dos Trabalhadores (PT), encabeçado pelo então candidato Luís Inácio Lula da Silva, principal adversário eleitoral, apresentava no âmbito da educação básica a proposta de criação de um programa de apoio e incentivo aos municípios para ampliação e universalização da rede pública de creche e dizia ainda que “tornar a educação uma prioridade nacional exigirá a revisão não apenas das fontes de financiamento em nível federal, mas dos impostos privativos de cada esfera de poder, visando assegurar a recuperação dos salários dos educadores” (PT, 1994, p. 87).

Para Souza (2005, p. 74),

Uma preocupação recorrente desde os primeiros tempos de discussão do programa de governo na metade de 1994 foi a melhoria das remunerações e da carreira dos professores da educação básica. Como já se mencionou, no Brasil o sistema educativo é extremamente descentralizado, cabendo aos estados e municípios a responsabilidade básica. Em geral, a responsabilidade pela educação infantil é dos municípios, o ensino médio é dos estados e fundamental é compartilhado entre os dois níveis federativos. Até 1996, não havia nenhum critério para a distribuição de responsabilidades no ensino fundamental. Assim os professores são funcionários ou contratados do estado ou do município, segundo atuem em escolas estaduais ou municipais, e alguns tem duplo vínculo: um cargo estadual e um cargo municipal. Cada estado ou município tem sua própria carreira, com seus salários e sistemas de incentivo e progressão. Nas regiões mais avançadas, os salários e as condições de carreira podem ser mais elevados, mas nas regiões nordeste, nos sistemas municipais, encontramos, em 1996, salários equivalentes a 15 ou 20 dólares mensais.

A fragilidade da época era enorme para a construção de um sistema que desse conta de tamanha complexidade em um regime de colaboração federativo recentemente instituído. A prova disso é que, exemplificando a fala acima, o salário mínimo nacional, em maio de 1996, à época de sua construção, era de R\$ 112 (ou U\$ 102,00), e, muitas vezes, não havia referências para o pagamento sequer desses mesmos valores para os profissionais da educação, principalmente aqueles vinculados à administração pública dos diferentes entes federados. É bom lembrar ainda que, no mesmo período, os processos de privatização começavam a tomar forma e vulto com a entrada do interesse privado no campo educacional, ainda que de forma bem tímida, para além daqueles exercidos pelas escolas vinculadas à Igreja.

Nesse mesmo período histórico, cabe lembrar também a efervescência do tema da relação entre público e privado com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que modificava a organização do Estado brasileiro e conseqüentemente limitava sua atuação de forma direta e fazendo emergir uma série de sujeitos até então vinculados apenas ao privado e desconhecidos do público.⁷ Esse documento também é parte constitutiva do modelo de financiamento da educação básica pública que buscava separar e “organizar” a atuação do Estado brasileiro.

Segundo Peroni, Oliveira e Fernandes (2009), o PDRAE seria a resposta para a superação da crise econômica enfrentada pelo capital e pelo Estado, que naquele momento passava por dificuldades como uma resposta imposta pela globalização econômica e uma permanente necessidade de reformas do país. O histórico documento que institui o PDRAE, elaborado pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado influenciou, sobremaneira, a forma como foi visto o papel das instituições de Estado em todos os demais níveis de governo e colaborou sensivelmente na forma de organização do Fundef.

Ainda que o tema do salário dos professores fosse o foco das grandes desigualdades regionais do país de Norte a Sul, fica claro que na visão de Souza (2005) havia uma grande orientação do governo para que a proposta saísse do MEC sem a fixação de um piso nacional de salários para esses profissionais, para que pudesse ser aprovada pela equipe econômica do governo do então presidente FHC. Para o autor, o tema era complexo, pois exigiria interferir na autonomia dos entes federados ao invés de construir colaborativamente uma proposta de ação com grandes diferenças ideológicas (Souza, 2005).

Nesse momento histórico, também é importante frisar o grande interesse dos organismos internacionais, principalmente o Banco Mundial, no campo da educação, atuando principalmente por meio dos empréstimos internacionais a países em desenvolvimento (incluindo o Brasil) e exigindo determinadas contrapartidas. As contrapartidas eram, em sua maioria, reformas estruturais de sistemas, que foram iniciadas nos anos 1980 e são tratadas e detalhadas por diferentes autores, entre eles o professor Roberto Leher em sua tese de doutorado. Segundo Leher (1998, p. 27):

⁷ Entendemos que os sujeitos que começaram a surgir nesse período foram uma parte dos organismos internacionais, no caso o BM, explicado na tese de Leher (1999), a Confederação Nacional da Indústria, explicada na tese de Rodrigues (1998) e os APHs descritos por Casimiro (2018).

Desde o final da década de 1980 uma forte prioridade é conferida ao ensino fundamental “minimalista” e à formação profissional “aligeirada”. Em termos práticos, estas orientações são encaminhadas por meio de políticas de “descentralização administrativo-financeira” que estão redesenhando as atribuições da União, dos Estados e dos municípios. Enquanto a primeira canaliza os seus recursos aos ricos e aos investidores estrangeiros, os dois últimos são forçados a assumir os encargos necessários para manter as pessoas vivas e trabalhando, ainda que numa situação próxima da indigência. Este é o sentido da municipalização promovida pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.

Segundo Souza (2005), para construir a proposta do que é hoje conhecido como Fundef foram criados dois coletivos: um grupo de trabalho constituído para elaborar a proposta formado pela então secretária de política educacional, Eunice Durham, pelo então secretário executivo do FNDE, Jarbas Negri, e pela então secretária de educação fundamental Iara Prado; e outro, mais formalmente como uma mesa de negociação, incluindo, além de representantes do Ministério da Educação, a CNTE, Consed e Undime.

A mesa de negociação tentava, então, responder como a materialização do art. 60 da ADCT, prevista originalmente na constituição, que indicava a priorização das verbas para universalização do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo (BRASIL, 1988), poderia ser organizada de forma nacional e atender aos interesses de todos os entes da federação (Souza, 2005).

Naquele momento histórico, a síntese da educação era, segundo o PNAD, muito desafiadora: a taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade era de 15,6%, e o analfabetismo funcional abarcava 34,2% da população (BRASIL, 1996), ainda que outras estatísticas educacionais, no mesmo período, estivessem sendo construídas como parte de um processo amplo de organização do sistema educacional e da política de fundos.

Segundo Júnior (2000, p. 14),

As verbas destinadas ao ensino não eram alocadas, em sua grande maioria, de acordo com as prioridades e necessidades da população; pelo contrário, as verbas não chegavam à escola e aos sujeitos da educação, pois parcelas enormes de recursos “perdiam-se” no labirinto da burocracia e da intermediação; além do mais, parte dos municípios, sobretudo no sudeste do país, eram omissos em relação à oferta do ensino fundamental.

A proposta do MEC visava, sinteticamente, oferecer condições para materializar os percentuais definidos na constituição de gastos em educação em cada um dos diferentes níveis e das etapas da educação. A redação final da proposta foi coordenada pelo então secretário executivo do FNDE, Jarbas Negri, e continha essencialmente quatro pontos: (1) 15% de toda a arrecadação de impostos dos estados e municípios deveria ser destinada ao ensino fundamental durante dez anos; (2) esses recursos seriam aplicados em um fundo fiscal e contábil que seriam distribuídos no âmbito do estados e municípios de acordo com o número de alunos nas escolas estaduais e municipais; (3) garantia de um gasto anual mínimo por aluno, que, quando não fosse alcançado, seria suplementado com recursos do executivo federal; (4) que pelo menos 60% dos recursos do fundo fosse utilizado exclusivamente para o pagamento de professores em efetivo exercício (Souza, 2005).

Na opinião de Farenzena e Luce (2013), um objetivo adicional da criação do Fundef, e assumido publicamente pelo Ministério da Educação, foi a municipalização do ensino fundamental. As autoras lembram também que durante a tramitação da PEC a proposta era cotidianamente questionada por diferentes sujeitos do embate político (parlamentares, entidades e especialistas em educação) quanto ao critério desproporcional entre os investimentos da União e os entes subnacionais no financiamento do ensino fundamental. Ainda segundo as autoras,

De forma não tão generalizada, mas também marcante, foram apontadas sérias limitações nas concepções de priorizar apenas uma etapa da educação básica e de suficiência dos recursos financeiros constitucionalmente disponíveis para a educação, esta última, portanto, exigindo a necessidade de considerar parâmetros de qualidade do ensino para a fixação de montantes de recursos ou de sua redistribuição entre os entes federativos. (Farenzena; Luce, 2013, p. 274)

O quadro abaixo, elaborado por Machado (2007), sintetiza os temas que foram trabalhados entre o PL e a lei efetivamente proposta:

Quadro 2 – Comparativo Anteprojeto de Lei e Lei do Fundef

| Tema | Projeto de Lei | Lei 9.424/1996 |
|--------------------|------------------------------|---|
| Fontes de recursos | 15% FPE, FPM, ICMS, IPI-Exp. | 15% FPE, FPM, ICMS, IPI-Exp. LC 87/96. Complementação da União |

| | | |
|-----------------------------|---|---|
| Destinação dos recursos | Distribuição dos recursos entre estado e municípios proporcional às matrículas no EF regular no ano anterior. | Distribuição dos recursos entre estado e municípios proporcionais às matrículas no EF regular do ano anterior. Diferenciação para 1ª a 4ª, e 5ª a 8ª, educação especial, urbana e rural. |
| Repasse | Automático a contas únicas específicas de cada estado e municípios. Recursos devem constar no orçamento. | Automático a contas únicas específicas de cada estado e municípios. Recursos devem constar no orçamento. |
| Controle social | Conselhos estaduais e municipais de acompanhamento e controle social do Fundo. | Conselhos Federal, estaduais e municipais de acompanhamento e controle social do Fundo. |
| Participação da União | Complementação aos fundos que não atingirem valor mínimo anual. | Complementação aos fundos que não atingirem valor mínimo anual mensurado anualmente. |
| Vinculações/ subvinculações | 60% dos recursos do Fundef aplicados na remuneração dos professores. | 60% dos recursos do FUNDEF aplicados na remuneração dos professores. |
| Implantação e vigência | Natureza contábil a ser implantada em 01/1997. | Natureza contábil a ser implantada em 01/1998. |
| Salário educação | Calculado sob alíquota de 2,5% folha das empresas: 1/3 FNDE/União, 2/3 estados. | 90% distribuídos: 1/3-União e 2/3 distribuídos entre estados e municípios de acordo com matrícula no EF. |

Fonte: adaptado de Machado (2007).

Segundo o MEC, nos objetivos do Fundef estavam a correção da má distribuição de recursos da educação que existia entre os diferentes entes da federação, diminuição das desigualdades nas redes públicas de ensino, promoção da melhoria da qualidade da educação e valorização do magistério público. No entanto, cabe lembrar que, por conta do recente processo de municipalização, estabelecido pela própria CF de 1988, havia também a ausência de redes de ensino formalmente constituídas e processos gerenciais da educação, no nível municipal muito frágeis, reforçando as teses e diagnósticos apresentados durante o governo Itamar Franco, mencionados anteriormente.

Sobre a apresentação da proposta (Projeto de lei do Fundef) do governo FHC aos governadores dos estados, diz Souza (2005, p. 78):

Em geral, a reação foi muito positiva, com algumas observações do governador da Bahia, Paulo Souto, que via na proposta uma possibilidade real de que o Estado viesse a transferir recursos importantes aos seus municípios, devido a maior importância da rede municipal em seu estado. Ele estava certo. Pela proposta, a maioria dos estados deveria transferir recursos a seus municípios em função do número de alunos em suas respectivas redes. O governador, porém, não foi secundado em suas preocupações. Houve muitas reações entusiastas, como a do então governador do Distrito Federal, Cristovam Buarque, um dos governadores do Partido dos Trabalhadores, o maior da oposição.

Contrária a essa visão, Arretche (2002, p. 38) diz que:

A apresentação da PEC produziu forte oposição, particularmente dos governos municipais da região Sudeste. Na prática, ela significava que recursos já comprometidos com a manutenção do ensino infantil deveriam ser transferidos para os governos estaduais. A medida também provocou reação de governos estaduais, particularmente da região Nordeste e do Rio de Janeiro, onde a oferta de matrículas já era predominantemente municipal.

A proposta, por envolver parte do pacto federativo, foi desenhada para ser articulada através de uma emenda à Constituição inicialmente pensada para tratar de temas que envolvessem educação básica (financiamento do ensino fundamental) e educação superior (autonomia universitária). Descrevendo parte desse processo, Souza (2005), diz ainda que por uma estratégia de negociação com o Congresso as propostas deveriam ser apresentadas inicialmente de forma global, contemplando todos os demais aspectos da Constituição que deveriam ser alterados. Desse modo, a proposta de emenda à Constituição que foi desenhada modificaria parte da descrição do artigo 207 e 211 da CF (modificando temas que versam sobre a educação básica e também sobre o ensino superior, em especial a autonomia universitária).

As primeiras articulações com o Congresso Nacional descritas por Souza (2005) ocorreram com a bancada do PT na Câmara, ainda em 1996, principalmente por ela ser identificada como principal opositor à proposta. Segundo o autor, a reação foi de que deveria se buscar mais vinculação para a educação ao invés de redistribuir os recursos em função do número de alunos. No mesmo mote, as reuniões com as demais bancadas, realizadas separadamente, mostraram maior entusiasmo e menor resistência (Souza, 2005).

É importante identificar, nesse momento, a posição do PT, que historicamente sempre esteve ao lado dos profissionais da educação e dos recursos para a educação e, principalmente, no embate público-privado, ao lado do público. A defesa estava materializada no entendimento de que havia mais fontes de recursos do governo federal para contribuir com o fundo proposto. A opinião desse sujeito coletivo só mudou, segundo Souza (2005), quando a PEC atingiu o Senado Federal.

Como se conhece historicamente, a proposta não andou e precisou ser desmembrada. Segundo Souza (2005), em junho de 1996 o governo encaminhou uma mensagem aditiva do presidente da república ao Congresso Nacional separando partes da proposta de emenda. Ainda para o autor, o resultado foi de que, naquele momento, a proposta que discutia o financiamento da educação básica começou a andar de forma mais ágil e com menor resistência, ainda que em ano eleitoral de disputas no âmbito municipal, cujo impacto para os legisladores poderia ser ainda maior.

Ainda segundo Souza (2005, p. 80), em relação aos parlamentares:

A maioria falava bem do FUNDEF porque, em princípio, todos são a favor de medidas que beneficiem a educação. Por outro lado, os parlamentares passaram a ser crescentemente pressionados pelos meios de comunicação por uma presença maior em Brasília e sobretudo por um trabalho mais efetivo na aprovação de matérias relevantes. Ali estava a nossa proposta de emenda constitucional pronta para ser votada. Era matéria relevante e aparentemente havia um acordo básico na base de apoio ao governo em relação a ela. Caía como uma luva para os propósitos de mostrar serviço em ano eleitoral.

Na percepção de Souza (2005), naquele período, o Fundef, criado durante sua gestão, foi a iniciativa mais importante da sua administração (Souza, 2005). Para ele, o Fundef foi o instrumento que permitiu saltar de 88% para 97% de crianças na escola em apenas oito anos, pois na concepção original do plano estavam as políticas para melhoria do salário dos professores da educação básica (Souza, 2005), o que não nos parece uma ligação automática.

Segundo Melo (2020), a Lei do Fundef (orientações dadas pela emenda constitucional e pela lei de regulamentação) tornou obrigatória a aplicação de parte dos recursos da educação na universalização do ensino fundamental aos estudantes de 7 aos 14 anos, fixou um custo mínimo por aluno de R\$ 300, vinculou um percentual de 60% do montante do fundo para a remuneração dos profissionais da educação e

40% para despesas de custeio e investimento, além de tornar obrigatório o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (CACCS-Fundef), o que permitiu acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos, que até então não era possível.

O Fundef, instituído pela EC 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424 de 1996, e pelo Decreto 2.264 de 1997, compõe-se de um fundo contábil composto pelos seguintes recursos (Brasil, 1996; 1997; 1997a):

- 15% do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE);
- 15% do Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- 15% do Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS);
- 15% do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-Exp);
- 15% do ressarcimento pela Desoneração de Exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir).

Com a promulgação, estabelece-se uma nova sistemática de organização de financiamento da educação que também é conhecida como primeira geração da política de fundos. A ênfase na redistribuição de recursos arrecadados de impostos dos estados e dos municípios e na busca por garantir remunerações mais dignas para os profissionais do magistério foram centrais. Sua lógica de organização deu os primeiros passos para o que conhecemos hoje como a criação de dispositivos, via modificações na Constituição Federal, criando a política de fundos e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) (Brasil, 1996).

A lei que criou e regulamentou o Fundef⁸ estabeleceu, segundo Davies (1999), os seguintes critérios para distribuição dos recursos: (1) número de matrículas no ensino fundamental regular; (2) estimativa de novas matrículas no ano seguinte; (3) custos diferenciados por aluno, a depender da etapa. Na visão do autor, alguns desses critérios foram estabelecidos pela EC 14 e outros apenas pela lei de regulamentação, o que, materializado na dificuldade de coleta de dados, no início de sua implantação,

⁸ Segundo Davies (1999), o Fundef também era pejorativamente chamado de “Fundão do colégio”.

permitia apenas a utilização do primeiro indicador como forma de partilha dos recursos arrecadados.

Naquele momento, como mencionado, um dos desafios que se apresentavam com a metodologia de distribuição e redistribuição dos recursos era a fórmula de cálculo. Segundo Souza (2005), referindo-se ao censo da educação, um dos principais meios que garantiriam a coleta de informações para distribuição e redistribuição dos recursos do fundo diz:

Logo, o processo de controle de qualidade do Censo mostrou que, além de alguns casos de óbvia má-fé, a desorganização do sistema era muito grande, especialmente no âmbito municipal, nas regiões mais pobres do país. Havia secretários municipais que traziam os registros de verificação de escolas feitos em papel de pão! Algumas das recomendações finais desse trabalho assinalavam que a maioria das escolas não dispõe das informações gerenciais necessárias a uma boa gestão dos recursos materiais e humanos. (Souza, 2005, p. 85)

No entanto, cabe ressaltar que o sistema ora proposto trazia uma série de atribuições a diferentes entes da federação que eram inexistentes. O próprio censo educacional e a forma como foi constituído, desde o início dos anos 1990, é uma delas e exigiu tempo para seu desenvolvimento e aprimoramento. Cabe ressaltar ainda que a profissionalização da administração pública, naquele momento histórico, não era uma realidade nem para profissionais do magistério e tampouco para outras áreas da administração pública que consolidariam a reforma gerencial proposta e já eram captados nestes mesmos mecanismos de levantamento de informações. Dentre as várias informações disponíveis pelo próprio censo, em 1995, revelava-se inclusive que o percentual de docentes com ensino superior completo atuando na educação básica (ensino fundamental e ensino médio) era pouco mais de 64% (Inep, 1996). O mesmo censo também revelava, por exemplo, que 9,05% dos profissionais naquele levantamento tinham apenas o ensino fundamental como formação máxima (Inep, 1996).

A crítica também não passou despercebida por Davies (1999), que afirma:

O problema da falsificação de matrículas com o objetivo de obter recursos extras do FUNDEF foi reconhecido em artigo do próprio Ministro Paulo Renato que registrou “153 mil matrículas irregulares em cinco estados” (O Globo, 6 de abril de 1999). Por isso, é preciso uma certa cautela com a propaganda oficial de que o FUNDEF teria

produzido um crescimento extraordinário das crianças na escola, pois matrículas não são sinônimo de alunos de carne e osso. Mesmo quando as matrículas representam alunos de carne e osso, elas podem incluir não só as do ensino fundamental ou do ensino fundamental regular, mas também as de classes de alfabetização e do supletivo que foram magicamente transformadas em matrículas do ensino fundamental regular. (Davies, 1999, p. 15)

Ainda segundo Farenzena e Luce (2013), o possível aperfeiçoamento dado à PEC no momento da discussão do Congresso Nacional se limitou aos temas pautados pelo executivo (responsabilidades na colaboração intergovernamental e nos procedimentos e critérios para a priorização financeira do ensino fundamental). Ainda segundo as autoras, “Foram vencidas outras alternativas que, sistematicamente, propuseram a distribuição de encargos e recursos para toda a educação básica, com base num custo-aluno-qualidade e num contexto de planejamento governamental articulado.” (Farenzena; Luce, 2013, p. 274).

Nos objetivos dos preceitos constitucionais que vinculam 60% dos recursos dos Fundos (Fundef e Fundeb) à remuneração dos profissionais do magistério público da educação básica e, precipuamente, direcionar recursos que auxiliem na criação e implementação dos planos de carreira e no cumprimento do piso salarial do magistério, visando garantir a esses profissionais uma melhor formação e condições de trabalho que estimulem o ingresso e permanência na carreira.

Por conta disso, na sequência à EC 14/1996, vieram os processos de organização materializados na Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996 e no Decreto 2.264 de 27 de junho de 1997. Na visão de Souza (2005), a regulamentação, como é conhecida, foi uma etapa extremamente ágil, pois fora lançada imediatamente após a promulgação da EC. Ainda segundo o autor, foi apresentada ao Congresso Nacional no início de outubro de 1996 com a pretensão de que fosse aprovada ainda durante o mesmo ano para produzir efeitos a partir de 1º de janeiro de 1997. Para Souza (2005), naquele momento houve forte reação à proposta de organização do fundo, principalmente pelos estados de São Paulo e Pará, pois, naquele momento, os governadores começavam a fazer os cálculos do impacto do Fundef em suas redes.

Na regulamentação, segundo Souza (2005, p. 80):

Seguiram-se um debate intenso e um jogo de pressões enorme para encontrar alguma saída. Ninguém questionava o mérito da proposta,

mas sim seu custo para estados. A discussão passou pelo tema da compensação aos estados – que não teve acolhida na área econômica do governo – para centrar-se na fixação de um período de transição para a nova sistemática fiscal. Era preciso preparar o sistema de informações para realizar os cálculos das transferências entre estados e municípios, bem como da contribuição da união, e mais ainda, se deveriam preparar os mecanismos de transferência de recursos segundo os novos critérios. O ministério propunha uma transição de três meses. Os governadores queriam que a transição durasse cinco anos! Eu concordei em estender o período para seis meses. No ministério sabíamos que o ideal seria uma transição de um ano para que todos os orçamentos – da união, dos estados e dos municípios – incorporassem a nova sistemática.

Ainda durante a discussão do PL da regulamentação, segundo Souza (2005), um impasse foi criado com o período de transição que havia sido proposto, estabelecendo o intervalo de tempo de um ano. O projeto de lei em discussão previa a implantação da lei para iniciar em 1º de janeiro de 1997, no entanto, devido a ajustes e acordos de última hora, feitos no plenário da Câmara dos Deputados, de fato, nacionalmente, a lei começou a vigorar a partir de 1º de janeiro de 1998.

A Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996 (Brasil, 1996), ao disciplinar elementos importantes para a organização do fundo, determinou expressamente que seus recursos do fundo deveriam ser obrigatoriamente aplicados naquela finalidade. Ou seja: na remuneração dos profissionais do magistério e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental público, não estabelecendo margem de discricionariedade ao gestor para utilizá-los de modo diferente do previsto (Brasil, 1996)⁹.

Em termos opostos ao que percebe o então Ministro Paulo Renato Souza, Pinto (2009, p. 324) afirma que a criação do Fundef “teve como principal resultado a redução do compromisso do governo federal com essa etapa de ensino”. O autor, ainda em suas considerações, observa que

[...] ano após ano, a contribuição da União ao fundo foi caindo e nunca houve o cumprimento do parágrafo 4º do artigo 60 do ato das disposições constitucionais transitórias (na redação dada pela emenda à constituição n. 14/96), que determinava a garantia de um valor

⁹ Posterior a isso, através da Lei Complementar 101 de 4 de maio de 2000, também conhecida como “Lei de Responsabilidade Fiscal”, isso ficou mais transparente para toda a administração pública. Essa legislação vai estabelecer que “os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso” (Brasil, 2000).

mínimo por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino a partir de setembro de 2001. (Pinto, 2009, p. 324)

No mesmo sentido, Davies (1999) diz que o Fundef não garantiu nem o desenvolvimento dos sistemas de ensino e nem a melhoria do ensino fundamental a partir da redistribuição dos recursos baseado no número de matrículas, principalmente porque enfraquecia e desarticulava o sistema de ensino. Para o autor, ao não considerar determinadas etapas e modalidades como educação infantil, educação de jovens e adultos e ensino médio, gerava-se um efeito desagregador da educação, fazendo com que gestores da educação priorizassem as etapas que, de fato, eram remuneradas numa lógica neoliberal muito injusta.

O novo regramento determinou que é de competência dos estados, do Distrito Federal e dos municípios a responsabilidade para arcar com os recursos necessários à constituição do Fundef. No entanto, em decorrência dos diferentes níveis socioeconômicos de alguns estados e municípios, que acarretam baixas condições de recursos arrecadados por meio de impostos por aluno/ano, a EC-14/96 previu que o papel da União seria o sujeito que responsabilizar-se-ia pela complementaridade de recursos aos fundos, sempre que, em cada estado e no DF, seu valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente (Brasil, 1996).

Uma de suas prioridades foi a valorização do magistério, ainda que de forma indireta: um dos itens mais importantes trazido pela EC-14/96, foi a previsão de que asseguraria “remuneração condigna ao magistério”, afirmada no parágrafo 52 desse artigo: “[...] uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada fundo referido no parágrafo 12 será destinada ao pagamento aos professores do ensino fundamental em efetivo exercício do magistério” (Brasil, 1996; 1996, n.p).¹⁰ Tal fato foi acompanhado ao longo dos anos pelos diferentes sujeitos, entre eles pesquisadores do tema, membros dos tribunais de contas dos estados e, mais diretamente ainda, pelos CACS-Fundef, gerando uma credibilidade maior para o sistema.

Segundo Castro (1998, p. 8),

¹⁰ Nessa legislação há uma abertura dada pelo parágrafo único do artigo 72 da lei que regulamentou o Fundef (Lei nº 9.426/96), que permite, nos primeiros cinco anos, o uso de parte dos recursos da parcela dos 60,0% na capacitação de professores leigos, prevista no Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, a ser criado como parte das exigências da lei de criação do fundo.

A grande expectativa é que o melhor desempenho educacional pode ser atingido mediante o aumento dos recursos destinados à educação e da eficiência com que são utilizados/ ou seja, o MEC espera que, com a criação do fundo, as medidas de desempenho, tais como as taxas de repetência e evasão, venham a se reduzir, a proporção de crianças fora da escola venha a ser eliminada, e que haja melhoria substancial no rendimento escolar dos alunos, com aumento da escolaridade da população brasileira e melhoria da qualidade da educação.

No que se refere às despesas, identificou-se que os recursos do Fundef deveriam ser aplicados na manutenção e no desenvolvimento do então ensino fundamental público e na valorização do magistério. As especificações de quais despesas poderiam ser enquadradas nesses dois conceitos foram detalhadas nos artigos 68, 70 e 71 da Lei nº 9.394/96 (Brasil, 1996; 1996) e materializadas também com as modificações na constituição produzida pela EC-14/1996, dando liberdade limitada de interpretação para o gestor público em definir onde pode desembolsar o recurso destinado à educação.

Para Gouveia e Souza (2015), a aprovação do Fundef em 1996 acompanhou ainda um contexto marcado pela restrição do orçamento da área da educação, em que a ênfase na estratégia de redistribuição de recursos dos níveis federais e estaduais era dada como prioridade em relação, por exemplo, ao debate sobre a expansão do financiamento.

Com o Fundef, esses recursos deveriam ser gastos exclusivamente com o ensino fundamental. Ele é constituído em cada estado e o efeito provocado pela sua constituição é o de redistribuir recursos dentro do próprio estado. Ou seja, retira os recursos de municípios com maior poder arrecadador de impostos e os remete para outros, de tal modo que uniformiza, em todo o estado, o valor gasto por estudante do ensino fundamental. Quando esse valor não atinge um limite, que em 1998 foi de R\$ 315 e em 2006 de R\$ 682,60, o governo federal faz uma suplementação de recursos (Brasil, 1999; 2006).

Uma das grandes críticas a esse respeito está justamente no início da vigência do Fundef. Para Davies (1999), o cálculo para que se chegasse nos valores levava em conta a previsão de receitas totais dos fundos; no entanto, ao apresentar o balanço do fundo, o MEC subtraiu as informações do Distrito Federal, fazendo com que receitas na ordem de R\$ 30.197.766,00 não fossem consideradas. Tais informações,

naquele momento inicial, elevariam o piso mínimo de R\$ 315 para R\$ 423,45, gerando um efeito multiplicador em cadeia nos anos seguintes (Davies, 1999).

Para Davies (2008, p. 27-28),

Deve-se reconhecer que a complementação, ainda que ilegal e muito aquém das possibilidades financeiras do governo federal e das necessidades educacionais da população, contribuiu para diminuir a miséria de recursos educacionais de alguns municípios e estados mais pobres (do Nordeste e do Pará), assim como a redistribuição do FUNDEF entre o governo estadual e os municípios promoveu um nivelamento de recursos por matrícula dentro de um estado (porém, não em termos nacionais) de modo que os governos com poucos recursos e muitas matrículas em termos proporcionais ganhassem dos governos com muitos recursos e poucas matrículas. Entretanto, mesmo no âmbito de cada estado, esse nivelamento (no sentido de divisão de recursos entre o governo estadual e as prefeituras com base no número de matrículas na EFR) aparentemente progressista, se trouxe ganhos para muitos municípios, provocou também perdas para milhares de municípios com menor número de habitantes e conseqüentemente com menos receita própria e, portanto mais pobres.

Pela sua historicidade e relevância, diferentes pesquisadores já se debruçaram sobre o tema sob o ponto de vista da sua constituição, da implementação e até mesmo de sua avaliação. Dentre algumas críticas, estão as mencionadas por Oliveira (2007):

- na medida em que não se adicionavam novos recursos para a educação ao fundo e que ele era apenas o processo de redistribuição de recursos existentes, haveria a possibilidade de que os recursos limitados pudessem ser insuficientes a todas as demandas;
- a concentração dos recursos no ensino fundamental (60% dos recursos vinculados) desviaria recursos que, em parte significativa de estados e municípios, já se destinavam à educação infantil, ao ensino médio, à educação especial e à educação de jovens e adultos, fazendo com que essas modalidades sofressem com possíveis restrições financeiras;
- a União, ao utilizar recursos do salário educação para complementar a sua parte nos fundos dos estados que não atingissem o gasto por aluno nacionalmente definido, refletiria em que não houvesse recursos orçamentários adicionais para o financiamento de todas as modalidades que compreendem a educação básica.

Em outra avaliação, Peroni e Farenzena (2004), participantes de uma pesquisa nacional sobre o tema, observando o estado do Rio Grande do Sul, identificou ainda que a rede municipal foi a que mais cresceu durante a implantação do Fundef (1996-2000). Seus estudos constataram ainda que a prática de estudos de caso descritivos (e não aqueles em larga escala) apenas evidencia a prática da existência de recursos limitados no campo da educação e não garantem sua efetivação.

Por outro lado, ainda existem outras avaliações, como a de Arelaro (2007), que sintetiza sua avaliação da primeira geração da política de fundos nos temas: (1) suficiência dos recursos do Fundef; (2) capacidade dos entes federados na universalização da oferta na faixa etária de 7 a 14 anos; (3) o conceito implícito de qualidade do Fundef; (4) valorização dos professores; (5) o valor *per capita* por aluno atendido; (6) melhoria das condições de trabalho e aumento salarial dos professores; (7) dificuldade de organização sindical; (8) fragilidade dos CACS. Sobre o pagamento dos salários de professores que sequer recebiam o salário mínimo, a autora sustenta que não era necessário uma política de fundos para sustentar essa reivindicação, e sim “bastava o cumprimento dos dispositivos da Constituição Federal de 1988, que proíbe qualquer trabalhador de ganhar menos que um salário mínimo por jornada de trabalho” (Arelaro, 2007, p. 12). Suas conclusões, nesse estudo, parecem indicar que há muito a ser feito, e uma das coisas é criar coragem de enfrentar o problema, por meio de um fundo nacional advindo de uma reforma tributária mais ampla.

No decorrer do tempo de vigência, o próprio governo emitiu avaliações que foram exigência da própria lei. Destas, duas são mais importantes, pois foram resultado de contratação de instituições privadas: a primeira, feita à Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe-SP), compreendendo uma análise do primeiro ano da implantação do fundo, envolvendo uma análise comparativa de dados referentes ao mês de dezembro de 1997 (momento imediatamente anterior à implantação do fundo) e ao mês de agosto de 1998, sendo os resultados sintetizados no documento intitulado “Balanço do primeiro ano do Fundef”; a segunda foi consolidada no documento “Fundef – Balanço 1998-2000”, em que são apresentados os efeitos do Fundef entre 1998 e 2000, também com análises comparativas dos dados de dezembro de 1997 e junho de 2000 (MEC, 1999; 2000).

Na avaliação de Souza (2005), a implantação da política de fundos da forma como foi constituída permitiu que nela pudessem ser vistos elementos importantes de

planejamento: o diálogo com os entes da federação, a descentralização, a coordenação das ações dos diferentes entes federativos, a responsabilidade compartilhada entre os entes federativos, o papel de coordenador do governo federal, a prioridade ao ensino fundamental e a valorização do magistério. Hoje, avaliando uma parte do processo, da discussão público-privado, parece que o tema serviu de exemplo para a construção de outras políticas públicas no campo da educação (inclusive aquela que a sucedeu), evocando seus diferentes desafios, peculiaridades e perspectivas, tendo uma ênfase maior do público em termos organizativos de gestão tributária e de organização do pacto federativo que até então, com a CF de 1988, não pareciam objetivamente organizadas.

Uma outra perspectiva é que essa visão de planejamento do governo federal permitiu uma aproximação muito grande com as teorias neoliberais do Estado, que afastam o próprio Estado da condução de determinados serviços e abrem possíveis brechas para a iniciativa privada e para o lucro. No caso do Fundef, as condições foram iniciadas dando muita margem para aproximação de sujeitos privados que, no futuro, buscariam deixar sua marca, naqueles espaços em que o privado entendia que não havia participação ou atuação do privado satisfatoriamente, na sua avaliação.

A pesquisa de Machado (2007) indicava a posição da CNTE como um dos sujeitos envolvidos mais relevantes na discussão do Fundef. Segundo a autora, “[...] no congresso nacional dos trabalhadores em educação de 1997, a CNTE manifestou sua posição contrária ao FUNDEF que ‘nada mais é do que a política do cobertor curto, onde se tira de quem já tem pouco para dar a quem nada tem [...] e que a valorização tem muito pouco uma vez que não há alocação de recursos necessários e muito menos a intenção de fazê-la” (Machado, 2007, p. 120).

Machado (2007) sintetiza ainda alguns reflexos da criação do Fundef que são a responsabilização pelo financiamento da rede pública federal de ensino, pela assistência financeira aos estados e municípios visando a equalização de oportunidades, e a garantia do padrão mínimo de qualidade do ensino e pela destinação de 30% do equivalente de seus recursos vinculados à educação para a alfabetização e o ensino fundamental. Ainda segundo a autora, com isso, haveria as condições materiais para que estados e municípios pudessem aplicar 60% dos recursos vinculados à educação ou 15% das respectivas receitas de impostos para o ensino fundamental.

Uma de suas fraquezas, segundo Machado (2007), poderia ser percebida já nos últimos anos de sua vigência. Para a autora, um dos pontos críticos era o “valor mínimo nacional”, que por vezes era entendido como valor máximo, e, conseqüentemente, a complementação da União aos fundos. A fixação por parte da União de valores mínimos estabelecidos monetariamente (em vez de percentuais de recursos arrecadados) gerou uma situação de “progressivo decréscimo da participação da união que alcançou em torno de 1,5% do total de recursos do fundo” (Machado, 2007, p. 72).

Nesse primeiro momento da construção, não foi possível identificar a relação público-privado como central na discussão. Percebeu-se que, nesse momento, a ênfase da discussão estava centrada no critério público e na garantia de que o recurso público pudesse chegar na escola pública (tendo por base que a distribuição dos recursos deveria ser realizada pelo número de alunos matriculados). É claro que o momento histórico de falta de interesse maior de temas sensíveis como esses e a falta de organização de sujeitos individuais e coletivos, que, com exceção do Banco Mundial, CNTE e da Undime, consolidaram-se posteriormente, tenham talvez influenciado nessa falta de organização de interesses diversos na construção do fundo.

Segundo Machado (2007), após nove anos de implantação do Fundef, somam-se ao debate da política de fundos a representação dos estados através do Consed, e dos municípios, através da Undime, CNM e FNP. No debate, segundo a autora, estava a disputa pelo aumento de recursos e a forma como deveriam ser constituídos os fundos. Até aqui, identificou-se que não havia outros sujeitos que defendiam o privado ou pautas privatizantes na gestão dos fundos, no âmbito da educação básica, ainda que durante a implementação do fundo as legislações fossem se aperfeiçoando para a entrada desses sujeitos. Na pesquisa de Machado (2007), a sociedade civil organizada se articulava na busca de garantir suas reivindicações históricas que sustentassem de fato o direito a uma remuneração digna dos profissionais da educação.

A partir das críticas e tendências, o que se observou foi um gradual atendimento ao ensino fundamental, ainda que houvesse claramente uma necessidade de investimento por parte dos entes em educação infantil, na educação especial, na educação de jovens e adultos e principalmente no ensino médio, sem fontes de

recursos definidas, fazendo com que estados e municípios agissem para encontrar outras origens de recursos.

2.2 A segunda geração da política de fundos: 2007-2020

A segunda geração da política de fundos foi aquela conhecida como Fundeb. Sua materialização aconteceu por meio da Emenda Constitucional 53 de 19 de dezembro de 2006 e teve suas regulamentações estabelecidas pela Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007 e pelo Decreto Presidencial 6.253 de 13 de novembro de 2007, que estipularam sua organização e detalharam as principais fontes de financiamento e, complementarmente, os principais mecanismos da redistribuição dos recursos entre estados e municípios. Os atos inauguram um modelo diferente, quando comparado com seu antecessor, de política pública que trata do financiamento da educação básica pública.

Durante o tempo que vigorou, foi modificada em 2012 pela Lei nº 12.695 de 25 de julho de 2012; em 2013 pela Lei nº 12.837 de 9 de julho de 2013; em 2016 pela Lei nº 13.348 de 10 de julho de 2016; e em 2017 pela Lei nº 13.415 de 16 de fevereiro de 2017 (Brasil, 2012; 2013; 2016; 2017). É importante observar que as modificações foram introduzidas na legislação original feitas pelas medidas provisórias 562, 606, 729 e 746, respectivamente, todas promovidas por iniciativa do poder executivo no âmbito do então mandato dos presidentes Dilma Rousseff e Michel Temer.

O quadro a seguir sintetiza as principais mudanças.

Quadro 3 – Mudanças legislativas na segunda geração da política de fundos

| Data | Origem | Legislação Atual | Modificações |
|-------------|---------------|-------------------------|---|
| 20/03/2012 | MP 562 | Lei 12.695/2012 | Altera a legislação, para contemplar com recursos do Fundeb as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas: na educação infantil oferecidas em creches para crianças até 3 anos; que atuam na educação do campo oferecida em instituições credenciadas que tenham como proposta pedagógica a formação por alternância. |

| | | | |
|------------|--------|-----------------|--|
| 18/02/2013 | MP 606 | Lei 12.837/2013 | Altera a legislação para dispor sobre o cômputo no Fundeb das matrículas em pré-escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e que atendam a crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos com o poder público até 31/12/2016. |
| 31/05/2016 | MP 729 | Lei 13.348/2016 | Altera a legislação para dispor sobre o cômputo no Fundeb das matrículas em pré-escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e que atendam a crianças de 4 a 5 anos. |
| 22/09/2016 | MP 746 | Lei 13.415/2017 | Altera a legislação para dar competência ao CACS no acompanhamento e o controle social sobre as transferências e a aplicação dos recursos repassados. |

Fonte: elaborado pelo autor com base em Brasil (2012; 2013; 2016; 2017).

O Fundeb, igual ao seu antecessor, é um fundo especial de natureza contábil, formado no âmbito estatal por recursos financeiros provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto na CF que fora estabelecido e complementado pelo governo federal em um valor percentual de 10% do total de recursos arrecadados pelos estados e municípios. Esse modelo agrega recursos para a sua redistribuição como seu antecessor, favorecendo a municipalização da educação.

Como se observa em seu nome, o Fundeb serve como um fundo contábil que recebe recursos que serão utilizados para o custeio das despesas em educação básica pública (educação infantil, ensino fundamental, educação de jovens e adultos e ensino médio) no país a partir de 2007. Seu objetivo, como uma política pública, é servir como um instrumento de financiamento da educação básica pública (agora de forma mais completa, visando a ampliação da atuação de estados e municípios nas diferentes etapas e modalidades da educação), pois também busca reorganizar a receita de impostos de estados e municípios para que sejam aplicados diretamente na educação.

Outras necessidades que justificavam a criação de um novo modelo de financiamento eram, além do seu prazo de vencimento, atender alguns dos desafios não contemplados até então pelo Fundef e garantir condições financeiras para que

estados e municípios pudessem implantar as exigências estabelecidas pela lei que estipulou a ampliação do ensino fundamental em nove anos, implantada a partir de 2005 (Oliveira, 2007).

O Fundeb começa a ser pensado no âmbito da gestão do ministro Cristovam Buarque, quando é formalmente composta uma equipe, coordenada pelo professor Francisco das Chagas Fernandes, para organizar os estudos que garantissem a proposta do governo (Monlevade, 2007). Na gestão seguinte, o então ministro Tarso Genro, em 2004, ao assumir o Ministério da Educação, faz declarações importantes que estabelecem como prioridades de sua gestão o Fundeb e a reforma universitária (Monlevade, 2007). Na esteira dessa priorização entra a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), a convite do governo Lula, como um dos convidados a somar esforços nos estudos realizados, ao lado do CNTE e do Consed (Monlevade, 2007).

No ano de 2004, antes mesmo da apresentação da sua PEC, o MEC realizou uma série de debates em Brasília, São Paulo, Porto Alegre, Teresina, Palmas e Belo Horizonte com participantes das secretarias estaduais e municipais de educação, conselhos estaduais e municipais da educação, sindicatos, pesquisadores e outras associações locais (Rossinholi, 2010). Essa atuação, mais democrática, já indica uma forma de construção da política diferente, quando comparada com o modelo anterior. Para Mendes (2012), o tema central desses debates era o saneamento das insuficiências do Fundef e também o reconhecimento dos seus aspectos positivos.

A proposição inicial que deu origem à EC 53 foi apresentada ao Legislativo, em junho de 2005, no final do primeiro mandato do presidente Lula (2003-2006). No debate interno Legislativo, ficou conhecida como PEC 415/2005, e assim foi classificada. No entanto, cabe lembrar que no parlamento já havia, segundo Rossinholi (2010), outras propostas mais bem construídas, como a PEC 112/1999 e a 34/2002. Segundo a autora, a análise dessas propostas não significava que todo o tema estivesse expresso nelas, e nem que a proposta do governo partia delas, mas é importante situá-las no contexto de correlações de forças internas ao poder legislativo como pontos importantes do debate sobre a construção da política de financiamento da educação.

Essas propostas não se limitavam à institucionalização de uma nova política de fundos. Ainda segundo a pesquisa de Rossinholi (2010), algumas tratavam da continuidade do Fundef, outras do aumento dos recursos da União vinculados à educação, e outras ainda de uma nova organização da política de fundos com o

desmembramento em vários fundos que sustentassem a educação (fundo para a educação infantil, fundo para a educação superior e fundo para o ensino médio/técnico). Ainda segundo a autora, o debate sobre a existência de um ou três fundos esteve presente no decorrer das discussões do financiamento da educação expresso pelas PECs e em estudos do Congresso Nacional, de associações ligadas à educação e do próprio MEC ainda durante a vigência do antigo fundo, extinto em 2006.

O tema das políticas para o financiamento da educação básica aparecia em destaque no Congresso Nacional à época, considerando a relevância e a importância que o tema alcançou em 1996 com a instalação do Fundef e até mesmo com a necessidade de aprofundamento do tema. A pesquisa de Martins (2012) identificou que no período entre 1995 e 2007 havia uma série de propostas em discussão, como mostra a tabela a seguir:

Tabela 1 – Projetos de Lei sobre financiamento da educação (1995 e 2007)

| Subtema | Orientação político-ideológica ¹¹ | | | |
|--|--|--------|----------|-------|
| | Direita | Centro | Esquerda | Total |
| Políticas públicas de financiamento da educação | 54 | 52 | 37 | 143 |
| Programas/instrumentos de atendimento a públicos específicos | 144 | 95 | 99 | 338 |
| Outros programas relacionados à educação | 3 | 3 | 5 | 11 |

Fonte: adaptado de Martins (2012, p. 49).

Nesta pesquisa, foi feita a escolha de não detalhar o que cada uma dessas propostas significaria, mas, sim, aquela que foi eleita pelo parlamento como a mais adequada e conhecida (PEC 415/2005), reconhecendo a correlação de forças existentes dentro do parlamento como capaz de fazê-la a mais adequada aos interesses da época. No entanto, cabe observar que cada uma das propostas poderia vir a abrir brechas para a relação público-privado em um contexto forte de luta por

¹¹ Cabe observar que Martins (2012) segue uma distribuição da orientação político-ideológica a partir dos partidos. Para o autor, na direita estão PFL, PL/Prona, PP, PTB, PSC, PSD e PSL; no centro estão PMDB e PSDB; e à esquerda, Pcdob, PDT, PMN, PPS, PSOL, PT, PV. Todavia, o autor ainda explica que deputados sem vinculação partidária e os partidos de orientação indefinida como PHS, PSDC, PTC foram desconsiderados pela baixa representatividade.

recursos em um período histórico de avanço do neoliberalismo no campo da educação, que começava a ser descoberto pelo privado ao estabelecer regras e critérios iguais para toda a educação básica.

Cabe ressaltar, ainda, a opinião da Undime, que em documento de 2013, encaminhado ao MEC, observava a existência de apenas quatro alternativas como as únicas possíveis: (1) a aprovação da PEC 112/1999; (2) a criação de um Fundeb sem as creches; (3) a criação de um Fundeb sem creches e sem o EJA; (4) a criação de três políticas de fundos separadas (Rossinholi, 2010). É importante pontuar que a Undime, com essa visão, já havia realizado uma avaliação sobre as demais PECs e PLs, tendo em vista sua proximidade com a pauta, os temas e as primeiras tentativas de buscar hegemonia no campo educacional das políticas de financiamento para a educação.

Na visão de Farenzena e Luce (2013, p. 275):

A PEC nº 415/2005, de autoria do Executivo Federal, propunha, basicamente, a alteração do art. 60 do ADCT, instituindo o FUNDEB. Além disto, modificava a redação do parágrafo 5º do art. 212 da Constituição Federal, estabelecendo o salário-educação como fonte adicional de financiamento da educação básica pública e não mais apenas do ensino fundamental, preceito que foi mantido nas sucessivas versões da PEC e faz parte, hoje, do texto constitucional.

Segundo Machado (2007) e Farenzena e Luce (2013), a proposta do governo foi apensada à PEC 536/1997, bem como às PECs 112/99 (de autoria do Padre Roque, do PT-PR), 312/2000 (de autoria de Carlos Alberto Rosado, do PFL-RN), 105/2003 (de autoria de Janete Capiberibe, do PSB-AP), 190/2003 (de autoria da Professora Raquel Teixeira, do PSDB-GO), 216/2003 (de autoria de Carlos Abicalil, do PT-MT), 247/2004 (de autoria de Valdemar Costa Neto, do PL-SP) e 415/2001 (de autoria de Inácio Arruda, do PCdoB-CE). Machado (2007) cita ainda a inserção da PEC 160/2003, de autoria do deputado Sandro Mabel (PL-GO), como apensada a essa proposição, e em uma rápida consulta nas bases de dados da Câmara dos Deputados, percebeu-se que essa PEC, por tratar do ensino superior, acabou não sendo apensada diretamente à tramitação dessa proposição. Ainda segundo Machado (2007), a PEC passou a tramitar na forma de substitutivo 536A de 1997, a partir de novembro de 2005, quando foi aprovada pelo parlamento em 6 de dezembro

de 2006 e promulgada pelo presidente da República em 19 de dezembro de 2006, tornando-se efetivamente a EC 53/2006.

Na exposição de motivos da PEC 415/2005:

A implantação do FUNDEF a partir de 1998 visou apenas ao ensino fundamental, deixando à margem do processo de inclusão educacional os jovens e adultos que não tiveram acesso à escola na idade própria, tanto no ensino fundamental quanto no ensino médio, bem como as crianças em idade para a educação infantil e todos os jovens que anualmente batem às portas do ensino médio, em uma demanda de escala crescente nos últimos anos - como reflexo da política, positiva, porém segmentada e incompleta, representada pelo FUNDEF. (Brasil, 2005, p. 3)

Em síntese o Fundeb foi apresentado sob os seguintes parâmetros, em relação à política de primeira geração anterior:

Quadro 4 – Diferenças entre a PEC 415/2005 e a EC 53/2006

| Parâmetro | Fundef aprovado | Fundeb (PEC 415/2005) |
|---|--|--|
| 1) Vigência | De 10 anos (até 2006) | De 10 anos (a partir da promulgação da EC) |
| 2) Alcance | Apenas o ensino fundamental | Educação infantil, ensino fundamental e médio |
| 3) Número de alunos | 30,6 milhões de alunos (dados preliminares do Censo Escolar de 2004) | 48,0 milhões de alunos (dados preliminares do Censo Escolar de 2004) |
| 4) Fontes de recursos que compõem o fundo | <ul style="list-style-type: none"> ● 15% do: <ul style="list-style-type: none"> - Fundo de Participação dos Estados (FPE) - Fundo de Participação dos Municípios (FPM) - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) - Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp) - Desoneração de Exportações (LC 87/96) ● Complementação da União, de acordo com o valor mínimo nacional por aluno/ano, fixado para cada exercício. | <ul style="list-style-type: none"> ● 20%¹² dos tributos a partir do quarto ano de vigência: <ul style="list-style-type: none"> - Fundo de Participação dos Estados (FPE) - Fundo de Participação dos Municípios (FPM) - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) - Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp) - Desoneração de Exportações (LC 87/96) - Imposto sobre Transmissão <i>Causa Mortis</i> (ITCM) - Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) - Imposto sobre Renda e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos Municípios - Imposto sobre Renda e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos Estados - Quota Parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos Municípios (ITR) ● Complementação da União, de acordo com o valor mínimo nacional por aluno/ano, fixado para cada exercício, com diferenciações. |

¹² Segundo Rossinholi (2010), a proposta foi escalonada na seguinte forma: dos tributos que já faziam parte o Fundef, seriam utilizados 16,25% dos tributos mencionados no primeiro ano, 17,5% no segundo ano, 18,75% no terceiro ano e 20% a partir do quarto ano de implantação da política de fundos e nos novos tributos o aumento também seria gradual na proporção de 5, 10, 15 e 20% a partir do quarto ano de vigência. Segundo a autora, a proposta inicial, divulgada como “versão preliminar para discussão” que circulava em audiências públicas, o percentual definido era de 25%.

| | | |
|--|--|---|
| 5) Montante de recursos previstos | R\$ 29,9 bilhões (previsão 2005, sem complementação da União). | Cerca de R\$ 45,4 bilhões (simulação ano base 2005, sem complementação da União). |
| 6) Complementação da União ao fundo | <ul style="list-style-type: none"> ● R\$ 737,8 milhões (valor previsto para 2005). ● Não há definição, na Constituição, de parâmetro que assegure os recursos da União. | <ul style="list-style-type: none"> ● R\$ 2,5 bilhões (simulação para 2005). ● Assegura participação financeira da União equivalente a 5% do fundo no 1º ano, 6,5% no 2º ano, 8% no 3º ano e 10% a partir do 4º ano. |
| 7) Distribuição dos recursos | Com base no número de alunos do ensino fundamental regular e especial, de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior. | Com base no número de alunos da Educação Básica regular e especial (inclusive da Educação de Jovens e Adultos), de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior. |
| 8) Utilização dos recursos | <ul style="list-style-type: none"> ● Mínimo de 60% para remuneração dos profissionais do magistério. ● O restante dos recursos em outras despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público. | <ul style="list-style-type: none"> ● Mínimo de 60% para remuneração dos Profissionais da Educação. ● Outras despesas de manutenção e desenvolvimento da Educação Básica. |
| 9) Valor Mínimo Nacional por aluno/ano | Fixado anualmente com diferenciações previstas para: <ul style="list-style-type: none"> - 1ª a 4ª série - 5ª a 8ª série - Educação especial (praticado mesmo valor estabelecido para a 5ª a 8ª série) - Ensino rural (não praticado) | Fixado anualmente com diferenciações previstas para: <ul style="list-style-type: none"> - Creche - Pré-Escola - 1ª a 4ª série (urbana) - 1ª a 4ª série (rural) - 5ª a 8ª série (urbana) - 5ª a 8ª série (rural) - Ensino médio (urbano) - Ensino médio (rural) - Ensino médio profissionalizante - Educação de jovens e adultos - Educação especial - Educação indígena |

| | | |
|--|---|--|
| 10) Mecanismo regulador de transferências | Os recursos se movimentam, no âmbito de cada estado, entre o governo estadual e os municípios, sem mecanismo de proteção que regule limite de transferência. | Os recursos se movimentarão, no âmbito de cada estado, entre o governo estadual e os municípios, com mecanismo de proteção que estabelece um limite percentual máximo de transferência anual, com o propósito de evitar grandes reduções financeiras para os estados e municípios. |
| 11) Salário - educação | Vinculado ao ensino fundamental. | Vinculado à educação básica. |
| 12) Vinculação de impostos federais à educação | 18% vinculados a manutenção e desenvolvimento do ensino, porém com 20% de desvinculação de receitas federais (DRU), que retira essa parcela dos recursos que originalmente foram vinculados à educação. | 18% vinculados a manutenção e desenvolvimento do ensino, com reintegração da parcela da DRU à educação de forma gradual, à proporção de 25% a cada ano, de modo a completar a vinculação em 2008. |

Fonte: Brasil (2004).

Segundo Machado (2007), inúmeras críticas foram realizadas ao projeto apresentado pelo executivo, como a não inclusão das creches e um aporte de recursos menor do que os contidos nas estimativas iniciais e divulgado nas audiências que percorreram o país. Ainda segundo a autora, um dos sujeitos que se manifestou sobre o tema, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, apontava ainda a não definição de um custo-aluno-qualidade, a insuficiente participação da União no fundo e a não previsão de um piso nacional salarial profissional para o magistério público da educação básica.

Outro sujeito relevante na discussão foi o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB), que atuava na luta pela educação infantil e via na proposta do Executivo a exclusão das creches como possibilidade de financiamento. Para Maudonnet (2020, p. 7):

Após o MIEIB e outros movimentos questionarem o governo sobre tal exclusão e não obterem resposta satisfatória, surgiu o Movimento Fraldas Pintadas, com o slogan: “Direito à educação começa no berço e é pra toda a vida”. Juntamente com outros movimentos e entidades, o MIEIB saiu em passeata em frente ao Congresso Nacional exigindo a inclusão do segmento de 0 a 3 anos no Fundeb, o que mais tarde aconteceu, como fruto dessa pressão. Embora os protestos e marchas não fossem uma estratégia comumente utilizada pelo movimento, naquele momento foi uma das vias encontradas para pressionar o Executivo e os deputados federais.

No entanto, segundo Machado (2007), a tramitação realizada pelo legislativo fez valer a força das inúmeras audiências e reuniões realizadas por meio de um texto substitutivo apresentado pela relatora da proposta na Câmara dos Deputados. Esse substitutivo contemplava a inclusão da creche, o aumento do aporte de recursos que asseguraria ao menos 10% dos recursos do fundo ao final de sua implantação e a criação de um piso salarial para o magistério. No total, apenas na Câmara dos Deputados foram apresentadas 35 emendas à PEC (Rossinholi, 2010), que, dentre as diferenças em relação ao texto original apresentado pelo Executivo, versavam sobre: o período de implantação, a inclusão das creches no financiamento com recursos do fundo e a referência à criação de um piso salarial para os profissionais da educação.

No âmbito do Congresso Nacional, o trabalho de relatoria coube à deputada Iara Bernardi (PT-SP) e ao senador José Jorge (PFL-PE), que exerceram o papel mais significativo de andamento dos trabalhos, produzindo inclusive os projetos de lei substitutivos aprovados no âmbito das casas legislativas. No âmbito dessas

correlações, por exemplo, coube ao senador José Jorge receber um documento da Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos que pedia que a educação de jovens e adultos estivesse contida na proposta, para que essa etapa da educação tivesse maior relevância e destaque (Brasil, 2006), e também, já na tramitação final, que pudesse concordar com a base do governo em não estabelecer de início um piso salarial para o magistério. E coube a deputada Iara Bernardi retirar do projeto uma emenda que inseria recursos do PIS-PASEP no fundo, contrariamente ao que defendia a CNTE e outras entidades.

Segundo Monlevade (2007), a relatoria feita pela professora Iara Bernardi (PT-SP) foi capaz de contornar alguns obstáculos com uma agenda intensa de negociações entre o MEC, Ministério da Fazenda e alguns deputados de oposição ao governo Lula. Nesse trabalho, ainda segundo o autor, dois pontos principais como a ausência das matrículas de creches e o piso salarial nacional para o magistério, foram as maiores polêmicas.

Sobre o processo de construção do Fundeb (enquanto uma política pública), dizem Farenzena e Luce (2013, p. 274):

De meados de 2005 até o final de 2006, a emenda à Constituição que criou o Fundeb foi apreciada no Congresso Nacional. Além de instâncias governamentais das três esferas de governo, a tramitação da emenda contou com intensa participação de entidades e movimentos da sociedade civil, como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação e o Movimento Interfóruns de Educação Infantil. Com uma atuação que se estendeu à regulamentação do Fundeb, cabe sublinhar a ação do Movimento Fundeb pra valer!, cuja mobilização e intervenção no trabalho legislativo imprimiram significativas mudanças em propostas preliminares.

O trabalho de debates no parlamento ainda enfrentou outras questões importantes. Uma delas é destacada por Monlevade (2007, p. 60-61):

Uma outra questão agitou a Comissão e algumas audiências públicas realizadas nos estados: a do "perde e ganha" entre estados e municípios. Realmente, todas as simulações mostram que a implantação do Fundeb, ao contrário do Fundef, transferia recursos financeiros dos municípios para os governos estaduais. Por que? Pelo fato de ser maior, em geral, o número de matrículas no ensino médio do que na educação infantil. Esse fato deu base, principalmente pela voz da CNM, a se fazer outra proposta: a da instituição de três fundos (ensino fundamental, médio e educação infantil) sem fluxo interno

entre eles no âmbito de cada Estado e com complementação da União para cada um que não atingissem um valor-mínimo específico.

Por força de uma ideia mais ampla, acabou vencendo a de um fundo único que pudesse consolidar a educação básica como direito de todos, inclusão da EJA, reforço ao regime de colaboração e respeito ao processo de negociação realizado entre 2003 e 2005 (Monlevade, 2007).

Contrariada sobre a aprovação da PEC na Câmara dos Deputados em 2005, a CNM declarou:

Para a CNM, o projeto tem os moldes de uma reforma tributária, pois interfere diretamente na receita dos três entes federados, retirando recursos do ensino fundamental e transferindo para os demais níveis de ensino. Um estudo da entidade conclui que 4 mil municípios vão transferir recursos seus para os estados. O projeto prevê que a partir de um mesmo fundo, sejam repassados valores para três diferentes etapas de ensino: infantil – de responsabilidade dos municípios –, fundamental – de responsabilidade de estados e municípios –, e médio – de responsabilidade apenas dos estados. (CNM, 2006, n.p)

Para Martins (2019), a experiência do Fundef possibilitou guiar quais elementos desse mecanismo deveriam ser preservados ou evitados no novo fundo. As audiências públicas que percorreram o Brasil e o grande acúmulo de dez anos com a política de fundos auxiliou a construção de possibilidades de aperfeiçoamento. Desse modo, para o autor, o Fundeb conservou as seguintes características que já integravam os Fundef:

- natureza contábil do fundo;
- contas únicas e específicas com automaticidade de repasses;
- âmbito de cada estado, sem comunicação de recursos para além das fronteiras estaduais;
- aplicação de diferentes ponderações para etapas, modalidades e tipos de estabelecimento;
- controle social e acompanhamento exercido por conselhos nas três esferas federativas;
- destinação a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) da educação básica;

- complementação da União, efetuada sempre que no âmbito de cada Estado ou do DF o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente – no caso do Fundeb, 10% do total do que estados e municípios aportam ao fundo (no Fundef o valor deveria ser correspondente à média nacional, mas foi arbitrado, em patamares baixos, pelo poder executivo de todos os governos federais do período).

Segundo Farenzena (2020), o Fundeb criado pela EC 53/2006 foi promulgado como um sistema funcionando no âmbito de cada estado como um mecanismo redistributivo de recursos arrecadados entre os governos federal, estadual e os municípios (igual seu antecessor). Ainda segundo a autora, a redistribuição abrangeria parte da receita resultante de impostos vinculada ao custeio da manutenção e desenvolvimento do ensino, que foi estabelecido na Constituição Federal. No entanto, cabe ressaltar que diferentes elementos para além da participação da União eram percebidos, que segundo a autora localizam-se no espectro jurídico e político, combinados com a autonomia dos entes federados e aliados às diferentes formas de participação na política, ainda que houvesse uma grande evidência de que a fórmula estabelecida tenha proporcionado queda no volume das receitas do fundo.

No que se refere à regulamentação, dada a aprovação da EC 53/2006 no dia 19 de dezembro de 2006, ficou quase impossível encaminhar ao Congresso um projeto de lei que pudesse ser debatido. A frase de Monlevade (2007) talvez sintetize o momento nos bastidores da política neste período: “Imagine-se a correria das autoridades do MEC e do Ministério da Fazenda para editar, ainda em 2006, uma peça legal para regulamentar o Fundeb.” (Monlevade, 2007, p. 69). A solução encontrada foi a edição da Medida Provisória 339 de 28 de dezembro de 2006, para que produzissem efeitos a partir de janeiro de 2007, enquanto o parlamento pudesse avaliar o processo.

Segundo Monlevade (2007), o conteúdo da medida provisória havia sido discutido em reuniões entre MEC, Ministério da Fazenda, Consed, Undime, CNTE e Campanha. Cada sujeito fazia a defesa dos seus interesses e, portanto, exigia-se certa paciência das negociações e das condições.

Para Monlevade (2007), alguns pontos foram importantes na regulamentação, como a fixação das variações do valor por aluno nas diferentes etapas e modalidades para efeito da distribuição; a criação da junta de acompanhamento dos fundos

composta por MEC, Consed e Undime (que depois ficou conhecida como Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade); o aperfeiçoamento das estruturas do CACS; e a retirada da expressão “no mínimo” que balizava na EC 53 de 2006 os valores da complementação da União..

É importante pontuar ainda que, de acordo com Monlevade (2007), a lei de conversão da MPV 339 de 28 de dezembro de 2006, editada pelo governo à época em que regulamentou o Fundeb, foi reescrita em relação ao texto original, pois haviam sido submetidas a ela 231 emendas de deputados e senadores, texto esse relatado na Câmara dos Deputados e no Senado pelas congressistas Fátima Bezerra (PT/RN) e Fátima Cleide (PT/RO), ambas militantes do movimento sindical em seus estados.

A implantação do Fundeb iniciou em 1º de janeiro de 2007 e foi concluída em 2009, quando o total de alunos matriculados na rede pública começou a ser considerado o principal indicador na distribuição dos recursos e na participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Nesse modelo, a União participaria, na composição do fundo, a partir de 2010, com um percentual complementar estabelecido em 10% do total do montante arrecadado (Brasil, 2007).

O aporte de recursos da União para o fundo foi uma conquista importante. Mas existiam critérios de distribuição dos recursos levando em conta diferentes fatores de ponderação, que são definidos anualmente pelo FNDE, por meio de portaria, e variam segundo o número de alunos matriculados em diferentes etapas e modalidades, citadas no quadro anterior. Ao longo dos anos de implantação e gestão do Fundeb, esses indicadores tiveram pouca modificação como pode se observar na tabela a seguir:

Tabela 2 – Evolução dos indicadores de referência para distribuição dos recursos do Fundeb (2008-2020)

| Segmentos da educação básica considerados | 2008 | 2010 | 2014 | 2016 | 2018 | 2020 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Creche pública em tempo integral | 1,10 | 1,10 | 1,30 | 1,30 | 1,30 | 1,30 |
| Creche pública em tempo parcial | 0,80 | 0,80 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,20 |
| Creche conveniada em tempo integral | 0,95 | 1,10 | 1,10 | 1,10 | 1,10 | 1,10 |
| Creche conveniada em tempo parcial | 0,80 | 0,80 | 0,80 | 0,80 | 0,80 | 0,80 |
| Pré-escola em tempo integral | 1,15 | 1,25 | 1,30 | 1,30 | 1,30 | 1,30 |
| Pré-escola em tempo parcial | 0,90 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,10 |
| Anos iniciais do ensino fundamental urbano | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |

| | | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Anos iniciais do ensino fundamental no campo | 1,05 | 1,15 | 1,15 | 1,15 | 1,15 | 1,15 |
| Anos finais do ensino fundamental urbano | 1,10 | 1,10 | 1,10 | 1,10 | 1,10 | 1,10 |
| Anos finais do ensino fundamental no campo | 1,15 | 1,20 | 1,20 | 1,20 | 1,20 | 1,20 |
| Ensino fundamental em tempo integral | 1,25 | 1,25 | 1,30 | 1,30 | 1,30 | 1,30 |
| Ensino médio urbano | 1,20 | 1,2 | 1,25 | 1,25 | 1,25 | 1,25 |
| Ensino médio no campo | 1,25 | 1,25 | 1,30 | 1,30 | 1,30 | 1,30 |
| Ensino médio em tempo integral | 1,30 | 1,30 | 1,30 | 1,30 | 1,30 | 1,30 |
| Ensino médio integrado à educação profissional | 1,30 | 1,30 | 1,30 | 1,30 | 1,30 | 1,30 |
| Educação especial | 1,20 | 1,20 | 1,20 | 1,20 | 1,20 | 1,20 |
| Educação indígena e quilombola | 1,20 | 1,20 | 1,20 | 1,20 | 1,20 | 1,20 |
| Educação de jovens e adultos com aval. no proces. | 0,70 | 0,80 | 0,80 | 0,80 | 0,80 | 0,80 |
| EJA integrada à educação profissionalizante. de nível médio (com aval) | 0,70 | 1,00 | 1,20 | 1,20 | 1,20 | 1,20 |

Fonte: elaborado pelo autor com base nas portarias anuais do FNDE.

O aumento ou diminuição do fator de ponderação (no caso, observou-se que houve apenas aumento) não leva para a discussão da relação público-privado maiores impactos. Todavia, os indicadores garantem mais ou menos recursos para aquela etapa ou modalidade da educação, a partir do número de alunos matriculados naquela etapa da educação, fazendo com que o gestor possa ter uma quantidade maior (ou menor) de recursos à disposição para integralizar, com condições, aquela etapa ou modalidade. É importante frisar que, contudo, no âmbito da relação público-privado, na medida que existem maiores ou menores recursos para aquela etapa ou modalidade (isoladamente), esta, poderá abrir espaço para algumas formas comuns de terceirização (sob a alegação da inviabilidade econômica). Esse fato tem sido a justificativa para o avanço de sujeitos que não estavam vinculados ao público, dentro da relação entre o público e o privado, como as instituições comunitárias (mesmo que conveniadas), que, em tese, não são parte do conjunto de instituições públicas.

Essa questão tomou nossa atenção quando percebemos que a aplicação de recursos públicos que deveriam ser utilizados exclusivamente em escolas públicas foram direcionados para escolas conveniadas com o poder público em uma tentativa de desconstruir o conceito original do Fundeb. Para Adrião, Borghi e Bomiciano (2010), analisando a atuação do privado junto às redes de ensino do estado de São Paulo, as tendências de privatização encontradas em suas pesquisas, até 2009, concentravam-se basicamente em dois aspectos: a subvenção pública aos

estabelecimentos privados de ensino e a transferência da gestão da educação da educação para instituições públicas. Esta segunda tendência revela a possível utilização de parte dos recursos públicos para sua sustentação de forma diferente daquela planejada para a política pública do Fundeb.¹³

O trabalho de Santos e Moreira (2018, p. 339) ainda revela que

Em 2016, o estado de Goiás implantou um projeto de terceirização em que 23 escolas estaduais seriam administradas pelas OS, com o argumento de que tais instituições não possuem fins lucrativos, todavia, questiona-se sobre um barateamento nos custos e um ganho na qualidade e eficiência do ensino. Essa análise carece de avaliações, já que as OS de Goiás mostram baixa eficiência e qualidade, por possuírem funcionários com pouca experiência. Em 2017, uma liminar expedida pela juíza Eliana Xavier Jaime determinou a suspensão do edital que selecionou uma Organização Social (OS) para administrar escolas estaduais em Goiás. Ainda em março de 2018, outra OS não demonstrou capacidade técnica para gerir administração de escolas e a Procuradoria indeferiu o processo, mas, mesmo assim, foi qualificada como apta.

Na Lei de Regulamentação, a medida provisória editada pelo governo foi convertida na Lei nº 11.494/2007 (Brasil, 2007). Depois de discutida no Legislativo, previu a possibilidade de computar para fins de cálculo dos coeficientes de distribuição dos recursos entre os entes, matrículas de instituições privadas que mantenham convênios com estados ou municípios, nas seguintes etapas da educação: creche, pré-escola, educação especial e educação do campo com formação por alternância (Brasil, 2007). Esse talvez tenha sido um avanço do privado dentro da política de fundos agora em sua segunda geração, e não se deu no início (quando da aprovação da EC 53 e da lei de regulamentação mencionada), mas veio, com a edição da Medida Provisória 562 de 2012, que foi mencionada anteriormente.

Para além das determinações contidas na CF de 1988 proporcionadas pela EC 53/2006, é importante observar que, em 2018, ainda durante a vigência dessa política, o Plano Nacional de Educação 2014-2024, instituído pela Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014 estabeleceu também que o país deveria investir o equivalente a 10% do PIB na educação pública até 2024 (Brasil, 2014). O PNE não altera automaticamente as

¹³ Ainda que não analisemos essa tendência de transferência de gestão das escolas públicas em profundidade para o setor privado, é possível inferir que ela pode ter sido custeada com recursos oriundos do Fundeb, na medida em que os recursos do Fundeb correspondem a uma razão importante do financiamento da educação básica.

regras de financiamento, mas faz com que novas sistemáticas e novas fontes de recursos sejam buscadas para atingir o percentual estabelecido na legislação.

Ainda falando de sujeitos públicos e privados que se aproximaram da elaboração e do acompanhamento da gestão dos recursos, é impossível também não mencionar a pesquisa de Machado (2007) que indicava a participação ativa da Undime, da CNM e do Consed. As diferentes posições ao longo do processo (algumas demonstradas também até aqui) ajudam a corroborar o argumento. Na opinião da autora, tanto a Undime quanto a CNM tiveram uma participação bem ativa na formulação da política para que ela pudesse garantir mais recursos para a educação infantil e a inserção das creches dentro do fundo.

Ainda segundo Machado (2007, p. 110-111),

Entretanto isto não significou que os estudos, posicionamentos e avaliações construídos pela atuação da CNM não tenham sido considerados nas interlocuções ocorridas neste processo, pelo contrário foram importantes para avançar nas questões divergentes, tanto quanto as demais instituições envolvidas. também pode-se ressaltar que as duas entidades representam o mesmo universo de atores com interesse na política. em um ponto, no entanto, as duas instituições divergem claramente. enquanto a UNDIME esteve quase sempre inclinada na tese de constituição de um fundo único para a educação básica, a CNM defendeu ferrenhamente a constituição de três fundos.

Outro sujeito que também é importante nessa segunda geração da política de fundos, e que foi considerado como parte do processo de correlação de forças, foi a CNTE. Na pesquisa de Machado (2007), foi o único sujeito relevante identificado e atuante como “sociedade organizada”. Na visão da autora, parte dos membros que construíram a proposta do executivo tinha na CNTE uma trajetória de atuação na defesa da escola pública.

Pode-se dizer que a atuação da CNTE neste processo histórico de luta pelo financiamento da educação brasileira mais recente deu-se a partir da instalação do Fórum Permanente de Valorização do Magistério da educação Básica e da Qualidade de Ensino no governo Itamar Franco, fórum esse reivindicado pela Confederação e aceito pelo executivo federal dentro da dinâmica do plano decenal de educação para todos. (Monlevade, 1998, p. 15 *apud* Machado, 2007, p.118)

Nesse momento histórico, a pauta da CNTE estava centrada na defesa do ensino fundamental e na garantia de recursos de impostos vinculados na CF para o

ensino fundamental. Para a CNTE, o valor mínimo estabelecido para o primeiro ano de fundo, de R\$ 330, não garantiria qualquer tipo de qualidade estabelecida nos fóruns de valorização do magistério, que propunham, naquele momento, um valor médio de R\$ 521 de custo-aluno-ano (Machado, 2007).

Por tratar de temas que envolvem impostos, a atuação direta ou indireta do Estado, arrecadação por parte dos entes federativos e um volume alto de recursos, o tema começou a atrair a atenção de interessados na pauta da educação pública (e a influenciar a relação público-privado), pois, numa visão extremamente pragmática, quanto mais se arrecada, maior o gasto. Essa preocupação financeira sem que haja uma preocupação adequada aos compromissos e pautas sociais, por aqueles que não estão imersos nos grandes desafios da educação, gera o grande obstáculo de entendimento do que ela significaria.

Como mencionado, o Fundeb foi a principal política pública de financiamento da educação básica durante o período de 2007 e 2020. No entanto, não é possível afirmar que algumas avaliações feitas nesse período não tenham sido relevantes para justificá-la. Algumas delas, como a de Davies (2008), apontam que um dos maiores problemas tem sido a falta de confiabilidade nos órgãos fiscalizadores (em especial os tribunais de contas dos estados). Para o autor:

Esses descumprimentos tem contado com a omissão/conivência dos TC's cuja eficácia e/ou confiabilidade são limitadíssimas. Para não dizer nulas. Os TC's são órgãos auxiliares do poder legislativo e são dirigidos por conselheiros nomeados segundo critério político a partir de acordos entre o executivo e os "representantes do povo (Deputados e vereadores). Isso significa que as contas dos governos tendem a ser avaliadas principalmente segundo critérios de "afinidade" entre esses TC's e os governos, não necessariamente de acordo com a lei ou normas técnicas, muitas vezes (talvez quase sempre) utilizadas "seletivamente" [...] além disso os TC's adotam as interpretações mais variadas sobre o que consideram receitas e despesas vinculadas à MDE, muitas vezes divergentes do espírito e mesmo da letra das disposições legais. (Davies, 2008, p. 16-17)

Outra crítica, ainda de Davies (2008), diz respeito à reserva de 60% dos recursos do fundo para os profissionais do magistério. Segundo o autor, "nada original e que representou um retrocesso em relação a uma PEC anterior do MEC que previa 80%" (Davies, 2008, p. 51). É importante ressaltar que a crítica que Davies (2008) faz se refere à grande complexidade linguística do tema: por vezes se referindo a

profissionais da educação, outras a profissionais do magistério e, em outras ainda, a profissionais da educação, cuja precisão até então não havia sido realizada.

Cruz e Jacomini (2017) identificam que as diferenças centrais entre o Fundef e o Fundeb são:

- aumento dos recursos direcionados ao fundo – de 60% para 80% dos impostos incorporados no fundo anterior. Onde foram acrescentados o Imposto sobre Transmissão de Causas Mortis de Bens e Direitos (ITCMD), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e cota-parte municipal do Imposto Territorial Rural (ITR);
- abrangência de todas as etapas e modalidades da educação básica;
- Aumento da participação da União na complementação, com no mínimo 10% do total do fundo;
- reorganização dos conselhos de controle e acompanhamento social, de forma a inserir alguns mecanismos que pudessem contribuir para sua maior efetividade.

Outro importante tema, já percebido historicamente no país, de forma geral, tem sido a grande desigualdade de recursos entre as diferentes regiões: alguns estados da federação com muitos recursos financeiros e outros que sequer conseguem dar conta de sua subsistência, exigindo a complementação por parte do Poder Executivo federal. A complementação materializada na lei de regulamentação abarca estados da federação que não atingirem um valor por aluno por ano em suas redes – cálculo este realizado anualmente pelo próprio Executivo federal (Brasil, 2007). No entanto, para Davies (2008),

É um equívoco também porque, como um mecanismo do FUNDEB é o mesmo do FUNDEF, ou seja, é uma redistribuição dos impostos existentes, sem acréscimo de recursos novos para o sistema educacional como um todo, a não ser a complementação federal para alguns estados e seus municípios, os ganhos de alguns governos significarão perdas para outros na mesma proporção, com exceção daqueles onde a complementação superar as perdas nessa redistribuição, complementação essa que poderá ser significativamente em termos percentuais e mesmo absolutos nas unidades da federação que não alcancem o valor mínimo nacional, porém não em termos nacionais. (Davies, 2008, p. 62)

Durante a sua vigência e principalmente mais próximo do fim, uma série de avaliações sobre a política pública foi realizada para dar suporte ao Legislativo. Essas avaliações proporcionaram aos sujeitos individuais e coletivos a construção de suas propostas e teses a respeito da nova política de fundos que iria vigorar a partir de 2021. Uma das avaliações do Fundeb, realizadas por Becker (2020), diz o seguinte:

Em 2007, a média do Fundeb por aluno era R\$ 2.665,11 e, em 2017, esse valor era R\$ 5.552,48, o que representa um aumento de 108%. O valor mínimo investido por aluno passou de R\$ 284,29 em 2007 para R\$ 2.298,47 em 2017. O intervalo entre o valor mínimo e o máximo do Fundeb nos municípios, para o cálculo dos intervalos dos mapas, reduziu-se de 4,80 para 2,68, o que, em termos gerais, pode ser um indicativo de que houve uma melhora na distribuição dos recursos do fundo em termos da média nacional nos dez anos do Fundeb. (Becker, 2020, p. 20)

Uma série de outras avaliações também podem ser encontradas tanto nos espaços acadêmicos quanto nos veículos de comunicação. Majoritariamente, os estudos identificados têm se preocupado com alguma particularidade da proposta que é ampla e complexa e principalmente com a sua implantação. Foi identificado também que esses estudos avaliativos, feitos por pesquisadores de diferentes áreas, começam a dar forma ao grupo reunido em torno do Fineduca, cuja posição, como sujeito coletivo, será tratada em uma seção específica deste trabalho.

Uma das avaliações, realizada pelo próprio Poder Legislativo (Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados), diz respeito à proposta de "equalização de oportunidades educacionais", a qual o Fundeb objetiva proporcionar (Tanno, 2017, p. 3). No estudo, o foco foi a proposta do Custo Aluno-Qualidade, previsto no PNE 2014-2024 como uma estratégia de melhoria da qualidade do ensino público e sua possibilidade de auxílio para combater as desigualdades da complementação da União (Tanno, 2007).

Esses estudos proporcionaram os debates tomados aqui como sugestivos à discussão da terceira geração da política de fundos ou "Fundeb Permanente", que será apresentado na sequência.

2.3 A terceira geração da política de fundos: o Fundeb Permanente

Para entender os embates que se materializarão na terceira geração da política de fundos, será necessário discorrer um pouco sobre a conjuntura do momento. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), cerca de 6,7 milhões de crianças brasileiras entre 0 e 3 anos estavam fora da escola; a taxa de analfabetismo era de 6,8% da população; e, principalmente, havia grandes distorções para a adequação entre a idade e a etapa de ensino frequentada,¹⁴ evidenciando que o atraso escolar que se inicia no ensino fundamental era significativo (IBGE, 2019). Outras análises do mesmo documento mostram dados como a distribuição segundo sexo e cor ou raça: 17,4% dos homens e 28,7% das mulheres não estavam ocupados, nem estudando ou se qualificando; entre as pessoas de cor branca, essa proporção foi de 18,7%, e entre as de cor preta ou parda foi 25,9%, mostrando outras preocupações para o tema que garante o financiamento da educação básica pública (IBGE, 2019). Ao mesmo tempo, os dados contidos nos censos da educação básica do mesmo período revelam enormes desafios: 48,5 milhões de matrículas em 181,9 mil escolas de educação básica, predominantemente escolas públicas municipais, que alcançam 47,7% das matrículas, enquanto as redes estaduais, também públicas, são responsáveis por outros 32,9%. Por outro lado, no âmbito privado, o número de matrículas alcança 18,6% do total de matrículas ofertadas, 99% delas em zonas urbanas. No entanto, na particularidade da educação infantil, as escolas privadas, confessionais e filantrópicas conveniadas respondem por 32,4% das matrículas (Inep, 2019).

Na pesquisa do PNAD seguinte, de 2019, divulgado em julho de 2020, exatamente quando os debates se intensificam, as pesquisas indicavam ainda um “novo” elemento, estatisticamente identificado, que é do abandono escolar. Neste relatório estatístico, identifica-se que das 50 milhões de pessoas de 14 a 29 anos do país, 20,2% (ou 10,1 milhões de pessoas) não completaram alguma das etapas da educação básica, seja por terem abandonado a escola ou por nunca terem frequentado. Desse total, 71,7% eram pretos ou pardos (IBGE, 2019).

Também lembramos que a segunda geração da política de fundos havia sido criada como um mecanismo de valorização dos profissionais da educação, reservando uma parte dos recursos para garantir essa valorização por meio da remuneração. Além disso, a lei estabeleceu um “prazo de validade” até o final de 2020,

¹⁴ Medida pela taxa ajustada de frequência escolar líquida (proporção de estudantes com idade prevista para uma determinada etapa de ensino em um grupo etário específico).

e isso era um risco para sua continuidade. Essa política apresentava inúmeras barreiras que impediam, por exemplo, a utilização do recurso a outros fins diferentes daqueles previstos na CF; porém, havia alguns estados da federação que apresentavam decisões judiciais favoráveis para utilização do recurso para pagamentos diferentes daqueles previstos na legislação, como aposentadorias.

De um ponto de vista mais pragmático, as dúvidas do Poder Legislativo pareciam ser: que modelo que iria substituir o anterior? E de que forma e em que quantidade haveria a participação do governo federal no financiamento da escola pública e, conseqüentemente, no Fundeb. Com essas também vinham outras questões, como a necessidade de enfrentar o problema da desigualdade de acesso a recursos entre os entes subnacionais, a introdução de mecanismos mais metodológicos e gerencialistas que a prática neoliberal vinha inserindo aos poucos e, sem dúvida, a incorporação de mecanismos do Poder Executivo à época de seus debates, como aconteceu na primeira geração de fundos (governo FHC) e na segunda geração (governo Lula).

Naquele momento, o então Fundeb tinha como pontos principais: vigoraria até 2020; sua composição tinha uma quantidade determinada e limitada de impostos (conhecida como a cesta de impostos); a complementação da União não era a mais adequada para dar conta de todas as demandas e principalmente do Plano Nacional de Educação (o PNE 2014-2024 estabelecia 10% do PIB para a educação); a constituição dos conselhos de acompanhamento do Fundeb no âmbito de cada ente federativo e o financiamento da educação ainda era, até então, uma novidade sem muitas avaliações (ainda que já houvesse pesquisas acadêmicas nesse sentido). Neste último ponto, o financiamento da educação infantil abriu brechas para a utilização dos recursos pela iniciativa privada quando da sua constituição em 2006, deixando margens interpretativas sobre a atuação do privado no espaço deixado pelo público, que, assim como na educação superior, via na oferta da educação básica possibilidades de expansão de seus negócios, redes e franquias.

Essa política acabou sendo institucionalizada pelas seguintes legislações: Emenda à Constituição 108 de 26 de agosto de 2020 (Brasil, 2020); Lei nº 14.113 de 25 de dezembro de 2020 (Brasil, 2020); Decreto-Lei nº 10.656 de 22 de março de 2021 (Brasil, 2021); Lei nº 14.276 de 27 de dezembro de 2021 (Brasil, 2021). Essas legislações inauguram o que chamamos de terceira geração da política de fundos,

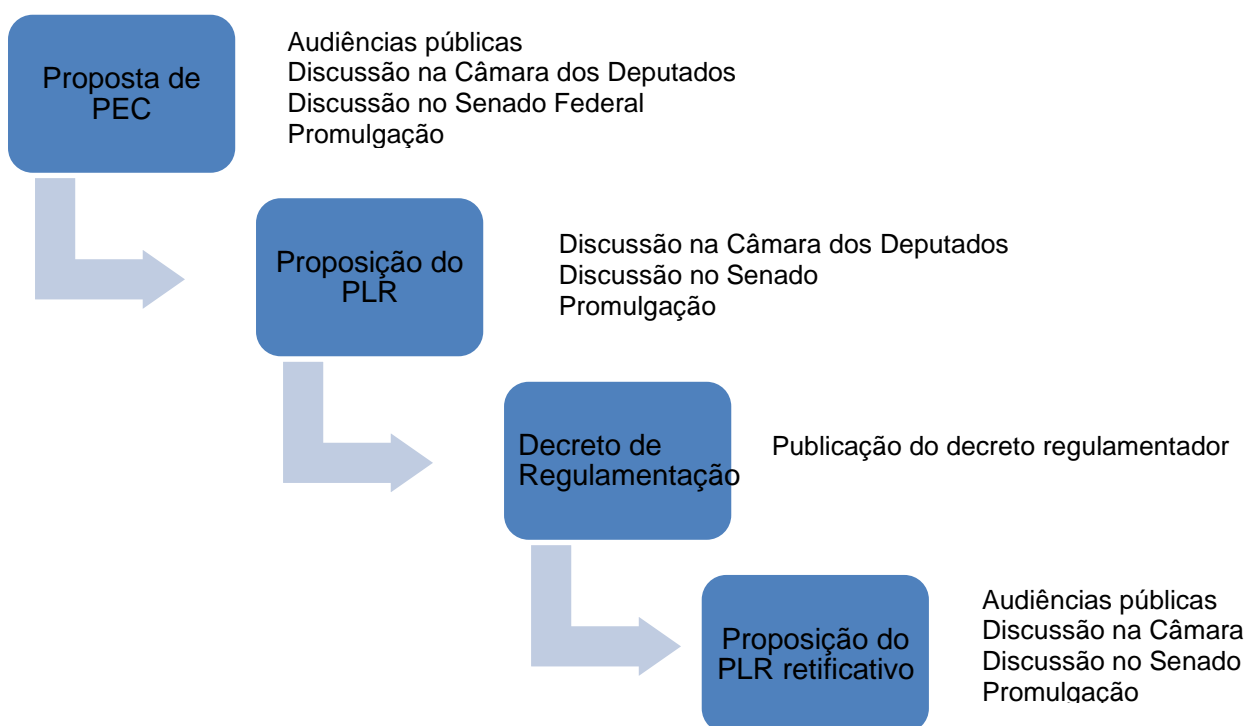
trazendo uma nova sistemática para a organização dos recursos que sustentam a educação básica pública no país.

Observamos que, durante o percurso da tramitação, diferentes relações entre o público e o privado emergiram em torno da construção e, efetivamente, das regras que fizeram do que é hoje a institucionalização da terceira geração da política de fundos instituída. Nos capítulos seguintes, serão detalhadas a sua construção e as principais correlações de força evidenciadas na pesquisa, enquanto no capítulo seguinte discorrerá sobre os principais sujeitos e suas propostas. Contudo, antecipemos nesta síntese as principais mudanças e debates que agora fazem parte da política pública.

De uma forma muito sintética, todo o processo ocorreu entre 2015 (com a primeira proposição de PEC) até o final de 2021 (com a promulgação da lei que altera a regulamentação aprovada em 2020), criando, parcialmente, uma regulamentação para a política de fundos que vigorou para o ano de 2021 (primeiro ano de vigência da nova política) e outra a partir de 2022.

A seguir, é apresentado um fluxo do processo de institucionalização da terceira geração da política de fundos.

Figura 1 – Fluxo sintético do processo da terceira geração da política de fundos



Fonte: elaborado pelo autor.

Antecipando um pouco da tramitação que será trabalhada no capítulo seguinte, é preciso observar que a nova sistemática de financiamento da educação básica estabeleceu os seguintes pontos:

- torna-se uma política permanente na CF não dependendo da temporalidade para uma nova aprovação (dessa derivação vem o nome “Fundeb Permanente”);
- mantém-se a sistemática de atuação prioritária dos municípios (atuando na educação infantil e no ensino fundamental) e dos estados (atuando no ensino médio) e da complementação financeira do governo federal na educação básica, interpretando da mesma forma que a política de fundos da segunda geração;
- mantém-se a estrutura de regime de colaboração previsto na CF; todavia, no âmbito do financiamento, recebe o recurso do fundo aquele que detém a matrícula;

- a participação financeira do governo federal na política de fundos se altera de 10% para 23%, criando critérios específicos para acesso aos recursos baseado na lógicas meritocráticas;
- uma nova organização da política de fundos principalmente centrada em lógicas de resultado (lógicas de mérito e desempenho ao cargo de gestor educacional, participação em avaliações de larga escala e referenciais curriculares alinhados à BNCC);
- define critérios específicos para desembolso com a educação infantil, por dentro da política de fundos;
- determina que 70% de todo o recurso servirá para garantir uma remuneração adequada para os profissionais da educação;
- modifica a distribuição dos recursos do ICMS no âmbito de cada estado (chamado de ICMS Educação), pois uma parte dos recursos financeiros desse tributo incidem no resultado dos indicadores de melhoria de aprendizagem e equidade nas redes municipais;
- não avança na definição e institucionalização do CAQ e CAQ; ainda que previstos na legislação aprovada;
- possibilidade de utilização dos recursos a serem destinados a parcerias com o Sistema S (serviço social autônomo) e instituições que atuam com a educação especial;
- não insere a possibilidade de acesso às redes privadas ao recurso, mas mantém a lógica de permitir acesso às instituições filantrópicas e abre espaço para instituições que atuam na educação especial;
- aumento da participação da sociedade civil nos conselhos de acompanhamento social da política de fundos;

São fontes da nova política instituída os seguintes recursos, conforme a tabela a seguir:

Tabela 3 – Fontes de recursos da terceira geração da política de fundos

| Fontes de financiamento | Como era (na política de fundos de primeira geração) | Como era (na política de fundos de segunda geração) | Como ficou (a partir da política de fundos de terceira geração) |
|---|---|--|--|
| Fundo de Participação dos Estados (FPE) | 15% | 20% | 20% |
| Fundo de Participação dos Municípios (FPM) | 15% | 20% | 20% |
| Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doações de quaisquer bens e direitos (ITCMD) | | 20% | 20% |
| Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipais e de comunicação (ICMS) | 15% | 20% | 20% |
| Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp) | 15% | 20% | 20% |
| Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) | | 20% | 20% |
| Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) na cota-parte distribuída aos municípios | | 20% | 20% |
| Imposto que a União venha a instituir no exercício de sua competência (cujas cotas-partes venham a ter dos estados, Distrito Federal e Municípios) | | Sim | Sim |

Fonte: elaborado pelo autor com base em Brasil (1996; 2007;2020).

Sobre a questão da sistemática de distribuição, estabelecido através da EC 108-2020, diz Tanno (2020, p. 3):

Em que pese os reconhecidos efeitos produzidos pelo FUNDEB, vigente até o final deste exercício financeiro, na redução de

desigualdades em todo o País, seus critérios de distribuição sofreram profunda alteração, com vistas a corrigir as distorções existentes, tornando-o mais equitativo e universal, com incentivo às redes de ensino que demonstrarem evolução em seus resultados educacionais. O inovador modelo adotada demanda avaliação sob diversas perspectivas, a fim de que seus objetivos sejam plenamente compreendidos.

Como síntese, ressalta-se a atuação do trabalho do Poder Legislativo na sua constituição e a correlação de forças de sujeitos coletivos exercidas igualmente com o Poder Legislativo. Evidentemente, também se ressalta como fundamental a atuação do Poder Executivo federal, ainda que de forma muito peculiar. Por óbvio, como parte dos objetivos de pesquisa, a correlação de forças na busca da defesa por interesses públicos ou privados foi mais evidente no início do processo (tramitação da PEC até sua transformação em EC) do que propriamente nos demais processos (tramitação da legislação de regulamentação), ainda que tais eventos tivessem acontecido.

Nos capítulos seguintes, tentaremos deixar mais claro que a terceira geração da política de fundos prevê os seguintes pontos:

- não é alterada a fonte dos recursos e suas lógicas internas; percebe-se, então, que por dentro do público há correlação de forças ainda maiores que ensejam maiores pesquisas, as quais serão detalhadas na conclusão da pesquisa;
- houve mudança nos critérios de distribuição do(s) fundo(s): uma parte dos recursos do fundo recebe a complementação da mesma forma que na segunda geração, mas, agora, uma segunda e terceira partes são inseridas na equação, no que se refere à complementação da União. Uma parte dos recursos assume critérios meritocráticos para sua distribuição, e um outro indicador serve para equalizar os valores entre as redes sempre que as receitas de impostos não alcançarem um mínimo nacionalmente definido.
- há um risco de que lógicas vinculadas à filantropia e à renúncia de receitas façam com que municípios e estados reduzam suas alíquotas dos impostos atrelados ao fundo, por meio da pressão de interesses de grupos específicos da sociedade civil organizados vinculados ao privado-

mercantil, na expectativa de que sejam contemplados com uma parte desses recursos, deixando a educação pública desprotegida.

- os fatores de ponderação, que antes eram estabelecidos por uma portaria anual, agora são definidos na lei de regulamentação, tornando-os mais difícil sua alteração;
- a utilização, obrigatoriamente, de uma parte dos recursos na classificação contábil de investimentos representa uma novidade na política de fundos. Entende-se que esse recurso pode vir a representar o avanço do privado sobre o público, na medida em que esse recurso serve a lógicas mais específicas da administração pública, como construção de espaços educacionais, reformas, compras de equipamentos e de materiais pedagógicos duráveis (como ônibus escolar, cadeiras e televisores, por exemplo). Tais recursos podem ser injetados diretamente no setor privado mercantil. É preciso estar atento se esse recurso, em tese direcionado ao mercado, deixar de servir a lógicas centrais do fundo, como formação de professores ou até mesmo bens e serviços educacionais específicos (papel, caneta e livros, por exemplo);
- o critério democrático da política de fundos e suas lógicas agora assumem novos contornos: mais pessoas fazem parte da gestão da política sem que haja atribuições claras, padronizações e previsão de formações para sua melhor atuação. Esse aumento favorece o maior envolvimento da sociedade com a política de fundos, na medida em que exige um grande aperfeiçoamento.

3 O FUNDEB PERMANENTE EM DISCUSSÃO

Neste capítulo é apresentada uma retrospectiva da construção do Fundeb Permanente e uma parte da correlação de forças identificada por dentro da sua constituição, levando em conta os seguintes processos construídos para a efetivação da terceira geração da política de fundos: (1) a tramitação da PEC 015/2015 até virar a EC 108 de 2020; (2) a primeira regulamentação a partir do PL 4.372 de 2020 proposto pela deputada Dorinha até sua efetivação na Lei nº 14.113 de 2020; (3) o Decreto Presidencial nº 10.656 de 2021; (4) a tramitação do PL 3.418 de 2021, também de autoria da deputada Dorinha, até tornar-se a Lei nº 14.276 de 2021.

Tais processos materializam a política de fundos, até o final de 2021, em sua terceira geração e apresentam impactos na relação público-privado, de modo que tentaremos mostrar em cada um deles.

3.1 A tramitação da PEC

Inúmeras PECs e projetos de lei foram submetidos ao parlamento ao longo dos anos e sobre diferentes temáticas e formas (desde propostas de emenda à constituição até projetos de lei ordinária) sobre a proposta que viria a suceder ou substituir a política de fundos em sua segunda geração. Como mencionado anteriormente, as duas políticas de fundos de primeira e segunda geração foram recepcionadas pela legislação através de mudanças na Constituição, buscando por parte do legislador maior centralidade da política de fundos.

Entre 2015 e 2020, estavam em discussão no Congresso Nacional quatro propostas de emenda à Constituição Federal e dois outros projetos de lei que alteravam substancialmente o modelo vigente.

A primeira e mais antiga é a PEC 015/2015, apresentada na Câmara dos Deputados em 7 de abril de 2015 pela deputada Raquel Muniz (PSC-MG). Ela visava inserir trechos na Constituição Federal de modo que as expressões que mencionavam o Fundeb (artigos 193, 206 e 212-A) expressassem que o fundo fosse um instrumento permanente de financiamento da educação brasileira. Além disso, inclui o planejamento como um novo princípio no rol daqueles com base nos quais a educação seria ministrada, e revogava o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais

Transitórias (ADCT) tornando a política de fundos um instrumento permanente da política de financiamento da educação básica (Muniz, 2015).

A própria autora da PEC argumentava que a sugestão legislativa não era nova, pois já havia circulado na discussão da institucionalização da segunda geração da política de fundos no âmbito da EC 14/2006, com a qual, citando sua localização no ADCT, fragilizava sua continuidade, pois naquele local da CF haveria espaço apenas para regras transitórias e não aquelas de cunho permanente (Muniz, 2015). Ao mesmo tempo que organiza, sugere que a complementação da União à política de fundos seja de no mínimo 10% do total dos recursos arrecadados por estados e municípios. A autora afirma:

Não vemos o Fundeb como um programa provisório. Seu fim provocaria grande desorganização no financiamento da educação básica pública brasileira e colocaria termo à mais importante experiência de construção de encaminhamento de políticas públicas a partir da solidariedade federativa. (Muniz, 2015, p. 5)

Entre as justificativas no texto original estão:

Para que o FUNDEB, importante meio, seja potencializado para atingir as finalidades maiores da Educação, sugerimos alguns outros acréscimos no texto constitucional: a previsão do planejamento, como instrumento também da ordem social e não apenas da ordem econômica; a consagração do princípio da proibição do retrocesso em matéria educacional e a faculdade aos entes federados que assim optarem, no âmbito de sua autonomia, de incluir na conta do FUNDEB os recursos provenientes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. No caso da União, estes podem ser importantes para financiar, eventualmente, a complementação ao piso salarial dos profissionais da educação. (Muniz, 2015, p. 5)

Como visava em sua proposta a criação de um novo artigo na Constituição Federal (artigo 212-A), trazia questões importantes no campo educacional, até então inexistentes na Carga Magna, como a organização do fundo, a distribuição proporcional e algumas ponderações diferenciadas sobre a utilização dos seus recursos.

A segunda proposta apresentada foi a *Proposta de Emenda à Constituição 24 de 2017*, apresentada e arquivada no Senado Federal, de autoria da senadora Lídice da Mata (PSB-BA) e que visava inserir um novo artigo na Constituição. Diferente da

primeira PEC, a inserção do artigo 212-A buscava detalhar a participação do Fundeb e sua organização em um texto diferente do mencionado anteriormente (Mata et al., 2017).

Entre as diferenças em relação ao texto anterior, está a complementação da União que consta na proposta: 15% no primeiro ano de vigência da PEC; 20% no segundo ano subsequente ao da vigência; 25% no terceiro ano subsequente ao da vigência; 30% no quarto; 40% no quinto ano e 50% no sexto ano (Mata et al., 2017). Outras diferenças podem ser notadas em relação à PEC 015/2015, como a sugestão de que a não aplicação dos recursos, conforme o estabelecido, enseja crime de responsabilidade, e que sejam aplicados em MDE, no máximo, 30% do valor da complementação da União (Mata et al., 2017).

Entre as justificativas na proposta de texto estão:

Nesse sentido, propomos, em sintonia com entidades da sociedade civil que trabalham pelo direito à educação, a ampliação da participação da União no FUNDEB para o percentual mínimo de 50%, de forma a permitir a implementação de um custo por aluno baseado em critérios de qualidade e de custo real das diversas etapas e modalidades da educação básica. Este critério é o custo aluno-qualidade, que deve ser definido em lei e assegurar uma educação de qualidade, ancorada em padrões internacionais. (Mata et al., 2017, p. 6)

Segundo os autores da proposta, a ampliação dos recursos da União e, conseqüentemente, dos fundos, permite que mais estados da federação recebam recursos do governo federal. A nova metodologia tem a intenção de assegurar maior “igualdade entre os entes da Federação, promovendo a redução das desigualdades regionais, que é um dos objetivos fundamentais da República” (Mata et al., 2017, n.p).

A terceira proposta foi o *Projeto de Lei 1.050 de 2019*, que visava prorrogar a vigência do atual modelo de distribuição dos recursos do Fundeb até 2040. O autor da proposição é o deputado João Romão (PRB-BA), que foi ministro da Cidadania do governo Bolsonaro entre os anos de 2021 e 2022, e era um dos deputados que viam na discussão enfraquecimento do poder econômico do governo com as propostas em discussão. A proposta do referido deputado buscava postergar o debate sobre tornar o fundo permanente.

A quarta proposta é a *Proposta de Emenda à Constituição 33 de 2019* de autoria do senador Jorge Cajuru do PSB-GO e de outros deputados. Assim como

outras, propunha tornar o Fundeb permanente, alterar os percentuais de participação da União no custeio do sistema e, principalmente, instituir o princípio da equidade como diretriz de funcionamento do financiamento da educação básica pública (Nasser et al., 2019).

A proposta ampliava a cesta de impostos que compunham a possível nova sistemática do fundo, que passaria a incluir um determinado percentual, definido em lei complementar, proveniente da participação no resultado da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. Também previa destinar 60% do fundo para o pagamento dos professores da educação básica pública em efetivo exercício, além de sugerir que a complementação da União aos recursos do fundo fosse de 30% do total.

A proposta apresentava a seguinte justificativa:

Assim, em linha com essas outras propostas, em lugar de inscrever as diretrizes do novo Fundeb no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), inserimos a previsão do fundo no próprio corpo da Constituição Federal revogando assim o art. 60 do ADCT. Tratar do Fundo não é tratar de uma disposição transitória, por mais louvável que seja, mas de complementar os princípios luminosos do pacto federativo, que pressupõem redistribuição e solidariedade entre os entes, todas as vezes em que isso se fizer necessário, a fim de minorar as desigualdades, o que, no caso da educação, significa propiciar ensino e educação de qualidade para todos. (Nasser et al., 2019, p. 5)

A proposta, como as demais PECs, criava o artigo 212-A na CF, porém de maneira inovadora. Das características relevantes no projeto, chama atenção a utilização do custo aluno-qualidade como critério para estabelecer o valor anual mínimo por aluno defendido pela Campanha e o princípio da equidade defendido pela ONG TPE, que será posteriormente descrito.

A quinta é a *Proposta de Emenda à Constituição 65 de 2019*, de autoria do senador Randolfe Rodrigues da Rede-AP e de outros senadores. Ela propunha tornar o Fundeb permanente, mas, além disso, também revisa a constituição dos fundos estaduais; institui conceitos do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) como instrumento balizador do cálculo do valor anual mínimo por aluno; estabelece a participação da União nos recursos do fundo em 40% (imposta de forma escalonada, iniciando em 20% no primeiro ano de implantação até 40% no décimo primeiro ano de implantação do fundo); estipula que 75% dos recursos do fundo sejam para pagamento dos profissionais da educação; vincula o Fundeb ao cumprimento das

metas de universalização da educação básica obrigatória dos 4 aos 17 anos, incluindo a educação de jovens e adultos (EJA) e a educação infantil em creches até 3 anos; e, ainda, vincula o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) no IR ao Fundeb (Alvez et al., 2019).

A proposta ainda avança em outras questões, como prever que os fundos sejam constituídos por tributos que já fazem parte da segunda geração da política de fundos e também por percentual a ser definido em lei dos recursos provenientes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural; explicita a vinculação do fundo ao cumprimento das metas de universalização da educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos, de oferta gratuita da educação de adultos a todos os que não tiveram acesso à educação básica na idade própria e de ampliação da oferta de educação infantil em creche para as crianças até os 3 anos de idade; inclui a jornada da educação básica entre os critérios constitucionais previstos para ponderações quanto ao valor anual por aluno; sugere a utilização do o Custo Aluno-Qualidade Inicial como base de cálculo do valor anual mínimo por aluno e explicita os elementos que compõem o padrão mínimo de qualidade – fator determinante para a participação da União, que, na proposta, será de até 40% dos valores estabelecidos pelo CAQ.

Na justificativa do texto, alega-se a sintonia da PEC com o PNE 2014-2024, que estabelece a destinação de 10% do PIB com educação e a necessidade de “fixação de piso salarial profissional nacional para o conjunto dos profissionais da educação básica pública, e não apenas para os profissionais do magistério público da educação básica” (Alves et al., 2019, p. 6).

O texto ainda procura justificar sua proposta dizendo:

Levando em consideração a necessidade de ampliação da participação da União no financiamento da educação básica para a implementação do Custo Aluno-Qualidade Inicial, a presente proposta estabelece que a complementação da União ao Fundeb, denominada Complementação Custo Aluno-Qualidade Inicial, será de no mínimo 40%, sendo ampliada progressivamente a partir do percentual de 20% no primeiro ano de vigência do novo Fundeb, e vincula a Complementação CAQi ao conceito do "Custo Aluno-Qualidade Inicial", em consonância com as reivindicações do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), de modo a potencializar o papel redistributivo do Fundeb e a reduzir distorções atualmente existentes. O CAQi é um mecanismo criado e desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação desde

2002, legitimado por organismos internacionais e pelos principais especialistas em financiamento da educação, reunidos na FINEDUCA. (Alves et al, 2019, p. 7)

Segundo consta no texto da PEC, “apresentamos uma PEC que dialoga não apenas com os anseios de estudantes e profissionais da educação, mas também com as preocupações de gestores, prefeitos e governadores, e com as metas e estratégias do Plano Nacional de Educação” (Alves, 2019, n.p).

A sexta é o *Projeto de Lei 347 de 2019*, de autoria do deputado Danilo Cabral (PSB-PE), que estabelece outra forma sobre a distribuição nacional dos recursos do salário-educação, de acordo com as matrículas da educação básica (Brasil, 2019).

Ainda que o salário educação não faça parte da cesta de impostos da segunda geração da política de fundos, vigente até 2020, do Fundeb, atualmente ele representa um recurso importante no campo educacional. Principalmente por ser uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública e gerenciada pela União.

Ainda que não atingisse diretamente o Fundeb no momento da proposição do projeto de lei, estava em discussão o percentual de participação do governo federal. Na medida em que o percentual da participação do governo federal aumentava, a contrapartida prevista do governo é que fosse incluído esse tributo na base de cálculo.

Segundo a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2020, p. 36), “[...] se isso for mantido, irá asfixiar o orçamento de programas complementares do MEC”. Entre esses programas, a redução mais drástica seria no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que é financiado por recursos do Salário-Educação na ordem de 75% do orçamento daquela política pública (Campanha, 2020). Já para a Fineduca, em nota pública, os programas federais mantidos com a cota federal do salário-educação são essenciais para dar acesso a bens de que os estudantes estariam privados se dependessem apenas dos recursos de seus estados e municípios. Os principais programas são financiados majoritariamente com os recursos do salário-educação: Programa Nacional do Transporte Escolar – PNATE (100%); Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (85%); Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE (100%); e Programa Nacional do Livro Didático – PNLD (87%).

Outro sujeito que também se manifestou a respeito dessa discussão foi o Consed através do seu presidente em evento organizado pela ONG TPE, dizendo:

"Nós, como Consed, temos preocupações sobre a parcela da União quanto ao salário-Educação na composição do novo Fundeb. A maior delas é o PNLD, pois descentralizar os recursos dos livros didáticos vai gerar ineficiência na casa dos milhões" (AMANCIO, 2020, p. 2)

Para organizar as atividades da primeira proposta de emenda à Constituição foi instituída, em 15 de julho de 2015, por ato do então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, a primeira comissão especial designada a organizar os trabalhos sobre o tema. O tema não andou na comissão tendo em vista o fim da legislatura, que se daria em dezembro do mesmo ano. No entanto, na legislatura seguinte, em 2019 em novo ato emitido pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, foi refeita a comissão e emitida uma nova portaria, nominalmente indicando os novos representantes e convocando os deputados para a primeira reunião, que seria realizada no dia 6 de dezembro de 2016 nos termos do regimento daquela casa legislativa.

A comissão foi formada pelos seguintes parlamentares titulares:

Quadro 5 – Composição da comissão especial (55ª e 56ª legislatura)

| 55ª legislatura (2015-2019) | 56ª legislatura (2019-2023) |
|--|--|
| Deputado (Partido/UF) | Deputado (Partido/UF) |
| Alice Portugal (PCdoB/BA) | Angela Amim (PP/SC) |
| Altineu Cortes ¹⁵ (PMDB/RJ) | Alice Portugal (PCdoB/BA) |
| Átila Lira (PP/PI) | Átila Lira (PP/PI) |
| Cabo Sabino (AVANTE/CE) | Bacelar (PODEMOS/BA) |
| Daniel Almeida (PCdoB/BA) | Chris Tonietto (PSL/RJ) |
| Francisco Floriano (PR/RJ) | Daniela do Waguinho (MDB/RJ) |
| Izalci Lucas (PSDB/DF) | Danilo Cabral (PSB/PE) |
| Josi Nunes (PROS/TO) | Dr. Jaziel (PL/CE) |
| Julia Marinho (PSC/PA) | Eduardo Braide (PODEMOS/MA) |
| Keiko Ota (PSB/SP) | Fernando Rodolfo (PL/PE) |
| Luiz Claudio (PR/RO) | General Peternelli (PSL/SP) |
| Manoel Junior (PMDB/PB) | Haroldo Catedral (PSD/RR) |
| Moses Rodrigues (PMDB/CE) | Idilvan Alencar (PDT/CE) |
| Nilson Leitão (PSDB/MT) | Jéssica Sales (MDB/AC) |
| Pedro Uczai (PT/SC) | Leda Sadala (AVANTE/AP) |
| Professora Dorinha (DEM/TO) | Luisa Canziani (PTB/PR) |
| Raquel Muniz (PSD/MG) | Luizão Goulart (Republicanos/PR) |
| Reginaldo Lopes (PT/MG) | Marcelo Calero (CIDADANIA/RJ) |

¹⁵ Um detalhe relevante sobre esse deputado é que ele já foi filiado ao PMDB (2002-2008), ao PT (2008-2010), ao PR (2010-2016), ao MDB (2016-2018) e atualmente ao PL (desde 2018). Foram utilizadas, aqui, neste quadro, as informações à época de sua designação.

| | |
|-----------------------------|-------------------------------------|
| Roberto Sales (DEM/RJ) | Maria Rosas (Republicanos/SP) |
| Rogério Marinho (PSDB/RN) | Mariana Carvalho (PSDB/RO) |
| Ságuas Moraes (PT/MT) | Marreca Filho (PATRIOTA/MA) |
| Thiago Peixoto (PSD/GO) | Otoni de Paula (PSC/RJ) |
| Weverton Rocha (PDT/MA) | Pedro Uczai (PT/SC) |
| Wilson Filho (PTB/PB) | Professor Alcides (PP/GO) |
| Zé Silva (Solidariedade/MG) | Professora Dayane Pimentel (PSL/BA) |
| | Professora Dorinha (DEM/TO) |
| | Professora Rosa Neide (PT/MT) |
| | Rose Modesto (PSDB/MS) |
| | Sâmia Bomfim (PSOL/SP) |
| | Sidney Leite (PSD/AM) |
| | Tábata Amaral (PDT/SP) |
| | Tiago Dimas (Solidariedade/TO) |
| | Tiago Mitraud (Novo/MG) |
| | Zeca Dirceu (PT/PR) |

Fonte: elaborado pelo autor com base no acompanhamento processual.

Na primeira comissão (55ª legislatura), identificou-se que os partidos políticos não tiveram interesse na discussão. Havia vagas sobrando para os seguintes partidos que sequer indicaram deputados: Pros (1), Avante (1) e Solidariedade (1). Chamou atenção também, ainda no âmbito da constituição da comissão que organizaria os debates, que dois blocos políticos teriam direito a indicar mais um representante cada um deles e também não indicaram. O primeiro deles representado pelos partidos PT, PSD, PR, Pros e PCdoB; e o segundo representados pelos partidos PSDB, PSB, PPS e PV. No site da Câmara dos Deputados, não há qualquer movimentação da comissão ou atividade indicando que, de fato, tenha sido realizada alguma atividade.

Diferentemente do que ocorreu na 55ª legislatura, na segunda formação todas as vagas haviam sido ocupadas por parlamentares, indicando o interesse na pauta e na centralidade da política. Diante disso, observamos, como hipótese, que os novos deputados recentemente eleitos tinham interesse na discussão do tema e também pelo pouco prazo que havia entre os trabalhos da comissão e o fim de vigência da política pública prevista para o fim do ano de 2020.

Entre a primeira e segunda comissão, pode-se perceber uma série de situações como a grande distribuição entre os diferentes partidos políticos sem que houvesse centralização de uma ou outra sigla. Esse arranjo também foi observado geograficamente, em que se identificou que não houve superioridade entre as diferentes regiões do país nem para aquelas que já eram atendidas com a

complementação (economicamente mais limitadas de recursos), e nem a estados da federação de maior poder aquisitivo.

Contudo, a nova configuração do parlamento, com as eleições de 2018, trouxe um dinamismo diferenciado ao Congresso e obviamente à comissão. A onda conservadora que tomou conta das eleições com novos integrantes com perfis conservadores e à direita do espectro político foi representada no Congresso e, por consequência, na comissão. Essa onda de mudanças provocou uma mudança expressiva com renovação de 52% dos integrantes da Câmara dos Deputados e 85% do Senado Federal (DIAP, 2018). Chamou atenção também, além do perfil, a baixa repetição de nomes dos integrantes da comissão, dentre eles a relatora escolhida para o trabalho, que foi a deputada Professora Dorinha Seabra Resende, tanto na primeira quanto na segunda constituição da comissão. Além da deputada Dorinha, tinham papel de destaque na comissão os seguintes deputados:

Quadro 6 – Composição diretiva da comissão especial - 55ª e 56ª legislatura

| Papel desempenhado | 55ª legislatura (2015-2019) | 56ª legislatura (2019-2023) |
|---------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| | Deputado (Partido/UF) | Deputado (Partido/UF) |
| Presidente | Thiago Peixoto (PSD/GO) | Bacelar (PV/BA) |
| 1º Vice-presidente | | Idilvan Alencar (PDT/CE) |
| 2º Vice-presidente | | Danilo Cabral (PSB/PE) |
| 3º Vice-presidente | | Professora Rosa Neide (PTMT) |
| Relator | Profª Dorinha Rezende (DEM/TO) | Profª Dorinha Rezende (DEM/TO) |

Fonte: elaborado pelo autor com base no acompanhamento processual.

O papel do relator, um dos mais importantes da comissão, é de propor a aprovação total ou parcial da proposta a partir das discussões realizadas; pode, ainda, propor a rejeição da proposta ou apresentação de emendas; o arquivamento; ou, ainda, apresentar um projeto totalmente alternativo (chamado de substitutivo) pela organização daquela casa legislativa (Brasil, 2019).

No andamento das discussões houve, ainda, a intervenção no estado do Rio de Janeiro, que durou de 16 de fevereiro de 2018 até 31 de dezembro de 2018, o que prejudicou as discussões, fazendo com que elas fossem interrompidas. Segundo a

Professora Dorinha, relatora da PEC, a intervenção federal no Rio de Janeiro acabou atrasando a análise do tema, já que mudanças constitucionais ficam proibidas durante o período de intervenção (Rezende, 2020).

Segundo a relatora da PEC, em entrevista ao site *Brasil 247*:

Um dos maiores desafios da educação é o financiamento. Com essa relatoria, nós pretendemos construir condições para que a educação básica possa ter os seus recursos assegurados, pois atende hoje mais de 55 milhões de alunos. Vamos realizar audiências públicas para ouvir entidades especializadas e estudiosos do assunto para estabelecer condições para que esse mecanismo de financiamento atenda os estados de forma mais igualitária e com um apoio mais efetivo da União. (Brasil 247, 2016)

As audiências públicas conduzidas pela comissão permitiram a aproximação de diferentes sujeitos individuais e coletivos para auxiliar na construção da política em discussão. De forma sintetizada, as discussões, entendidas também como audiências públicas, conduzidas pela comissão especial, foram as seguintes:

Quadro 7 – Síntese das discussões temáticas do novo Fundeb realizadas no âmbito da Comissão Especial

| Data | Tema | Expositores |
|-------------|---|---|
| 07/03/2017 | O Fundeb à luz do balanço de sua experiência: perspectivas abertas pela PEC nº 15 de 2015, análise e sugestões para o aprimoramento de seu texto. | José Marcelino Rezende Pinto – USP/Ribeirão Preto; Luiz Araújo – UnB |
| 14/03/2017 | O Fundeb, efeito redistributivo e cooperação entre os entes federados no setor educacional: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto. | Marcos Silva Ozorio - SASE/MEC; Idilvan Alencar - Sec. Educação do Ceará – presidente do Consed; Aléssio Costa Lima – Undime |
| 28/03/2017 | Fundeb, valorização dos profissionais do magistério e garantia do direito à educação: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para seu aprimoramento. | Lívia Maria Fraga Vieira – representante do MIEIB; Gilmar Soares Ferreira – CNTE; Iolanda Barbosa da Silva UNDIME/ Paraíba. Jorge Carvalho, Secretária de Educação de Sergipe – Representante do Consed |
| 04/04/2017 | Impactos do Fundeb sobre a qualidade e equidade do ensino básico público: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto. | Daniel Arias Vazquez – Economia/Unifesp; Bruno Cesar Campos, Economista e pesquisador de políticas e finanças públicas; José Francisco Soares – ex-presidente da ABAVE; ex-consultor do BID e da OCDE e membro do CNE |

| | | |
|--------------------------|---|---|
| 18/04/2017 | O novo Fundeb como contribuição para a construção do custo aluno qualidade-CAQ: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto. | Daniel Cara – Coordenador da CAMPANHA; Nelson Cardoso Amaral – Coordenador de Assuntos Institucionais da Reitoria da UFG; Pesquisador do FINEDUCA; Herton Ellery Araújo – economista, Técnico/pesquisador do Ipea; Camilo Bassi – economista, Técnico do Ipea |
| 11/05/2017 | Fontes de financiamento para a educação com qualidade e equidade: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto. | Reynaldo Fernandes – Economista e Professor da FEA/USP Andréa Barbosa Gouveia – Presidente da Anped |
| 18/05/2017 ¹⁶ | O novo Fundeb como contribuição para a construção do custo aluno qualidade-CAQ: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto. | Arnóbio Marques de Almeida Júnior (Binho Marques) – ex-Secretário SASE; Carlos Roberto Jamil Cury – professor emérito da UFMG e professor da PUC-MG André Pinheiro De Carvalho, Economista da Conviva Educação (Undime) |
| 01/06/2017 | O Fundeb e a população de educandos nos próximos 20 anos: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto | Maria Inês Fini – Presidente do INEP; Maria Lúcia Franca Pontes Vieira – Gerente de Pesquisa do IBGE; José Irineu Rangel Rigotti – Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG |
| 13/06/2017 | Fundeb – Efeito Redistributivo e Fontes: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto. | Barjas Negri – Prefeito de Piracicaba (SP) (idealizador do Fundef); Jorge Abrahão de Castro – economista, IPEA; José Roberto Rodrigues Afonso economista (IDP) |
| 20/06/2017 | Fontes de Financiamento para Educação com Qualidade e Equidade: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto. | Lisete Regina Gomes Alelaro – Presidente da Fineduca; Rebeca Otero – Coordenadora de Educação da Unesco |
| 29/06/2017 | O Fundeb e os Conselhos e Fóruns de Educação: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto. | Cesar Russi Callegari – Representante do Conselho Nacional de Educação (CNE); Heleno Araújo Filho – Coordenador do Fórum Nacional de Educação (FNE); Manoel Humberto Gonzaga Lima – Vice-Presidente da União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) |
| 08/08/2017 | Fundeb, Efeito Redistributivo e Cooperação entre os Entes Federados no Setor Educacional: Análise da PEC 15 de 2015 e Sugestões para o Aprimoramento de seu Texto | Elias Diniz – Vice-Presidente da Frente Nacional de Prefeitos (FNP); François Eugene Jean de Bremaeker – Gestor do Observatório de Informações Municipais. |

¹⁶ Audiência pública não realizada e convertida em reunião técnica informal.

| | | |
|------------|---|---|
| 22/08/2017 | Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento | Sylvia Cristina Toledo Gouveia – Coordenadora-Geral do FNDE; Naércio Menezes Filho – Economista e Professor do INSPER |
| 31/08/2017 | Seminário estadual: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Santa Catarina | Deputada federal Dorinha Seabra Rezende – Relatora da PEC 15/2015; Deputado federal Pedro Uczai – Presidente da Frente Parlamentar em Defesa da Implementação do PNE; Deputada estadual Luciane Carminatti – Presidente da Comissão de Educação da Alesc |
| 05/09/2017 | Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento | João Batista Dos Mares Guia – Professor, Sociólogo e Consultor Educacional; Álvaro Moreira Domingues Junior – Vice-Presidente do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação – FNCEE; Bruna Brelaz – Diretora de Relações Institucionais da UNE. |
| 12/09/2017 | Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento | Luciano Oliva Patrício – Assessor da Secretaria Executiva do Ministério da Educação; Mariza Abreu – Consultora de Educação da CNM; Denise Carreira – Coordenadora Adjunta da Ação Educativa, Assessoria, Pesquisa e Informação; Priscila Cruz – Presidente executiva do TPE |
| 19/09/2017 | O novo Fundeb como contribuição para a construção do custo aluno qualidade-CAQ: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto. | Arnóbio Marques de Almeida Júnior – Professor e ex-secretário da SASE; André Pinheiro de Carvalho – Economista, Diretor da Civitas Assessoria e Consultoria |
| 26/09/2017 | Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento. | Marta Teresa da Silva Arretche – Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo; Caio Callegari – Representante do Movimento Todos Pela Educação |
| 10/10/2017 | Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento. | Gregory Elacqua – Economista Principal da Divisão de Educação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Gabriela Schneider – Professora e membro do Laboratório de Dados |

| | | |
|------------|---|---|
| | | Educacionais da UFPR; Wellington Jesus – Representante da Fineduca |
| 17/10/2007 | Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento. | Nalu Farenzena – Professora da UFRGS; Cláudio Riyudi Tanno – Consultor de Orçamento e Fisc. Financeira da Câmara dos Deputados |
| 24/10/2017 | Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento. | Ubiratan Aguiar – Ministro Emérito do Tribunal de Contas da União e Relator da Lei que instituiu o Fundef; Iara Bernardi – Vereadora em Sorocaba e Relatora da PEC que instituiu o Fundeb em 2006 (EC 53/2006); Ricardo dos Santos Henriques – Economista do Instituto Unibanco |
| 31/10/2017 | Discussão dos repasses aos municípios de recursos remanescentes do antigo Fundef. | Élida Graziane – Procuradora do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e professora da FGV; José Reis Nogueira De Barros – Presidente da Associação dos Municípios da Área Mineira da Sudene (AMAMS); |
| 07/11/2017 | Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento. | Gilda Cardoso Araújo – Professora do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES); Daniel Bregman – Economista do BNDES |
| 21/11/2017 | Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento. | Maria Tereza Paschoal – Secretária Municipal de Educação de Londrina (PR); Úrsula Peres – Professora da USP; Salomão Ximenes – Professor da UFABC; Thiago Alves – Professor da UFPR |
| 24/04/2018 | Discussão da proposta de substitutivo à PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento. | Rubens Barbosa de Camargo – Presidente da Fineduca; Daniel Cara – Coordenador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Stefany Kovalski – Diretora da UBES |
| 08/05/2018 | Discussão da proposta de substitutivo à PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento. | Caio Callegari – Representante do TPE; Nelson Cardoso Amaral – Professor da Reitoria da Universidade Federal de Goiás (UFG); Fabrício Rodrigues Magalhães – Mestre em Economia (Unicamp); Nelton Carlos Conte – |

| | | |
|------------|---|--|
| | | Professor da Universidade de Passo Fundo |
| 15/05/2018 | Discussão da proposta de substitutivo à PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento. | Elias Diniz – Prefeito de Pará de Minas (MG) e Representante da Frente Nacional de Prefeitos (FNP); Heleno Manoel Gomes Araújo Filho – Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) |
| 22/05/2018 | Discussão da proposta de substitutivo à PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento. | Haroldo Corrêa Rocha – Vice-presidente do Consed; Márcio Bastos Medeiros – Representante do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento (Conseplan) |
| 29/05/2018 | Discussão da proposta de substitutivo à PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento. | Aléssio Costa Lima – Presidente da Undime; Mariza Abreu – CNM; Frederico da Costa Amâncio – Vice-presidente do Consed |
| 12/06/2018 | Discussão da proposta de substitutivo à PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento | Marcos Mendes – Chefe da Assessoria Especial do Ministro da Fazenda; Fábio Ribeiro Servo – Diretor do Departamento de Assuntos Macroeconômicos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão |
| 21/05/2019 | Audiência Pública para discutir o Fundeb Permanente | Jorge Abrahão de Castro – Ex-diretor de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); André Alencar – Coordenador da Assessoria Parlamentar da CNM; Heleno Manoel Gomes Araújo Filho – Presidente da Confederação dos Trabalhadores em Educação; Marianna Dias – Presidenta da União Nacional dos Estudantes (UNE) |
| 28/05/2019 | Audiência pública para debater formas de tornar o Fundeb mais eficiente | Jaqueline Pasuch – Presidente do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib); Ricardo Paes de Barros – Pesquisador do Insper; Carlos Abicalil – Professor Mestre em Educação – Gestão de Políticas Públicas |

| | | |
|------------|--|--|
| 30/05/2019 | Audiência Pública para discutir o Fundeb Permanente | Sylvia Cristina Toledo Gouveia – Coordenadora Geral de Operacionalização do Fundeb e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário Educação do FNDE; João Marcelo Borges – Diretor de Estratégia Política do Todos pela Educação; Binho Marques – Ex-secretário da SASE; Izolda Cela – Vice-governadora do Estado do Ceará |
| 04/06/2019 | Discussão da proposta de substitutivo à PEC nº 15 de 2015: sugestões para o seu aprimoramento | Rubens Cerqueira Freitas – Superintendente de Participações Governamentais da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Daniel Cara – Coordenador Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Paulo César Ribeiro Lima – Consultor da Câmara dos Deputados, Engenheiro, Especialista em Minas e Energia; Haroldo Rocha – Secretário Executivo de Educação do Estado de São Paulo; Aléssio Costa Lima – Presidente da Undime |
| 06/06/2019 | Audiência pública para avaliar o modelo de distribuição dos recursos do Fundeb, “avaliando-se as vantagens e desvantagens da atual configuração do fundo e as possibilidades de mudança com vistas a alcançar a equidade e a qualidade na educação brasileira” | José Adinan Ortolan – Prefeito de Cordeirópolis (SP) e Representante da Associação Brasileira de Municípios (ABM); Juca Gil – Representante da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped); Maurício Holanda Maia – Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados; Pedro Lucas Gorki Azevedo de Oliveira – Presidente da União Nacional dos Estudantes Secundaristas (Ubes) |
| 11/06/2019 | Ciclo de Audiências Públicas da Comissão Especial para debater a PEC nº 15 de 2015 | Manoel Humberto Gonzaga Lima – Presidente da UNCME; Maria Helena Castro Guimarães – Conselheira da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE); Álvaro Moreira Domingues Júnior |

| | | |
|------------|--|---|
| | | Representante do Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação |
| 13/06/2019 | Audiência pública para debater o Fundeb como instrumento permanente de financiamento da educação básica pública | Naércio Menezes Filho – Coordenador do CPP/ Insper; Cezar Miola – Conselheiro do Tribunal de Contas do RS, representante da ATRICON e representante do IRB; Vanessa Lopes de Lima – Secretária de Controle Externo da Educação -TCU |
| 18/06/2019 | Audiência Pública para permitir que o Parlamento tenha uma visão global dos avanços e eventuais necessidades em relação ao Fundo | José Marcelino de Rezende Pinto – Professor USP e Representante da Fineduca; Thiago Alves – Professor da Universidade de Goiás e Pesquisador responsável pelo SIMCAQ; Maria do Socorro Neri Medeiros de Souza – Prefeita de Rio Branco (AC) e Representante da FNP; Aumara Feu e Ernesto Carneiro Preciado – Representantes do Ministério da Economia |
| 25/06/2019 | Audiência Pública para discutir o Fundeb Permanente | Fátima Bezerra – Governadora do estado do Rio Grande do Norte e Representante do Fórum de Governadores; Abraham Weintraub – Ministro da Educação |
| 20/08/2019 | O futuro do Financiamento da Educação | Kleber Pacheco de Castro – PPGEC/UERJ Luis Guilherme Scorzafave – Professor da USP; João Batista Araujo e Oliveira – Presidente do Instituto Alfa e Beto |
| 01/10/2019 | Audiência Pública para discutir o Fundeb Permanente | Bruno Holanda – Universidade Federal de Goiás (UFG); Daniel Cara – Coordenador Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Thiago Alves – Professor da UFG e Pesquisador responsável pelo SIMCAQ |
| 22/10/2019 | Audiência Pública para discutir o Fundeb Permanente | Frederico Amâncio – Secretário de Educação do Estado de Pernambuco e Vice-presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed); Luiz Miguel Martins Garcia – Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime); Priscila Fonseca da Cruz – |

| | | |
|------------|--|--|
| | | Presidente do Movimento Todos Pela Educação |
| 05/11/2019 | Audiência Pública para discutir o Fundeb Permanente | André Horta Melo – Diretor Institucional do Comitê dos Secretários de Fazenda dos Estados e Distrito Federal (Comsefaz) |
| 07/11/2019 | Escolas conveniadas e vale educação com recursos do Fundeb | Fabio Henrique Ibiapina Gomes – Coordenador Geral de Operacionalização do Fundeb no Inep; Aline Ribeiro Dantas Soares – Diretora de Apoio às Redes de Educação Básica do MEC; Adriano Naves de Brito – Secretário de Educação de Porto Alegre (RS); Anamaria Camargo – Diretora do Instituto Liberdade e Justiça; João Marcelo Borges – Diretor de Estratégia do TPE |

Fonte: Adaptado de Rezende (2020)

A partir dessa relação construída e dos documentos constantes da Câmara dos Deputados, foi possível conhecer um pouco do perfil dos sujeitos ouvidos no Congresso Nacional e quem essas pessoas representavam. Foi possível perceber também uma série de sujeitos para além daqueles já atuantes na primeira e na segunda geração da política de fundos, como Consed, CNM e alguns prefeitos com interesses, conhecimentos do tema e pautas distintas. Algumas dessas pautas tensionam a relação entre o público e privado, e passamos a acompanhá-las mais de perto, como o TPE, Organismos Internacionais, Fineduca, Insper e a Campanha.

De início, chamaram atenção algumas pessoas que representavam mais de um sujeito e pautas que até então não se faziam presentes na discussão da política de fundos, como: (1) Naércio Filho, que é coordenador da Cátedra Ruth Cardoso e pesquisador do Centro de Gestão e Políticas Públicas (CGPP) do Insper. Ele desenvolve pesquisa na área de economia, atuando nos seguintes temas: educação, mercado de trabalho, distribuição de renda, produtividade, tecnologia e desemprego. Também integra o Núcleo Ciência pela Infância (NCPI), dedicado ao desenvolvimento da primeira infância, e está à frente das pesquisas de vitimização na cidade de São Paulo, que analisam os dados de criminalidade da capital paulista desde 2003. Além de atuar como consultor da Fundação Itaú-Social; (2) João Marcelo Borges, que é, conforme informações obtidas no site do jornal *Nexo*, pesquisador do Centro de

Desenvolvimento da Gestão Pública e Políticas Educacionais da Fundação Getúlio Vargas. Foi diretor de Estratégia Política do TPE (2018-2020), Consultor Sênior e Especialista em Educação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (2007-2018), além de ter ocupado cargos de direção no governo do estado de São Paulo (2005-2007) e de gerência no Ministério do Planejamento (200-2001). É idealizador e cofundador do Movimento Colabora Educação,¹⁷ é mestre em economia política internacional pela *London School of Economics*, onde estudou como bolsista *Chevening*, do governo do Reino Unido; (3) Ricardo Paes de Barros, que consta como pesquisador do Insper. Na ocasião do seu convite foi possível identificar também que uma das motivações foi por conta de outro cargo que ele ocupava: economista-chefe do Instituto Ayrton Senna; (4) João Batista Dos Mares Guia, professor, sociólogo e consultor educacional. É irmão de Walfrido dos Mares Guia, um dos fundadores do Pitágoras (atualmente Kroton), uma das maiores empresas privadas do mundo no ramo da educação; e (5) Daniel Bregman, economista do BNDES. A solicitação para sua participação foi feita pela deputada Dorinha, mas entre as justificativas para convocação está “a questão do ISS e do ICMS, que são dois tributos essenciais para as finanças dos municípios, dos estados e do Distrito Federal”.

Um dos sujeitos citados expressa em artigo a opinião dada nas audiências:

A despeito dos avanços, o tradicional foco excessivo do Fundeb na distribuição de recursos tem trazido consequências indesejáveis, embora não intencionais. Em primeiro lugar, em todos os ramos da atividade humana, o desenvolvimento de um bom projeto precede a busca de financiamento. Esse princípio, no entanto, em boa medida foi invertido na educação brasileira, onde a busca por recursos precede a discussão sobre o que será feito com eles. O Fundef e Fundeb, com seu tradicional foco quase exclusivamente distributivo, talvez tenha de forma inadvertida contribuído para reforçar esse viés, levando a que a política educacional brasileira dê maior atenção à busca de recursos do que propriamente ao desenho e à avaliação de projetos educacionais de qualidade. (Barros; Machado, 2022, p. 16)

Por outro lado, também se perceberam inúmeros sujeitos dos movimentos da sociedade civil organizada que defendem a pauta da escola pública e que são reconhecidos historicamente na área do financiamento da educação, como a Campanha, Fineduca, Anped e pesquisadores de uma série de universidades públicas

¹⁷ Movimento da sociedade civil mantido por instituições como o BID, Itaú Social, Fundação Lemann, Instituto Natura, Instituto Positivo, Instituto Unibanco e TPE.

que foram representadas, entre outros, pelos professores doutores José Marcelino Resende Pinto, Nalu Farenzena, Daniel Cara, Rubens Cardoso do Amaral e Lisete Arelaro, cujas representações institucionais foram mencionadas no quadro apresentado anteriormente. .

As audiências públicas proporcionaram possibilidades de aperfeiçoamento no texto e serviram para que os deputados e senadores pudessem fazer proposições mais qualificadas, materializadas em emendas ou projetos de lei substitutivos.

3.1.1 Proposição de emendas à PEC na Câmara dos Deputados

Tendo em vista a recomposição da comissão especial em 2019 e o início da nova legislatura, foram abertos novos prazos para inserção de emendas ao texto original. O prazo-limite estabelecido pela mesa diretora da casa para debates e proposição de emendas havia definido a data de 6 de junho de 2019 (Rezende, 2020). Essas emendas foram significativas para conhecer o papel do Poder Legislativo no aperfeiçoamento do texto original, o poder do governo federal, recentemente instituído, a respeito das pautas sociais, e o poder dos movimentos sociais, e indicaram os grandes debates em torno da proposta em discussão para além do discurso e da retórica antes de o relatório a ser proposto pela relatora Dorinha Seabra ser apresentado.

Ao texto original da PEC foram propostas as seguintes emendas:

A emenda 01/2019 foi proposta pelos deputados Tábata Amaral e Felipe Rigoni. Acrescenta os incisos VII e VIII ao artigo 212-A, inserido pelo artigo 3º da Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2015, instituindo contribuição da União para os entes federados que alcançarem evolução significativa em processos e resultados educacionais, utilizando parte da verba advinda da complementação do governo federal ao fundo. A proposta apresentava o seguinte texto original:

VII A União distribuirá, anualmente e em caráter adicional, o equivalente ao mínimo de 10% da complementação a que se referem os incisos V e VI do caput deste artigo aos entes federados cujas redes de educação básica alcançarem evolução significativa em processos e resultados educacionais, considerando o nível socioeconômico dos alunos e visando à redução das desigualdades em cada rede, nos termos da lei. **VIII** - o disposto no inciso VII do caput deste artigo tem sua aplicação condicionada à complementação mínima de 15%

(quinze por cento) da União, nos termos do inciso VI também do caput deste artigo. (Amaral; Rigoni, 2019, p. 1-2)

Em disputa está a inserção de um instrumento de estímulo meritocrático para a implementação de boas práticas e para a melhoria do ensino, aumentando os recursos baseado em critérios de eficiência e eficácia. Em nossa interpretação, tais instrumentos estariam sendo inseridos na legislação de forma muito genérica, com conceitos que não são facilmente identificados com a finalidade do gerencialismo em contraposição às finalidades da escola pública.

Na justificativa da emenda, os autores ressaltam que:

Contudo, nos termos do inciso seguinte, só passa a ter aplicabilidade o incentivo em razão da evolução significativa em processos e dos resultados educacionais se a complementação da União atingir o patamar mínimo de 15%. A razão é simples: há primeiro que se equalizar recursos, dentro das possibilidades, para que então seja possível inaugurar um novo e eficiente meio de impulsionar a educação básica no Brasil. (Amaral; Rogini, 2019, p. 4)

É importante lembrar que os deputados propositores da emenda possuem aproximações com o setor privado e suas aproximações no campo educacional. De um lado, a deputada Tábata Amaral tem ligação com a Fundação Lemann, fortemente ligada desde a sua campanha política; e Felipe Rigoni, com a Renova BR. Seu texto apresenta como justificativa da emenda estudos realizados pelo Banco Mundial, utilizando estudos de caso realizados no estado do Ceará.

A emenda 02/2019, dos mesmos autores anteriormente mencionados, sugere a alteração no valor da complementação do governo federal ao fundo na ordem de 15%, sob o pretexto de que com o aumento as condições financeiras elevarão o gasto de R\$ 2,9 mil para R\$ 4,3 mil por aluno ao ano. Na justificativa, vê-se sua aproximação com estudos de ONGs privadas:

Segundo estudo feito pela organização Todos Pela Educação, as evidências mostram que os municípios só aumentam seus resultados educacionais quanto maior o montante de recursos, até o limite de R\$ 4,3 mil de custo por aluno. Depois dessa marca, os recursos adicionais não apresentam impactos significativos relacionados com a melhora do desempenho. Para chegarem a esses resultados, o cálculo foi realizado levando em consideração o valor total de recursos destinados à educação, e não só o Fundeb, ou seja, os 25% de vinculações obrigatórias da receita tributária. (Amaral; Rigoni, 2019, p. 1)

A emenda 03/2019, uma das mais polêmicas, foi proposta pelos deputados Tiago Mitraud (Novo-MG) e Marcelo Calero (CidadaniaRJ), e altera o artigo 3 da PEC 15/2015 e o artigo 213 da Constituição Federal para possibilitar que estados e municípios optem por direcionar parte dos recursos do Fundeb para organizações da sociedade civil e para financiar bolsas de estudo em instituições de ensino privadas (*voucher*).

Segundo o autor da proposta: “É preciso direcionar o foco do Fundeb para a razão central da política educacional, que é o aluno educado e não a estrutura escolar estatal” (Leite; Garcia, 2019). Logo, suas evidências e justificativas para propor a emenda é que desde 2007 os recursos do Fundeb já podem ser direcionados para creches e pré-escolas particulares, permitindo a utilização por meio de bolsas.

Na justificativa do texto os autores explicam sua proposta argumentando que:

Permitir que crianças de famílias em situação de vulnerabilidade social também tenham acesso a um ensino de qualidade enquanto se busca soluções para elevar o desempenho das escolas públicas é também uma questão de justiça social. É por isso que é importante explorar inovações no modelo de ensino no Brasil, como oferecer bolsas em instituições de ensino privadas para alunos da rede pública e permitir a expansão das escolas conveniadas (chamadas de “*charter schools*”). A vantagem destas escolas é que elas trazem os benefícios da gestão privada para as escolas públicas. Dentro desse modelo, governos podem celebrar contratos com organizações sociais sem fins lucrativos que possam atuar na área de educação em prol da sociedade. (Leite; Garcia, p. 2)

A proposta em discussão foi antecedida de audiência pública na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados no dia 7 de novembro de 2019, cujo enfoque foi “discutir a possibilidade de financiamento de escolas conveniadas e vale educação com recursos do Fundeb” (Comissão de Educação, 2019). Foram convidados para a audiência: o coordenador geral de operacionalização do Fundeb, Fábio Henrique Ibiapina Gomes; o secretário de Educação de Porto Alegre, Adriano Naves de Brito; a diretora do Instituto Liberdade e Justiça, Anamaria Camargo; o professor titular da Cátedra Ruth Cardoso no INSPER, Naercio Menezes Filho; o diretor de estratégia política do Movimento Todos Pela Educação, João Marcelo Borges; e a coordenadora do Comitê DF da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Catarina Almeida Santos (Comissão de Educação, 2019).

É importante ressaltar que um dos convidados para a audiência pública foi o então secretário de Educação do município de Porto Alegre entre os anos de 2017 e 2020 na gestão do PSDB, um dos responsáveis pela terceirização da educação no município de Porto Alegre, materializada na abertura de vagas da educação infantil pública às escolas conveniadas. Em artigo de opinião no jornal *Folha de São Paulo*, em 12 de julho de 2020, véspera da votação da PEC, o secretário dizia que a proposta de uma nova sistemática de fundos não deveria ser votada naquele momento por três motivos: a pandemia, a reforma tributária e o desenho da política realizado na proposta pelo Poder Legislativo (Brito, 2020, p. ?).

O ataque à escola pública e as mudanças paradigmáticas dos princípios constitucionais contidos na emenda eram grandes problemas, pois não apenas inseriam uma possibilidade, mas alteravam lógicas construídas desde a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Em nota, pesquisadores e entidades da educação advertem para a preocupação quanto à emenda:

A Emenda é um estímulo ao mercado educacional para que lucre com a oferta pública de ensino. Na melhor das hipóteses – sem apoio em estudos sobre a desigualdade de acesso e padrão educacional entre instituições do setor privado, especialmente em regiões de maior carência de vagas – a proposta permite que prefeitos e governadores transfiram a responsabilidade pela oferta educacional às escolas privadas por meio do pagamento de bolsas, em substituição aos governos nessa tarefa. [...] Estarão os impostos, os fundos públicos, ou seja, o Estado, a financiar o empresariado mais uma vez?¹⁸

Durante a tramitação da discussão da nova sistemática da política de fundos, percebemos que essa emenda foi uma das mais discutidas no âmbito de forças privadas e defendidas pelo Partido Novo (do qual um dos autores faz parte). Tanto a audiência realizada quanto a proposição de emenda foram defendidas pelas forças do capital. Ainda que seja difícil acreditar em coincidências em pesquisas acadêmicas no âmbito de políticas públicas, ambos os autores são ligados a um dos movimentos de renovação política: o Renova BR, vinculada à Fundação Lemann.

¹⁸ Nota publicada no site da Anped e assinada por diferentes instituições e pesquisadores, como a própria Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped) e a Rede Latino-Americana e Africana de Pesquisadores em Privatização da Educação (ReLaappe). Disponível em: <https://www.anped.org.br/news/nota-de-pesquisadores-e-entidades-da-educacao-alerta-ao-conteudo-da-emc-032019-ao-novo-fundeb>.

Outra emenda apresentada é a 04/2019, proposta pelos deputados Felipe Rigoni (PSB-ES), Adriana Ventura (NOVO-SP), João Campos (PSB-PE), Emanuel Neto (PTB-MT) e mais de 80 deputados, que inclui mecanismo de transparência e de prestação de contas de todos os entes federativos no uso de recursos provenientes do Fundeb. A sugestão visa organizar a proposta de prestação de contas de forma sistemática e padronizada, ainda que de forma bem genérica, criando mais uma possibilidade no mecanismo de prestação de contas (Lopes et al., 2019).

Ainda que não seja uma proposição para a política de fundos através de EC, pois já existem temas que tratam da transparência das informações públicas, para fazer a proposição os autores sustentam que:

Há uma carência generalizada de dados relativos aos gastos públicos e, eventualmente, há dados desconhecidos fornecidos a diferentes órgãos – aos Tribunais de Contas, Ministério da Economia (ME) e Ministério da Educação (MEC). A ausência de dados e informações sobre os gastos de educação e a inconsistência dos dados atualmente reportados impedem o rastreamento e a comparabilidade dos gastos públicos entre diferentes entes subnacionais. (Lopes et al., 2019, p. 2)

Ainda segundo os autores da proposta:

Esta proposta de emenda constitucional estabelece um mecanismo para a padronização estruturada das informações relativas aos dispêndios dos órgãos executores no uso de verbas do FUNDEB, o que permitirá a rastreabilidade e a transparência das prestações de contas frente aos recursos empregados pelos gestores públicos (Lopes et al., 2019, p. 2)

A última e mais complexa das emendas é a 05/2019. Proposta pelo deputado Waldenor Pereira (PT-BA) e outros 17 deputados, visa propor modificações no texto da PEC quase que na totalidade, reescrevendo-o por completo. A proposta faz algumas alterações na proposta de PEC original. Uma delas inclui a vedação de despesas dos recursos do Fundeb com aposentadorias e pensões; sugere uma nova configuração dos fundos com 20% dos tributos arrecadados pela União, 20% dos tributos administrados pelos estados e o DF e 20% administrados pelo município (incluindo transferências e recursos recebidos pela administração de riquezas minerais, entre elas gás e petróleo); estipula nova forma de cálculo na complementação dos recursos da União ao Fundeb (de distribuição dos recursos e de

rateio entre redes municipais e estaduais); e apresenta referências conceituais importantes do CAQ ao projeto (Filho et al., 2019).

Percebe-se que a proposição foi desenhada pelos movimentos à esquerda, ligados ao público, pois apresenta uma série de propostas bastante ousadas. Dentre elas, a utilização do custo aluno-qualidade como referência do padrão mínimo de qualidade, a complementação da União começando em 20% ao ano do total dos recursos dos fundos até atingir 40%, e a fórmula de cálculo da distribuição da complementação: sendo metade devida quando o valor anual por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente e a outra metade pelo número de matrículas ponderadas (Filho et.al., 2019).

Nas justificativas, os autores sustentam que

O Fundeb ajuda a financiar a educação no país, desde a creche até o ensino médio, e ainda assim é insuficiente para a implementação da Plano Nacional de Educação pelos estados e municípios. É necessário ampliar a participação da União no financiamento da educação básica para possibilitar a ampliação do acesso às creches, a melhoria da qualidade do ensino fundamental e do ensino médio e a valorização dos trabalhadores em educação. O Plano Nacional de Educação, PNE, indicou a necessidade de atingir um nível de financiamento equivalente a 10% do PIB em 10 anos, mas a possibilidade de o FUNDEB não ser renovado acarretará caos ainda maior nos estados e municípios, mesmo naqueles que não recebem a complementação federal. Isso porque o FUNDEB opera em todos os entes da federação, promovendo a equalização dos investimentos per capita no nível básico. (Filho et al., 2019, p. 6)

No entanto, segundo Rezende (2020), depois do período regimentar a relatora da PEC ainda abriu a possibilidade de que novas proposições fossem realizadas por ofício, como se fossem emendas, podendo ser acolhido na versão do relatório em texto substitutivo.

A síntese das proposições oferecidas em ofício foram sintetizadas no quadro a seguir:

Quadro 8 – Proposições a relatoria da PEC 015/2015 por ofício

| Autor | Proposta |
|---------------------------------|--|
| Deputada Rose Modesto (PSDB/MS) | Propõe que lei disporá sobre assistência técnica a ser prestada pela União, articulada com os entes subnacionais visando à melhoria dos resultados de aprendizagem medidos por indicadores oficiais. |

| | |
|--|---|
| <p>Deputados Marcelo Calero Cidadania/RJ e Tiago Mitraud (Novo/MG)</p> | <p>Propõe que 50% dos recursos da cota municipal do ICMS sejam distribuídos segundo o que dispuser lei estadual, que estabelecerá, entre seus critérios, que 4,5 % dos recursos sejam distribuídos em função de índice municipal que meça o desempenho educacional e que o estado que não aprovar lei terá retido 5% de seu Fundo de Participação dos Estados (FPE)</p> |
| <p>Deputado Bacelar (Podemos/BA)</p> | <p>Propõe que 35% da cota municipal do ICMS sejam distribuídos de acordo com o que dispuser lei estadual, observada a distribuição de, no mínimo, 10% para os municípios que obtiverem melhoria nos resultados de aprendizagem com aumento da equidade, expressa pela diminuição das diferenças de aprendizagem entre os quintis extremos de renda, medidos ao final do 2º, 5º e 9º ano escolar medido por avaliação nacional (SAEB) ou avaliação estadual similar; Sugere que em caso de extinção de impostos da cesta Fundeb e sua substituição por novos tributos, ou alteração de suas alíquotas ou fatos geradores seja, em qualquer hipótese, preservado o valor real do que for aplicado na educação básica.</p> |
| <p>Deputado Bacelar (Podemos/BA)</p> | <p>Propõe a necessidade de que a lei disponha sobre a responsabilidade educacional dos gestores públicos dos entes federados;</p> <ul style="list-style-type: none"> - melhoria contínua da qualidade da educação básica, orientada por referenciais nacionais de condições de oferta nas redes de ensino, definidos em espaço institucional de pactuação federativa e aferidos por sistema nacional de avaliação; - publicação, de forma transparente e padronizada, dos valores anuais totais dos recursos financeiros públicos disponíveis em manutenção e desenvolvimento do ensino, o decorrente valor anual total por aluno da educação básica em cada ente federativo e os dados de sua efetiva aplicação; - publicação dos valores feita de modo associado à de indicadores de qualidade das redes de ensino, aferidos em sistema nacional de avaliação. |
| <p>Deputada Chris Tonietto (PSL/RJ)</p> | <ul style="list-style-type: none"> - acrescenta a expressão “em colaboração com a família” no dispositivo do substitutivo que propõe a adoção do princípio do planejamento na ordem social; - suprime a referência ao princípio da proibição do retrocesso; - veda a vinculação de recursos financeiros a desempenho escolar. |
| <p>Deputada Tábata Amaral</p> | <p>Propõe que, a partir do patamar de 15% de complementação da União, dê-se a distribuição,</p> |

| | |
|--|---|
| (PDT/SP) | anualmente e em caráter adicional, do equivalente ao mínimo de 10% da complementação às Unidades da Federação cujas redes de educação básica alcançarem evolução significativa em resultados educacionais, considerando o nível socioeconômico dos alunos e visando à redução das desigualdades em cada rede, nos termos da lei, que cumprirem as seguintes condições mínimas: a) aplicar o recurso adicional a que se refere este inciso na implementação de uma rede de Assistência Técnica Educacional à sua rede pública de ensino e de seus municípios; e b) regulamentar mecanismo de repasse dos recursos previstos no inciso II, do parágrafo único do art. 158, condicionado à evolução de resultados educacionais. |
| Deputado João Campos (PSB/PE) | Propõe que haja a possibilidade de que os recursos do Fundeb, subvinculados ao magistério, possam pagar os estagiários contratados para atuar em sala de aula como assistente educacional de inclusão ou de educação infantil. |
| Deputado Gastão Vieira (PROS-MA) | Acerca de “Alternativas para o financiamento da educação”, propõe incorporar, no desenho do Fundeb, instrumentos que promovam a melhoria do desempenho, especialmente dos mais carentes, e estimulem o uso eficiente dos recursos. |
| Pedro Cunha Lima (PSDB/PB) | Propõe que a lei regulamentadora disponha sobre a forma de cálculo dos valores por aluno, observando-se as especificidades de cada etapa e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade. |
| Deputado Gastão Vieira (PROS/MA) | <ul style="list-style-type: none"> - cria um fundo único, formado por 60% dos recursos que estados e municípios devem gastar obrigatoriamente com educação; - aumenta o valor mínimo de 3.200 para 5.000 reais per capita. Esta é a faixa em que o aumento de recursos está comprovadamente associado a melhorias no desempenho dos alunos; - cria alternativas para o uso dos recursos do governo federal hoje destinados à complementação (equidade) – e que passariam a ser usados para promover e premiar a qualidade e eficiência; - apresenta outras sugestões para aprimorar o atual mecanismo, aumentar a eficiência e dar maior flexibilidade para os estados e municípios no uso dos recursos. <p>A proposta considera que seria desejável eliminar vinculações e subvinculações.</p> |
| Deputada Paula Belmonte (Cidadania/DF) | Propõe voltar mais atenção ao período da primeira infância, com estímulo ao atendimento ao grupo de renda mais baixa. Nesse sentido, sugere que o cálculo do valor |

| | |
|--|---|
| | <p>por aluno leve em conta as peculiaridades de cada etapa. Propõe, ainda, que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - no mínimo vinte por cento seja aplicado na primeira infância; - seja prevista a destinação de recursos a partir de índice de avaliação, a exemplo da experiência do estado do Ceará. |
| <p>Tábata Amaral (PDT/SP), Raul Henry (MDB/PE), Felipe Rigoni (PSC/ES), Tiago Mitraud (Novo/MG), Pedro Cunha Lima (PSDB/PB), Marcelo Calero (Cidadania/RJ) e Professor Israel Batista (PSB/DF)</p> | <p>Propõe que 10% da complementação permaneçam como é atualmente, 5% se dê pelo modelo VAAT; e o que passar dos 15%, que o recurso seja dividido em três partes: 1/3 via incentivos com base em resultados; 1/3 com base em condicionalidades (podendo estas ser, por exemplo, adoção do ICMS educacional; implementação de uma rede de assistência técnica dos estados para que deem suporte aos municípios; forma de escolha dos diretores; foco na carreira do professor, dentre outras); e 1/3 via VAAT (a fim de reforçar o princípio da equidade).</p> <p>Em relação aos aspectos levantados referentes aos gastos mínimos com profissionais da educação e criação de fundo plurianual para poupança, entendemos que são temas da legislação infraconstitucional. Já havíamos retirado do texto a referência à responsabilidade solidária. O custo aluno qualidade, que envolve um debate complexo foi remetido à lei complementar do sistema nacional de educação.</p> |
| <p>Deputada Tábata Amaral (PDT/SP)</p> | <p>A Sugestão de Regulamentação do Fundeb preconiza que a complementação da União se realize com base em indicador fiscal de recursos próprios, instituído por Ato do Ministério da Educação (MEC), tendo os municípios com menor indicador fiscal preferência para recebimento da complementação.</p> |
| <p>Ministério da Educação</p> | <ul style="list-style-type: none"> - substituição da expressão “responsabilidade solidária”, por “regime de colaboração” para o art. 208, § 1º; - supressão da expressão “dever solidário” no art. 211, § 4º; - inclusão da expressão “monitoramento” na alínea “c” do inciso X do art. 212-A; - supressão da alínea “d” do inciso X do art.212-A, referente à fórmula de cálculo do custo aluno qualidade na lei regulamentadora; - supressão da parte final do § 1º do art. 212-A, que estabelece o custo aluno qualidade como referência; - no primeiro ano a complementação da União permaneça em 10%, sendo ampliada progressivamente pelo acréscimo de um por cento ao ano até alcançar o valor equivalente ao mínimo de 15%; |

| | |
|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> - parcelas da cota municipal do ICMS distribuídas: no mínimo $\frac{3}{4}$ na proporção do valor adicionado fiscal e até um quarto conforme dispuser lei estadual. Pelo menos 4,5% segundo índice municipal que meça a qualidade da educação; - a partir de 01/01/2021 retenção de 10% do FPE do ente que não aprovar lei de distribuição da cota municipal do ICMS com os critérios indicados. |
| Ministério da Educação | <ul style="list-style-type: none"> - no primeiro ano a complementação da União permaneça em 10%, sendo ampliada progressivamente pelo acréscimo de um por cento ao ano até alcançar o valor equivalente ao mínimo de 15%; - os recursos dos fundos constitucionais das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste serão aplicados com a distribuição de 10% para projetos de infraestrutura e o restante para custear as despesas adicionais da complementação da União ao Fundeb; - as receitas da complementação da União serão distribuídas da seguinte forma: <ul style="list-style-type: none"> a) 70% em função do valor anual por aluno calculado a partir das receitas próprias de cada ente; b) 30% às unidades cujas redes alcançarem evolução significativa em resultados educacionais, considerando o nível socioeconômico e tendo como condicionantes a regulamentação de mecanismo de repasse da cota municipal do ICMS e a universalização da educação infantil na pré-escola e oferta de educação em creches para atingir no mínimo 50% das crianças de até 3 anos, no prazo de 3 anos; |
| Campanha Nacional pelo Direito à Educação | <p>Propõe um Fundeb permanente, que seja capaz de expandir matrículas, garantir a valorização dos profissionais da educação, com maior complementação da União, a ser gradualmente majorada até atingir o patamar de 40%. Sugere, caso se adote o VAAT, um modelo híbrido, mantendo parte da complementação com as regras atuais e distribuindo os acréscimos para beneficiar Municípios com baixo IDH e Municípios com grandes perdas no Fundeb. Propõe incluir o CAQi como referência para o Fundeb. Opõe-se às emendas nº 1, 2 e 3 e defende a destinação de recursos públicos para as escolas públicas. Recomenda em vários casos, a adoção de propostas contidas na emenda nº 5.</p> |
| Todos Pela Educação | <ul style="list-style-type: none"> - redistribuição dos recursos dentro de cada fundo estadual não apenas por matrícula, mas considerando também o total de recursos disponíveis em cada ente federativo e o nível socioeconômico dos alunos atendidos; |

| | |
|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> - alteração na lógica de destinação da complementação da União ao Fundeb, passando a ser por ente federativo e levando em conta o total de recursos disponíveis por cada ente da federação (e não apenas os recursos do próprio Fundeb), em linha com o conceito de Valor Aluno Ano Total (VAAT), estabelecido no Estudo Técnico nº 24/2017 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, de autoria de Claudio Riyudi Tanno; - ampliação da complementação da União ao Fundeb para, no mínimo 15% do total de recursos arrecadados nos Estados; - a previsão constitucional de um ambiente de pactuação federativa em que se realizará o conjunto de decisões operacionais do Fundeb, cuja instância deverá ter representação tripartite dos níveis municipal, estadual e federal; - que o Fundeb tenha seus dados de distribuição e utilização dos recursos por ente federativo amplamente divulgados, de forma aberta e acessível para a sociedade, considerando princípios de transparência e de padronização para comparabilidade. |
| <p>Sindicato dos Professores e Servidores da Educação e Cultura do Estado e Municípios do Ceará (Sindicato APEOC)</p> | <ul style="list-style-type: none"> - os recursos provenientes da participação no resultado ou de compensação financeira pela exploração mineral, incluídas as de petróleo e gás natural passem a integrar a cesta Fundeb percentual definido em lei, até que atinja 20%; - a complementação da União seja de 40%, a partir de 20% no primeiro ano, ampliada pelo acréscimo de 2 pontos percentuais ao ano; - proporção não inferior a 80% seja paga aos profissionais da educação básica em efetivo exercício; - a LRF disporá sobre a exclusão, no cálculo do limite prudencial de despesas com pessoal, de parte dos recursos recebidos pelo ente federado à conta do Fundeb, para efeitos de compatibilizar a obrigação de dispêndio mínimo com o pagamento dos profissionais da educação. |
| <p>Carta dos Presidentes e Vice-presidentes de Comissões de Educação das Assembleias Legislativas</p> | <ul style="list-style-type: none"> - manter a cesta de recursos obrigatórios, vinculados nas três esferas da administração; - assegurar a distribuição proporcional dos recursos em relação às matrículas de cada rede; - ampliar progressivamente a complementação da União para o mínimo de 40% da soma de todos os Fundos Estaduais; - limitar a 30% a apropriação de recursos federais vinculados à Manutenção e Desenvolvimento da Educação para efeitos da complementação federal; |

| | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> - Avançar na perspectiva de alcançar a distribuição da parcela de complementação federal diretamente às redes de ensino com menores capacidades fiscais, considerados todos os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino; - configurar como crime de responsabilidade o descumprimento de seus dispositivos; - Incrementar e tornar efetivo o seu controle social, interno e externo; - estabelecer a vinculação obrigatória de tributos derivados da exploração de petróleo, gás natural e outros recursos minerais; - impedir que as novas vinculações sejam substitutivas dos recursos já comprometidos com a atual cesta de impostos; - destinar, pelo menos, 75% dos recursos para gastos com a remuneração dos profissionais da educação; - relativizar o impacto dos gastos com pessoal da educação para efeitos da lei de responsabilidade fiscal; - assegurar o incremento real do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério e regular a instituição do Piso Salarial Profissional Nacional dos demais Profissionais da educação; - constitucionalizar o Custo Aluno Qualidade como referência do financiamento; - considerar indicadores sociais e econômicos para efeitos de redistribuição equitativa; - preservar os recursos do Salário-Educação para financiamento de programas suplementares de apoio ao desenvolvimento educacional; - revogar a EC 95/2016. <p>Este documento encarece, ainda, a necessidade de retomada de implementação do Plano Nacional de Educação (PNE).</p> |
|--|--|

Fonte: adaptado de Rezende (2020)

As propostas por ofício apresentadas são de toda ordem e não necessariamente se apresentam como textos prontos, artigo por artigo, deixando a cargo da relatoria da PEC a interpretação e melhor absorção na proposta (Rezende, 2020). Essa forma pareceu complexa de analisar, pois algumas são opostas e não necessariamente precisavam de justificativa para sua absorção ou não no texto do relatório apresentado.

Alguns dos temas propostos, inclusive, são fatos a serem observados apenas na regulamentação da PEC, dependendo do texto final aprovado pelo Legislativo para sua construção adequada de acordo e em sintonia com a legislação brasileira.

Essas discussões (audiências públicas) e os pedidos de emendas (oficiais e por ofício) geraram o relatório da deputada Professora Dorinha (comissão especial), chamado de “minuta”, que dará base ao primeiro substitutivo da proposta. A primeira versão desse relatório foi apresentada no dia 18 de setembro de 2019. Nessa versão do relatório continha (Rezende, 2019):

- a ampliação da participação da União no Fundeb, dos 10% atuais para 15% em 2021, com acréscimos anuais de 2,5 pontos percentuais até chegar a 40% em 2031 (proposta construída pela senadora em parceria com o senador Flavio Arns, relator da proposta no Senado);
- a garantia de que pelo menos 70% dos recursos do Fundeb, em cada estado, serão destinados ao pagamento de professores da educação básica em efetivo exercício;
- os recursos para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e salário-educação (tributo federal transferido para os municípios) não poderão ser usados para pagar aposentadorias e pensões;
- a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios terão que aplicar na educação pública, no mínimo, 75% dos *royalties* da exploração mineral, incluídas as de petróleo e gás natural;
- a parcela à qual os municípios têm direito de receber do ICMS passa de 75% (estabelecidos originalmente na constituição) para 65%, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;
- uma parte dos recursos transferidos dos fundos para as redes (entre 10 e 35%) observará “indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos”;
- para evitar desmonte do Fundeb, que está baseado em vinculação de impostos, em caso de reforma tributária os recursos para educação não poderão ser reduzidos;

- para aumentar os recursos das redes de educação pública mais vulneráveis, a distribuição da complementação da União deverá considerar o nível socioeconômico dos educandos;
- não poderá haver supressão ou diminuição de direitos a prestações sociais educacionais;
- para facilitar o acompanhamento dos recursos gastos com educação, os estados, o Distrito Federal e os municípios disponibilizarão todas as suas informações contábeis, orçamentárias e fiscais, conforme um modelo a ser definido pelo governo federal. Quem não cumprir a regra não poderá receber transferências voluntárias ou contratar operações de crédito;
- lei disporá sobre a fórmula de cálculo do custo aluno qualidade, considerando variedade e quantidade mínimas de insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem.

Na apresentação do texto substitutivo, a relatora, em entrevista para a *Agência Câmara* de notícias, diz que “A nossa tentativa é de construir um texto olhando para a realidade, mas entendendo a perspectiva que temos da educação pública, que tem enormes desafios.” (Junior, 2019).

O texto apresentado sofreu inúmeras críticas e elogios dos principais sujeitos que estavam disputando a construção da política. O governo federal, por meio do MEC, anunciou que não vai apoiar a proposta e que pode enviar um projeto do Executivo ao Congresso. O ministro Abraham Weintraub defendeu, em entrevista coletiva, que a participação da União passe dos atuais 10% para 15% até 2026, numa progressão de 1 ponto percentual por ano. A crítica também veio indiretamente por parte da equipe econômica, que classificou o relatório como, segundo Rodrigues e Turtelli (2019), “suicídio fiscal da república”.

Em contrapartida, o Consed emitiu nota de apoio ao texto, defendendo que a participação da União possa chegar a 40% (Rodrigues, 2019). Já as entidades que integram o Comitê Diretivo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação divulgaram uma manifestação de apoio público à minuta apresentada.

Tendo em vista a dificuldade de aprovação do texto, uma segunda proposta de substitutivo foi apresentada em 18 de fevereiro de 2020 e seu texto não foi votado inicialmente, pois houve pedido coletivo de vistas, indicando a necessidade de maior

tempo para apreciação da matéria no âmbito da câmara dos deputados (Rezende, 2020).

Nesse relatório, o montante da complementação da União seria de 15% em 2021, aumentando 1% ao ano até 2026, quanto se alcançará a marca de 20%. Desse percentual, a relatora propõe que 2,5% sejam distribuídos de acordo com o desempenho das escolas, seguindo o Sistema Nacional de Avaliação de Educação Básica (Sinaeb). Além disso, parâmetros socioeconômicos e de capacidade fiscal dos entes abaixo da escala estadual modificariam a forma de distribuição do Fundo (Rezende, 2020). Segundo o professor Daniel Cara, coordenador geral da Campanha, em entrevista divulgada no site da CNTE, as pressões do “mercado financeiro e entidades empresariais que atuam no setor da educação”, vocalizadas por parlamentares, em especial os vinculados aos chamados movimentos de renovação política, fizeram com que a Deputada Dorinha tivesse de empreender um “reco” (CNTE, 2020).

O primeiro substitutivo apresentado pela relatora correspondia a demandas educacionais históricas da sociedade e dos movimentos sociais, em especial a contribuição da União ao fundo. Contudo, a segunda versão de substitutivo, proposta no dia 18 de fevereiro de 2020, apresentou graves recuos à pauta social e a diminuição da capacidade da nova política de fundos na garantia do direito à educação e na capacidade do Poder Executivo em aumentar a sua contribuição ao fundo.

3.1.2 Do projeto substitutivo à votação no plenário da Câmara dos Deputados

Após a apresentação da segunda versão do projeto de lei substitutivo, os trabalhos das comissões especiais do Poder Legislativo foram interrompidos por conta da pandemia de covid-19, inviabilizando os debates presenciais até então realizados (Rezende, 2020). Nesse intervalo de tempo, permitiu-se que tentativas de costuras e acordos pudessem ser feitas a portas fechadas nos bastidores da capital federal, o que de fato não ocorreu de forma direta e transparente como esperado. O governo federal, até aquele momento, não havia sinalizado com propostas concretas, inviabilizando muitos dos debates e dos cálculos dos possíveis impactos financeiros (Brasil, 2020).

Entre março e junho de 2020, faltando menos de um ano para o fim da validade da segunda geração da política de fundos, os bastidores da política foram

efervescentes. Cabe ressaltar que em fevereiro de 2020 é conhecida a intenção do governo federal de privatizar uma parte da educação infantil, por meio de obras de creches inacabadas, inserindo a possibilidade de que instituições privadas providenciassem a finalização de obras paradas e explorassem economicamente com recursos do Fundeb (Zanini, 2020). A situação chegou a ser prevista no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) do governo federal. Aliada a isso, é bom pontuar a troca de comando do Ministério da Educação, com a saída de Abraham Weintraub e a chegada do Pastor Milton Ribeiro (na sequência deste trabalho, essa situação será detalhada, bem como os impactos para a discussão da política de fundos).

No dia 7 de julho de 2020, o presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM-RJ), anunciou que pretendia levar a votação da PEC para o plenário da semana, fazendo uma mudança de interpretação no regimento da casa: o texto que deveria ser votado pela Comissão Especial primeiramente para depois ser votado no plenário seria votado diretamente no plenário, haja vista que as condições sanitárias até então existentes não permitiam o debate presencial. O anúncio dessa modificação de entendimento ocorreu durante *live* promovida pela empresa Genial Investimentos.¹⁹

Importante pontuar que nesse período o tema da possível votação era pauta frequente e diária da maioria dos veículos de imprensa. Nas pautas mais frequentes estavam qual seria a contribuição do governo federal no tamanho do fundo, porém havia outras, como o uso de voucher, escolas conveniadas, *homeschooling*, conveniamento com o poder público e outros temas cujo impacto recairia sobre a política de fundos e na relação entre o público e o privado. No dia 12 de julho de 2020, em artigo de opinião no jornal *Estado de São Paulo*, o então secretário municipal de Educação de Porto Alegre, Adriano Naves de Brito,²⁰ vinculado ao PSDB e defensor das escolas *charters*, manifesta a sua avaliação sobre o projeto:

O tempo para uma mudança mais profunda na lei do fundo, que garantiu mais equidade entre os gastos dos municípios com educação, não é agora. Dou algumas boas razões para isso. [...] A primeira, e mais óbvia, é a pandemia. Ainda que seja possível aprovar a PEC em um cenário tão confuso, a necessária votação de sua lei de regulação, somente com a qual a efetiva distribuição de recursos poderá ser feita

¹⁹ A empresa Genial Investimento tem sido uma grande interessada nos precatórios do governo federal e em especial nos precatórios do Fundeb por conta da capitalização dos recursos do tesouro.

²⁰ Atualmente, em 2023, segundo seu LinkedIn, apresenta-se como CEO da Fundação Bienal de Artes Visuais do Mercosul.

já para o ano que vem, é inviável. [...] A segunda é o impacto que as reformas tributária e administrativa -- ainda mais fundamentais, mas também imprevisíveis. [...] A terceira é de cunho conceitual. Deve uma legislação sobre distribuição de recursos para entes públicos estatais que são parte de um sistema muito mais plural de oferta de educação ser constitucionalizada? Minha resposta é não, sob pena de definirmos o todo pela parte. (Brito, 2020, n. p)

Por fim, a versão final do relatório final foi apresentada à Comissão Especial em 13 de julho de 2020. Segundo o jornal *Congresso em Foco*, essa versão do relatório apresenta modificações para atender a demandas do governo federal e da oposição (Pompeu, 2020).

Entre as mudanças mais significativas estão: o fato de retirar o trecho que permitia a transferência de verbas do salário-educação para o Fundeb; exclusão, no texto, de trechos que permitiam a vinculação de recursos do petróleo e gás natural com investimentos em educação; e os percentuais de participação da união no fundo, que agora seriam de 12,5% em 2021 até atingir 20% em 2026. Segundo o relatório:

Após ouvir as ponderações do governo, especialmente do Secretário do Tesouro Nacional, Mansueto Almeida e, sobretudo, sensíveis à situação inesperada, em decorrência da pandemia causada pelo coronavírus – mas conscientes que o financiamento da educação foi seriamente afetado devido à queda de arrecadação dos recursos da cesta – FUNDEB, em especial do ICMS –, entendemos que o aumento da complementação deve adotar o seguinte gradualismo: ao invés dos 15% inicialmente propostos, o patamar inicial será de 12,5%, crescendo mais 2,5% no segundo ano, 1,5% no terceiro e quarto anos, e mais 1% nos dois anos seguintes, de forma a atingir 20% no sexto ano. Assim, mantida a meta de alcançar vinte por cento de complementação, da União em seis anos, propomos suavizar a gradatividade. Registre-se que parte desses recursos da complementação serão distribuída conforme a evolução de indicadores, a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades (Rezende, 2020, p. 2)

Com a divulgação do relatório e a tentativa dos congressistas de chegar a um consenso, diferentes sujeitos apareceram para dar suas declarações. Uma delas foi de Waldery Rodrigues, secretário especial da Fazenda, do Ministério da Economia, que manifestou para o jornal *Folha de São Paulo*, no dia 18 de julho de 2020, sua opinião sobre as discussões, associando meritocracia aos recursos do fundo:

O governo é a favor do FUNDEB. Teremos um FUNDEB com melhor desenho, mais eficiência e mais recursos. Não vamos tirar dinheiro, vamos aumentar a quantidade de recursos e queremos fazer da

maneira mais eficiente possível. (Rodrigues apud Saldanha; Brant; Caram, 2020, n.p)

No entanto, a mesma notícia, trazia a informação de que o governo sugeriu às lideranças partidárias que o fundo só entrasse em vigência a partir de 2022 e que metade da complementação pudesse ser repartida com o programa assistencial. No dia 20 de julho de 2020, véspera da votação, a nova manobra do governo abria tratativa para a possibilidade de usar parte dos recursos adicionados ao Fundeb para financiar o novo programa assistencial chamado “Renda Brasil”.²¹ Na ocasião, diferentes veículos de comunicação noticiaram o fato tendo em vista as aproximações com os prazos-limite para submissão da proposta de PEC na peça orçamentária de 2021. Ao mesmo tempo, também houve manifestação dos principais sujeitos em discussão da política de fundos, que se manifestavam sobre o tema em contrariedade à proposta do governo.

O programa anunciado seria financiado com parte dos recursos do Fundeb, exatamente como contrapartida ao aumento da participação da União nos recursos do fundo. A intenção do governo era permitir que o programa assistencial viesse a substituir o Bolsa Família, transformando o programa de organização dos recursos da escola pública em um programa assistencial, mas principalmente porque os recursos do Fundeb estão fora do teto de gastos do governo.

Esse anúncio mostrou uma contradição do governo Bolsonaro: de um lado, a visão de que as medidas assistencialistas, com o(s) auxílio(s) emergencial(is), poderiam manter a popularidade do dirigente; e de outro, a força com que o mercado tem cobrando respeito à regra do teto de gastos e ao pagamento da dívida pública, evidenciando sua preocupação com o tamanho do Estado, oriundo da possibilidade do aumento dos gastos.

Nesse intervalo de discussões e na véspera do tema virar à pauta na Câmara dos Deputados, um coletivo de vinte governadores, liderados pela governadora do Rio Grande do Norte, Fátima Bezerra (PT-RN). emite uma carta que manifesta sua defesa do novo Fundeb. A carta foi assinada por vinte governadores com exceção dos governadores dos seguintes estados da federação: Rio Grande do Sul – Eduardo Leite

²¹ Renda Brasil ou Renda Cidadã são os nomes provisórios da política de assistência do governo Bolsonaro, que até o momento da escrita desta tese estava em planejamento e não dispunha de documentos de referência. A intenção do governo, segundo as notícias conhecidas, é de que o programa viria a substituir o Bolsa Família, em uma tentativa de associar o programa à sua gestão

(PSDB); Santa Catarina – Carlos Moisés (PSL); Paraná – Ratinho Júnior (PSD); Rio de Janeiro – Wilson Witzel (PSC); Minas Gerais – Romeu Zema (Novo); Amazonas – Wilson Miranda Lima (PSC); e Roraima – Antônio Denarium (ex-PSL, sem partido no momento da assinatura).²² A pesquisa identificou que, todos os governadores que não assinaram apoiavam as pautas econômicas do governo.

A carta expressa opinião do coletivo dizendo:

Diante do iminente fim da vigência do FUNDEB, o Parlamento protagonizou um amplo e qualificado debate sobre a necessidade de torná-lo um fundo permanente, bem como sobre a importância de aprimoramento do FUNDEB, com a ampliação da participação da União no financiamento da educação básica e a revisão da metodologia de distribuição dos recursos da complementação da União aos Estados e Municípios. (Fórum de Governadores, 2020. p. 1)

No dia posterior a esse anúncio, 21 de julho de 2020, em reunião realizada na casa do presidente da Câmara dos Deputados, o governo fechou orientação para que os partidos aliados obstruíssem a votação caso não houvesse acordo. Como contrapartida política, as lideranças do Congresso se comprometeram a encontrar brechas orçamentárias para o programa assistencial. Todavia, nesse mesmo acordo, não estavam previstos na discussão da votação da nova política a aprovação consensual com parte dos recursos do fundo vinculado à questão assistencial e nem o acordo para permitir o repasse para escolas privadas por meio do *voucher*. Nesse acordo, um dos poucos consensos era resguardar parte dos novos recursos (5%) ao fundo com despesas que estivessem ligadas à educação infantil.

Nessa etapa da discussão havia duas grandes propostas bastante antagônicas em discussão: a primeira, de aumentar a complementação dos recursos da União apenas em 2022 (deixando o fundo descoberto em 2021); e a outra proposta, de acatar a proposta de 20% de complementação dos recursos da União em 2021, mas que esse recurso extra (de 10% já presentes na segunda geração da política de fundos para 20%) também pudesse ser utilizado no programa assistencial em criação.

A participação do governo Bolsonaro se mostrou frágil nessa discussão e parecia desconhecer todo o trabalho realizado até então. O percentual de complementação da união na faixa de 20%, até então em discussão, alteraria o valor

²² Ainda que não conste na nota oficial o nome do Governador de Roraima em nota do dia 21/07/2020 o governador declarou no site do Governo de Roraima ter assinado o referido manifesto.

mínimo gasto por aluno no país (uma alta de 39% em relação aos dados de 2019), passando de R\$ 3.427 para R\$ 4.778, segundo cálculo da Consultoria do Orçamento da Câmara. O número de municípios beneficiados com a complementação seria 34% maior, das atuais 1.699 cidades para 2.284 em 2026.

Na sessão do Plenário da Câmara, realizada por videoconferência no mesmo dia, 21 de julho de 2020, a proposta entrou em votação e, no primeiro turno, o texto base recebeu 499 votos favoráveis e apenas 7 votos contrários. Em votação no segundo turno, uma exigência de PEC, a votação foi de 492 votos favoráveis e 6 contrários. Por se tratar de uma alteração na Constituição Federal, eram necessários pelo menos 308 votos a favor, o que foi alcançado, dado o grande destaque pelos veículos de comunicação e dos principais sujeitos interessados, que incentivaram participação popular por meio das redes sociais, fazendo pressão em deputados e senadores sobre a pauta.

Na sessão, os votos contrários à PEC em primeiro turno foram dados pelos deputados ligados ao partido do governo: Paulo Martins (PSC-PR), Bia Kicis (PSL-DF), Chris Tonietto (PSL-RJ), Filipe Barros (PSL-PR), Junio Amaral (PSL-MG), Luiz P. O. Bragança (PSL-SP) e Márcio Labre (PSL-RJ).

Entre os pontos do texto da PEC aprovados na Câmara dos Deputados estão:

- Fundeb Permanente;
- participação da união fracionada até um total de 23% (12% em 2021; 15% em 2022; 17% em 2023; 19% em 2024; 21% em 2025; 23% em 2026), direcionada para os entes da federação que não atingirem o valor anual mínimo por aluno;
- prevê que, em caso de falta de vagas em creches na rede pública, o dinheiro poderá ser destinado a instituições filantrópicas, sem fins lucrativos;²³
- piso de 70% para o pagamento de salário de profissionais da educação em efetivo exercício, sem teto;²⁴

²³ As mudanças foram feitas pela relatora para acomodar um pedido do governo federal sobre o benefício para a educação infantil e, assim, evitar a desidratação de outros pontos do projeto. Inicialmente, o governo queria que a PEC liberasse a utilização dos recursos do Fundeb para a compra de vagas em escolas privadas por meio dos chamados *vouchers*.

²⁴ O texto da relatora propõe o piso de 70% para o pagamento de salário de profissionais da educação, sem teto. O governo defendia que o percentual fosse o limite máximo para pagar a folha de pessoal.

- o recurso adicionado pelo aumento da participação da União terá algumas peculiaridades: 15% terá que ser obrigatoriamente para investimentos e no máximo 85% poderá ser utilizado para pagar salários de profissionais da ativa.²⁵
- o custo aluno-qualidade (CAQ) será considerado como parâmetro para o padrão mínimo de qualidade do ensino;
- cria um modelo híbrido para distribuição dos recursos até o final da implantação: uma parte dos recursos segue a mesma sistemática da segunda geração da política de fundos (10%); uma outra parte (10,5%) será destinada às redes de ensino que não atingirem o valor mínimo por aluno anual. No entanto, nesse percentual, uma parte dele (5%) deverá ser destinada à educação infantil, e a parte complementar (2,5%) será distribuída às redes públicas que alcançarem resultados satisfatório em indicadores de atendimento escolar e aprendizagem na redução das desigualdades;
- prevê que uma parte da complementação da União ao fundo seja utilizada em despesas de capital;
- prevê que as legislações estaduais tenham um tempo de dois anos para absorver as mudanças e designar uma parte do recurso do ICMS (10%) com base em indicadores de desempenho para melhoria nos resultados de aprendizagem e aumento da equidade.

A aprovação de um texto de referência que daria base à terceira geração da política de fundos, com todos os desafios internos, foi comemorada pelas entidades representativas no campo da educação e foi notícia nos veículos de imprensa. Ainda que o texto não se apresentasse como uma unanimidade, as comemorações maiores giravam em torno do aumento da participação da União no fundo, colaborando com a redução das desigualdades econômicas dos entes federados. Por outro lado, apresentava-se como um desafio novo, que a nova sistemática, ainda desconhecida, exigiria.

²⁵ A proposta inicial dos deputados não previa um valor mínimo para investimentos, o que desagradava a equipe econômica.

Depois da aprovação, o texto seguiu diretamente para o Senado Federal, onde seria novamente analisado. Havia o risco de modificações no texto e, se houvesse, a necessidade de o texto retornar para a Câmara dos Deputados para nova votação, atrasando e complicando ainda mais o processo.

3.1.3 Do projeto da Câmara dos Deputados à votação no Senado Federal

No Senado, a PEC até então conhecida como 15/2015, que inaugurava a terceira geração da política de fundos, apresentada pela deputada Raquel Muniz (PSC-MG), foi renumerada como PEC 26/2020. A casa legislativa recebeu a matéria no dia seguinte à votação na Câmara dos Deputados, ou seja, 22 de julho de 2020. Nessa casa legislativa, o relator responsável pelo texto foi o senador Flávio Arns, que já estava acompanhando as discussões que aconteceram na Câmara para embasar seu parecer.

O senador, que tem uma grande aproximação com instituições de cunho confessional e com as APAEs, retirou um dispositivo do texto que permitia a utilização dos recursos para o financiamento de instituições privadas de todos os tipos em detrimento da escola pública. Em tese, o dispositivo aprovado na Câmara dos Deputados permitia o repasse dos recursos dos fundos para escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas em caso de falta de vagas na rede pública (Arns, 2020).

O parecer do relator foi entregue no dia 29 de julho de 2020. Percebemos que nessa casa legislativa não foram realizadas audiências públicas sobre o tema, apenas debates internos. No relatório, o senador destaca e elogia a atuação de uma série de entidades e movimentos que participaram ativamente das discussões na Câmara dos Deputados, como o Fórum Nacional de Governadores; a Undime; o Consed; a Campanha; o TPE; a CNTE; a UNCME; o CNE; a Copeduc/CNPG; o FNE; a CNM; a FNP; a Apib; a Conaq; a Anon; a Fineduca; a Ubes; o Ipea; o Inep; o TCU; e as universidades: USP e UFG (Arns, 2020).

Após a apresentação do relatório, foram submetidas nove emendas ao projeto pelos senadores entre o período de 4 de agosto de 2020 a 19 de agosto de 2020, sendo que três foram retiradas posteriormente e as demais não foram absorvidas pelo relator.

O parecer do relator, senador Flávio Arns, foi para votação no dia 25 de agosto de 2020 e foi aprovado por 79 votos favoráveis no primeiro e no segundo turno (por

tratar-se de uma PEC, eram necessários ao menos 49 votos). Nessa casa legislativa, não houve votos contrários ao texto aprovado na Câmara dos Deputados e nem ao parecer do relator. Todos os partidos realizaram a indicação para a aprovação da PEC no Senado. Por acordo entre as lideranças, o Senado realizou os dois turnos de votação no mesmo dia em pouco mais de quatro horas de debates.

O Senado aprovou a matéria apenas com o acréscimo de uma emenda supressiva que previa retirar o artigo que abria a possibilidade do uso de parcela dos recursos da complementação da União ao Fundeb para escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas. Esse tema havia sido amplamente discutido na Câmara e era polêmico por já haver previsão constitucional contrária sobre o tema.

No dia posterior, 26 de agosto de 2020, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal reuniram-se para a promulgação da então PEC 015/2015-A da Câmara ou a PEC 026/2020 do Senado, que se tornou a Emenda Constitucional 108.

3.2 A tramitação da lei de regulamentação

O caminho percorrido pelo processo de regulamentação foi mais tortuoso para quem acompanha o processo de construção da política pública quando comparado com a discussão da Emenda Constitucional. Parte dessa dificuldade se deu pelo avanço das forças de interesses privados em detrimento do avanço de teses que favoreciam as pautas do público.

Enquanto no primeiro momento de transformação da PEC para EC os termos e nomenclaturas estavam em formato mais abrangente no processo de regulamentação, os termos acabam tomando uma dimensão mais objetiva e, conseqüentemente, acompanhava-se o que poderia acontecer e tensionar a relação público-privado.

Até então, a segunda geração da política de fundos trazia consigo poucos conceitos em relação aos quais havia maturidade de entendimento e na comparação da primeira para a segunda geração da política de fundos). Com uma nova regulamentação, esse novo processo trouxe questões para o centro do debate, como equidade, regulamentação do CAQ, critérios meritocráticos para a distribuição e acesso dos recursos e, em tese, interesses privatistas que acabavam avançando em detrimento dos investimentos necessários na educação pública.

Essa etapa do processo tenta trazer elementos capazes de operacionalizar o que chamamos de regulamentação,²⁶ para a implantação da EC 108 de 26 de agosto de 2020 nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, assim como fazia sentido na implantação das políticas de primeira e segunda geração.

Ainda que tenha sido tortuoso, como mencionado, entre a entrada do projeto de lei e sua promulgação houve uma tramitação rápida pela necessidade de que pudesse vigorar a partir de janeiro do ano seguinte (2021). Foi proposto em 27 de agosto de 2020 e aprovado pelas casas legislativas até o dia 18 de dezembro de 2020, recebendo sua sanção presidencial no dia 25 de dezembro de 2020.

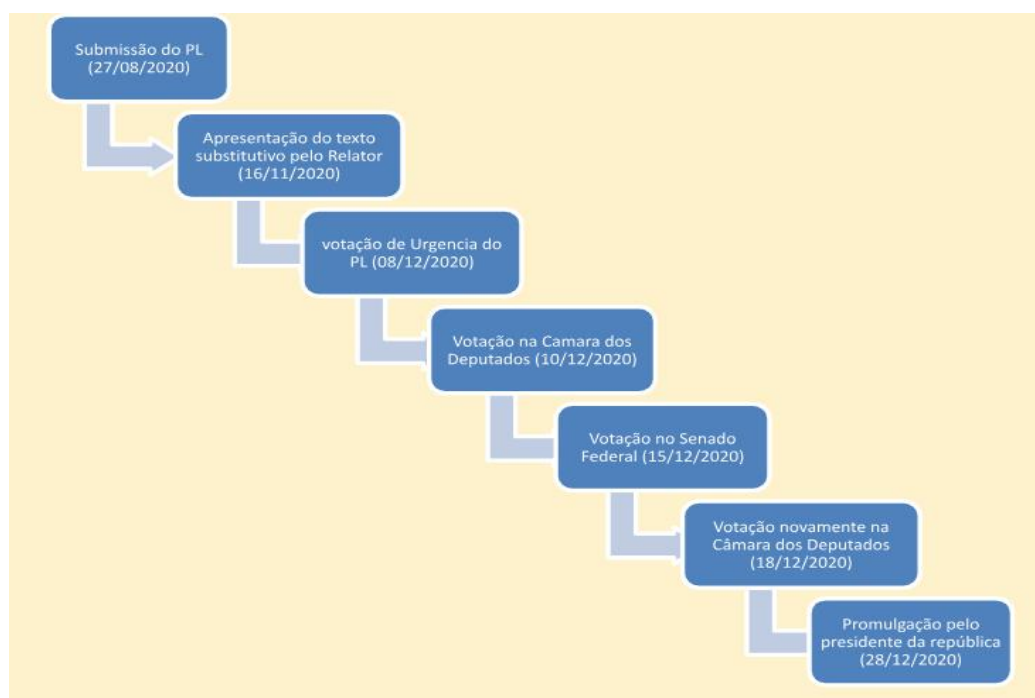
3.2.1 Da proposição do projeto de lei à votação na Câmara dos Deputados

Assim como na PEC, a proposta de regulamentação não veio do governo federal e sim protocolada pela deputada federal Professora Dorinha (DEM-TO), acumulando experiência a partir da relatoria da então PEC 015/2015. A deputada apresentou o projeto de lei para regulamentar a terceira geração da política de fundos que viria a substituir a então Lei nº 11.494 de 2007 no dia posterior à promulgação da Emenda Constitucional 108.

A linha do tempo do processo que será descrito pode ser observada na figura a seguir:

²⁶ O “poder de regulamentar” previsto na legislação brasileira é mais uma etapa da forma como a política pública precisa ser complementada com novos atos normativos para que efetivamente possa produzir seus efeitos. Torna-se, por vezes, um processo complexo que exige leituras paralelas para compreensão da sistemática de forma mais completa. É uma das etapas também realizadas no âmbito do Poder Legislativo para que tenha força no nível de um processo complexo e federativo, assim como ocorreu na primeira e na segunda geração da política de fundos.

Figura 2 – Etapas do processo de regulação



Fonte: elaborado pelo autor.

Como mencionado, o projeto de lei foi apresentado no dia posterior à promulgação da EC, em no dia 27 de agosto de 2020, pela deputada Professora Dorinha Rezende (DEM-TO) e também pelos seguintes deputados: Tábata Amaral (PDT-SP), Danilo Cabral (PSB-PE), Idilvan Alencar (PDT-CE), Raul Henry (MDB-PE), Bacelar (PODEMOS-BA), Mariana Carvalho (PSDB-RO), Professor Israel Batista (PV-DF), Rose Modesto (PSDB-MS), Paula Belmonte (Cidadania-DF). O projeto recebeu o número 4.372 de 2020 (PL 4372/2020).

Entre os autores do PL, chama atenção que são de diferentes partidos, defendem pautas distintas, mas a maioria é ligado à própria discussão da agora EC (Bacelar foi presidente da Comissão Especial; Idilvan, relator da subcomissão de ensino médio e profissionalizante; e Tábata Amaral, ligada à Fundação Lemann, havia sugerido emendas vinculadas ao privado na discussão da PEC). Também fazem parte membros da coordenação da Frente Parlamentar Mista da Educação no Congresso Nacional (Raul Henry, Professor Israel Batista, Tábata Amaral, Paula Belmonte e Danilo Rocha).

Na justificativa do projeto de lei, a deputada Dorinha declara que:

As avaliações foram amadurecendo, os consensos se construíram e concessões foram feitas, como é comum e saudável nos ambientes plurais e

democráticos. Todos os aspectos trazidos à colação foram analisados. O trabalho conjunto e cooperativo entre as relatorias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal permitiu que se costurasse o entendimento necessário. (Rezende, 2020).

Ainda que essa fosse a preocupação da deputada ao assumir a tarefa de relatoria da PEC 015/2015, que se transformou na EC 108, pouco se sabia dessa preocupação ou intenção da deputada em fazer a proposição do projeto de lei de regulamentação. Até porque se esperava que essa iniciativa partisse do governo, como é de praxe no campo político em temas mais complexos.

Ficou evidente a expressão, no discurso da autora, de tentar “buscar consensos” e possibilidades de uniões de diferentes grupos em torno de um tema de interesse nacional. A preocupação parecia estar em não desconstruir a proposta de diferentes sujeitos coletivos que participaram da construção e do debate da EC 108, principalmente aqueles cujos interesses estão no campo do privado e de lógicas de mercado. Naquele momento da discussão, em 2020, não se sabia, mas, no ano seguinte, a autora da PLR e relatora da PEC tornar-se-ia candidata ao Senado Federal nas eleições de 2022 e posteriormente seria eleita senadora da república com o *slogan* de “mãe do novo Fundeb”.

abe aqui um parêntese para dar destaque, neste momento, ao currículo e à trajetória da então deputada Professora Dorinha, que acabara de se tornar destaque com a aprovação da EC. A deputada é filha de professores e tem sua trajetória profissional ligada à educação. Ela esteve à frente da Secretaria da Educação e Cultura do estado do Tocantins por mais de nove anos (1998-2009). No entanto, sua trajetória política é vinculada a partidos do centro político: primeiro no DEM, quando foi eleita para a primeira legislatura; e agora, após a transformação dos partidos DEM e PSL, no União Brasil.

Em seu site próprio,²⁷ a deputada Dorinha afirma que criou programas de valorização do professor, como o Plano de Carreira e Subsídios, cursos de capacitação e formação continuada; criou o Salão do Livro do Tocantins, instalou as primeiras escolas de tempo integral, popularizou as bibliotecas escolares, promoveu a educação indígena e a inclusão digital nas escolas.

Em sua trajetória também consta um processo denunciado pelo Ministério Público Federal (MPF), pela suposta prática dos crimes de inexigibilidade indevida de

²⁷ Disponível em: <https://professoradorinha.com.br/biografia/>.

licitação (artigo 89 da Lei nº 8.666/1993) e peculato (artigo 312 do Código Penal), em razão da compra direta de material didático e obras da literatura nacional, realizada em 2003 e 2004, quando ela exercia o cargo de secretária de estado de Educação e Cultura (STF, 2014). Em 2017, a primeira turma do Supremo Tribunal Federal (STF) manteve a condenação da deputada. No ano seguinte, em agosto de 2018, o STF a absolveu garantindo não encontrar irregularidades da parte de deputada no processo de compras dos livros didáticos, ainda ocupante do cargo de gestora (STF, 2019).

O site da deputada ainda traz que ela foi aprovada no 8º processo seletivo da Rede de Ação Política pela Sustentabilidade (RAPS), de cuja turma de líderes passou a fazer parte. A RAPS²⁸ têm como parceiros institucionais: Instituto Arapyaú, Fundação Lemann, Instituto Clima e Sociedade e Instituto Galo da Manhã. São também, no período 2020/2021, parceiros programáticos: Fundação Fernando Henrique Cardoso, Ação Brasil, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Instituto Alana, Instituto Votorantim, TPE, Insper e outras instituições privadas que defendem a pauta do privado.

Segundo o site da RAPS,²⁹ mais atualizado em 2023, a sua rede é constituída por 564 membros de 26 partidos políticos de todas as regiões do país, de 26 estados e do Distrito federal. Ainda segundo o site, do total de membros 182 estão no exercício de cargos eletivos, como: 7 senadores, 15 deputados(as) federais, 31 deputados(as) estaduais, 84 vereadores(as), 5 governadores, 27 prefeitos(as) e 10 vice-prefeitos(as).

Quanto ao tema da regulamentação, conforme a Agência Câmara de Notícias:

Segundo a deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO), autora da proposta, a atualização atenderá demandas da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e da Confederação Nacional de Municípios (CNM). (Machado; 2021, n.p)

A proposta continha muitos elementos iguais aos da segunda para a terceira geração da política de fundos, com “algumas atualizações advindas da própria EC 108” (Rezende et al., 2020), como definiu a autora do PLR. Em síntese, o projeto de lei apresentava:

²⁸ Nas eleições de 2018, a RAPS elegeu: 16 deputados federais, 16 deputados estaduais, 3 senadores e 2 governadores. Nomes como o do governador do Rio Grande do Sul, Eduardo Leite (PSDB-RS), do governador do Espírito Santo, Renato Casagrande (PSB-ES), estão na lista dos divulgados que fazem parte do coletivo. Ao todo, as lideranças da RAPS receberam mais de 26 milhões de votos em todo o país.

²⁹ Disponível em: <https://www.raps.org.br/>.

- Detalhamento da operacionalização do novo Fundeb e as formas de distribuição dos recursos em um modelo híbrido: uma parte do recurso seguiria a mesma sistemática de distribuição da política de fundos anterior (10%) que leva em conta os fundos que não alcançarem o valor mínimo anual por aluno matriculado, e uma outra parte “nova”, que distribuirá os recursos diretamente às redes quando o valor anual total por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente (10,5%); e um percentual para redes públicas de ensino públicas que cumprirem condicionalidades de melhoria de gestão (2,5%).
- Indica que se mantenham, no primeiro ano de vigência da nova política (no caso para 2021), as ponderações atuais quanto às etapas, modalidades, duração de jornada e tipos de estabelecimento de ensino, mas deixa pra 2022 a definição de quais os indicadores que compõem a distribuição dos recursos com base em desempenho.

O primeiro passo do projeto, depois de sua proposição, foi o trabalho de designar a relatoria do PLR. Para os trabalhos foi designado o deputado Felipe Rigoni (PSB-ES). O deputado tem em sua biografia um desentendimento com o próprio partido, na justiça, buscando manter sua atuação como deputado enquanto o partido fica com a vaga. Sua motivação para isso é dada por entender que o seu perfil seja “bem liberal”,³⁰ em detrimento das escolhas do partido. Declara-se crítico do governo do então presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), mas defensor da política econômica liberal daquele governo. O deputado Rigoni foi um dos deputados suspensos pelo PSB após contrariar a orientação da legenda e votar a favor da reforma da Previdência em 2019.

O deputado tem forte ligação com as APAEs,³¹ uma das instituições que, no decorrer da pesquisa, mostrou-se interessado em receber mais recursos públicos na área da educação. Por ter sido eleito como primeiro deputado cego do Congresso Nacional, carregava, como pautas centrais, o combate à corrupção e a inclusão de pessoas com deficiência. O deputado também é vinculado ao Movimento Renova BR

³⁰ Percebeu-se ao longo do acompanhamento do processo que o relator, ao se descrever, usava sempre essa expressão por identificar-se com características do ultraliberalismo em vez do neoliberalismo.

³¹ Pontuamos que, ainda que as APAEs exerçam atividades de interesse público e social, trata-se de instituições privadas que não exercem as mesmas responsabilidades no campo educacional do que as instituições educacionais públicas – objeto desta pesquisa e dos interesses do fundo público que sustenta a educação pública.

e ao Movimento Acredito,³² que por sua vez se aproxima de pautas de campanha que abarcam a inclusão de pessoas com deficiências.

Diferente do que ocorreu na PEC até a virada em EC, na regulamentação houve poucas audiências públicas e discussões durante o andamento da proposta, que também ocorreu durante o período da pandemia de covid19 e não permitiu debates de forma presencial. Sob o discurso da necessidade de agilidade no processo de tramitação para não perder a continuidade na política de fundos, o debate foi suprimido.

No quadro a seguir estão sintetizados os debates realizados durante o processo conduzido nas Audiências Públicas, relatados como “Ciclo de Debates” pelo relator em seu documento:

Quadro 9 – Audiências públicas na regulamentação

| Data | Tema | Expositores |
|------------|--|--|
| 27/10/2020 | O novo Fundeb - Desafios da regulamentação | Priscila Cruz – Todos Pela Educação; Claudia Costin – Professora da FGV e Harvard; Sylvia Cristina Toledo Gouveia – Diretora de Programa da Secretaria Executiva do Ministério da Educação (MEC); Rosângela Gavioli Prieto – Coordenadora da Rede FINEESP e docente da Faculdade de Educação da USP. |
| 29/10/2020 | Fiscalização, avaliação e controle do uso dos recursos | André Geraldo Oliveira e Léo Arno Richter – Auditores do TCU; Maria Cristina Manella Cordeiro – Representante da Comissão Permanente de Educação (COPEDEC-Ministério Público); Renata Mesquita D’Aguiar – FNDE; Maria Beatriz Padovani – Representante do Foncede; Manoel Humberto Gonzaga Lima – UNCME. |
| 03/11/2020 | Complementações da União e operacionalização dos indicadores | Borba David Coimbra – MEC; Armando Simões – INEP; Ernesto Carneiro Preciado – STN; Cláudio Tanno – Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados; |

³² O Movimento Acredito é um dos grupos patrocinados e apoiados pela Fundação Lemann e pelo apresentador Luciano Huck. Conforme se observa em seu site, declara-se como um “movimento nacional suprapartidário” e tem como pauta a renovação da política brasileira pautada em sete temas: dignidade e igualdade de oportunidades; diversidade; ética e transparência; estado eficiente e fiscalmente responsável; sociedade plural e livre; economia empreendedora e competitiva; e sustentabilidade. A esse coletivo se ligam ainda a deputada federal Tábata Amaral (PDT-SP) e o Senador Alessandro Vieira (Cidadania-SE).

| | | |
|------------|---|--|
| | | Marcelo Ponte – Consultor do Banco Mundial; Michele Roncalio – Secretária Adjunta da Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina; Nalú Farenzena – Presidente da Fineduca. |
| 04/11/2020 | Valorização dos profissionais de educação | Caroline Tavares, Gerente do Movimento Profissão Docente; ³³ Daniel Cara – Coordenador geral da Campanha; David Coimbra Borba – Gerente de Projetos do MEC; Heleno Manoel Gomes de Araújo Filho -- Presidente da CNTE; Luiz Miguel Martins Garcia -- Presidente da UNDIME. |
| 05/11/2020 | Fatores de Ponderação | Alessio Costa Lima – Presidente da Undime; David Coimbra Borba – Gerente de Projetos do MEC; Gustavo Henrique Moraes – Coordenador Geral de Instrumentos e Medidas Educacionais do Inep; José Francisco Soares – UFMG; Josué Modesto dos Passos Sobrinho – Secretário de Educação, Esporte e Cultura de Sergipe; Marisa Abreu – Consultora de Educação da CNM; Samuel Simões Oliveira Franco – Gerente de Projetos do MEC. |

Fonte: elaborado pelo autor com base em Lopes (2020).

É importante ressaltar que nos ciclos de debates se notou a ausência de sujeitos coletivos ligados a academia, como a Anped, Anfope e a Anpae, cujas trajetórias no campo da educação são facilmente reconhecidas, ainda que pudessem ser representadas por alguns sujeitos coletivos, como a Campanha, TPE e a própria Undime. Notadamente, também é relevante mencionar a participação de sujeitos que se ligam ao governo, representados por diferentes servidores do próprio MEC e do Inep. O quadro também revela a ausência de autoridades da alta cúpula do governo que não estiveram no debate, diferente do que ocorreu no debate da PEC, ainda que de forma bastante tímida.

O quadro anterior também revela alguns sujeitos como os primeiros a serem ouvidos, como o caso do BM, do TPE e da pesquisadora Claudia Costin,³⁴ que

³³ Sobre esse movimento, vinculam-se Fundação Lemann, Instituto Península, Itaú Social, Fundação Natura, Instituto Unibanco, TPE e Fundação Vivo.

³⁴ Diferentes trabalhos descrevem a pesquisadora Claudia Costin e sua ligação ao TPE. Daqueles com os quais estamos mais familiarizados é importante salientar o de Evangelista e Leher (2012), publicado

naquele momento a vinculava apenas à FGV e a Harvard, mas que em sua trajetória já ocupou cargos públicos nos governos do PSDB e que se aproxima muito da tradição do próprio TPE e da Fundação Unibanco (de cujo conselho de governança é membro). A tradição de ouvir os movimentos pró-mercado repetiu o que havia acontecido na discussão da PEC.

Também é relevante mencionar que, no debate, não foram ouvidos um dos sujeitos que figuram entre os mais interessados: os estudantes ou instituições que os representem diretamente, como a Une ou a Ubes, como foi na discussão da PEC. Devido à falta de documentos do próprio Congresso Nacional (transparência), como lista de presença das audiências públicas, não se sabe se eles estavam acompanhando a discussão indiretamente.

As discussões, muito focalizadas em pontos bem específicos da regulamentação, também evidenciaram um foco: questões meritocráticas, lógicas quantitativas e monetárias da preocupação em torno de quanto, objetivamente, cada município iria perder ou ganhar para além dos recursos atuais no cômputo do valor por aluno do fundo e que poderia vir a aplicar no município em detrimento, por exemplo, da consolidação do CAQ/CAQi.

As pesquisas realizadas no acompanhamento das apresentações dos sujeitos indicaram que o tema do custo aluno-qualidade e outros mais próximos do tensionamento da relação público-privado circulou pelas audiências públicas, mas não foram absorvidos adequadamente pelo projeto de lei substitutivo apresentado. Percebeu-se que o foco foi direcionado para o aperfeiçoamento do modelo vigente até então (a política de financiamento da educação básica em segunda geração) sem muitas inovações, em detrimento de um projeto inovador e diferenciado que desse conta das grandes especificidades da educação pública.

Ao projeto foram apresentadas 48 propostas de emendas que estão sintetizadas no quadro a seguir. Destas, 44 foram apresentadas num primeiro momento na Câmara dos Deputados, enquanto as demais já na votação em plenário.

Quadro 10 – Emendas individuais apresentadas por deputados federais ao PLR

| Número da Emenda | Autor | Conteúdo |
|-------------------------|--------------|-----------------|
|-------------------------|--------------|-----------------|

na revista *Trabalho Necessário* e que descreve parte de sua atuação ainda na tentativa de ingressar no governo de Dilma Rousseff em 2012.

| | | |
|-----|--------------------------------|---|
| 001 | Emanuel Pinheiro Neto (PTB/MT) | Vedada a aplicação de recursos do Fundeb em fundos de previdência ou na contribuição patronal ou contribuição previdenciária suplementar relativa aos servidores públicos. |
| 002 | Emanuel Pinheiro Neto (PTB/MT) | Insera a obrigatoriedade de serem disponibilizados pelos poderes executivos de todas as esferas federativas, nos seus sites de internet, dados acerca do recebimento e aplicações dos recursos do fundo. |
| 003 | Emanuel Pinheiro Neto (PTB/MT) | Altera trecho do projeto de lei para entender que os recursos dos Fundos, provenientes da União, dos Estados e do Distrito Federal, sejam transferidos automaticamente para contas únicas e específicas dos governos estaduais, do Distrito Federal e dos municípios, vinculadas ao respectivo fundo, instituídas para esse fim, e sejam executados, vedada a transferência para outras contas. |
| 004 | Emanuel Pinheiro Neto (PTB/MT) | Insera trechos para regular o relacionamento das informações dos fundos com o SIOPE de forma compulsória. |
| 005 | Joice Hasselmann (PSL/SP) | Admite-se, para efeito da distribuição dos recursos previstos no caput do art. 212-A da CF, o cômputo das matrículas das instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público que atuem na educação básica. |
| 006 | Tiago Mitraud (Novo/MG) | Altera trechos que conceituam quem são os “profissionais da educação básica” e o conceito de “efetivo exercício”. |
| 007 | Eduardo Barbosa (PSDB/MG) | Insera trechos que objetivam a ampliação do tempo de permanência de estudantes matriculados na rede pública, mediante a oferta de contraturno em instituições conveniadas para implementação da educação básica em tempo integral. |
| 008 | Eduardo Barbosa (PSDB/MG) | Estabelece os critérios para que as matrículas de alunos com deficiência, na educação especial, oferecida pelas instituições com atuação exclusiva nessa modalidade, sejam computadas para fins de distribuição dos recursos do Fundeb |
| 009 | Eduardo Barbosa (PSDB/MG) | Insera a necessidade do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social como requisito para obtenção dos recursos do Fundeb |

| | | |
|-----|--------------------------------|--|
| 010 | Soraya Santos (PL/RJ) | Insera trechos para permitir a utilização dos recursos do Fundeb por instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas. |
| 011 | Tedi Conti (PSB/ES) | Insera trechos para considerar como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas com programas suplementares de alimentação e com aquisição de gêneros alimentícios a serem utilizados na merenda escolar. |
| 012 | Enio Verri (PT/PR) | Insera trechos para delimitar o significado da função redistributiva da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação a suas escolas para equiparar as condições de oferta do ensino nas escolas públicas. |
| 013 | Enio Verri (PT/PR) | Reorganiza a escrita do art. 8 do texto substitutivo para não permitir o uso dos recursos do Fundeb para instituições privadas. |
| 014 | Enio Verri (PT/PR) | Reorganiza a escrita do art. 7 do texto substitutivo para não permitir o uso dos recursos do Fundeb para instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas. |
| 015 | Enio Verri (PT/PR) | Insera trechos para considerar e conceituar o Custo Aluno Qualidade (CAQ) no projeto de lei. |
| 016 | Enio Verri (PT/PR) | Modifica o art. 14 do projeto substitutivo para delimitar a organização da complementação da União por critérios meritocráticos (2,5%). |
| 017 | Enio Verri (PT/PR) | Modifica o art. 26 reconceituando “remuneração”, “profissionais da educação básica” e “efetivo exercício” no que se refere a possibilidades de uso dos recursos do Fundeb. |
| 018 | Enio Verri (PT/PR) | Insera trechos na lei para a obrigatoriedade da definição do piso salarial profissional nacional para os profissionais da escola pública por lei específica. |
| 019 | Perpétua Almeida (PCdoB/AC) | Altera a redação do art. 7 para inserir a referência do VAAT, VAAF ou VAAR sejam dadas pelo Custo Aluno-Qualidade. |
| 020 | Perpétua Almeida (PCdoB/AC) | Insera trechos para considerar a obrigatoriedade do poder público fixar, em lei específica, até 31 de dezembro de 2021, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. |
| 021 | Túlio Gadelha (PDT/PE) | Altera o art. 7 do projeto substituto para delimitar a atuação da rede privada, instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas na utilização dos recursos do Fundeb. |

| | | |
|-----|------------------------------|---|
| 022 | Bira do Pindaré (PSB/MA) | Insera trechos ao artigo 7 do projeto substituto para prever a obrigatoriedade de comprovar, aos estabelecimentos que utilizam o recurso do Fundeb, o cumprimento da lei 10.639/2003, sobre o ensino da História e Cultura Afro-brasileiras e Africanas |
| 023 | Renata Abreu (Podemos/SP) | Insera trechos no projeto para considerar como possibilidade ações de manutenção e desenvolvimento do ensino a aquisição e instalação de câmeras nas escolas. |
| 024 | Bacelar (Podemos/BA) | Solicita modificações na escrita do texto aos artigos 5, 6, 7, 10, 14 e 43 para ajustar que a avaliação da educação prevista no texto garanta mais equidade no campo educacional. |
| 025 | Bacelar (Podemos/BA) | Insera elementos no art. 5 do texto para conceituar o “padrão mínimo de qualidade” e qualificar o conceito de “Custo Aluno Qualidade” |
| 026 | Bacelar (Podemos/BA) | Solicita alterações no art. 5, 7, 10, 14, 43 e 49º para melhor compreensão do valor anual por aluno referente à evolução de indicadores (VAAE). |
| 027 | Bacelar (Podemos/BA) | Solicita alteração nas siglas VAAR para VAAE. |
| 028 | Bacelar (Podemos/BA) | Solicita alterações no art. 43 do referido projeto para alterar os fatores de ponderação das diferentes etapas e modalidades da educação. |
| 029 | Renata Abreu (Podemos/SP) | Insera trechos no projeto para considerar como possibilidade ações de manutenção e desenvolvimento do ensino a aquisição e instalação de câmeras nas unidades de ensino. |
| 030 | Marcelo Aro (PP/MG) | Altera o percentual mínimo de 10% dos recursos da complementação (VAAT), que serão aplicados para capacitação e contratação de profissionais voltados para inclusão de alunos com necessidades educacionais especiais. |
| 031 | Evair v. de Melo (PP/ES) | Solicita alteração no art. 16 do projeto de lei substitutivo para que o cronograma de complementação da União seja 30 de abril do ano seguinte ao invés de 31 de janeiro. |
| 032 | Sâmia Bomfim (PSOL/SP) | Solicita alteração do PL com uma proposta de texto substitutiva global. |
| 033 | Sâmia Bomfim (PSOL/SP) | Solicita alterações no projeto para compreender que a VAAR seja repassada às redes públicas cumpridas alguns requisitos: evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das |

| | | |
|-----|------------------------------|--|
| | | desigualdades, em especial no enfrentamento das desigualdades raciais na educação. |
| 034 | Rogério Correia (PT/MG) | Estabelece o Valor Anual por Aluno Raça (VAAR) como modalidade de complementação da União nos recursos do Fundeb, no intuito de garantir políticas educacionais de redução à desigualdade educacional racial. |
| 035 | Clarissa Garotinho (PROS/RJ) | Insere trechos no projeto de lei para determinar, como fator de ponderação, redes que oferecerem aos seus alunos o ensino de novas tecnologias em sua grade curricular. |
| 036 | Sâmia Bomfim (PSOL/SP) | Insere trechos para garantir que a aplicação dos recursos públicos na rede pública de educação básica tenha como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ). |
| 037 | Dorinha Rezende (DEM/TO) | Inclui a Caixa Econômica Federal como possibilidade para gerenciar os recursos do Fundeb no âmbito dos municípios. |
| 038 | Luisa Canziani (PTB/PR) | Dá-se nova redação ao parágrafo 1º do artigo 7 e ao parágrafo 3º do artigo 8 do projeto para admitir possibilidade dos recursos atingirem as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público e permite parceria ou conveniamento dos serviços nacionais de aprendizagem, das autarquias e fundações públicas para oferta do itinerário de formação técnica e profissional do ensino médio. |
| 039 | Luisa Canziani (PTB/PR) | Dá-se nova redação ao parágrafo 3º do artigo 8º do projeto para permitir a dupla matrícula: de alunos da educação regular e alunos da educação profissional técnica de nível médio que recebem atendimento educacional especializado e da educação profissional técnica de nível médio articulada. |
| 040 | Luisa Canziani (PTB/PR) | Dá-se nova redação ao parágrafo 1º do artigo 7º do projeto para admitir possibilidade dos recursos atingirem as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público para oferta do itinerário de formação técnica e profissional do ensino médio aos estudantes da rede pública. |
| 041 | Idilvan Alencar | Propõe garantir que ao menos o atual aporte de 60% seja preservado aos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício. |

| | | |
|-----|--------------------------|---|
| 042 | Bira do Pindaré (PSB/MA) | Refere-se à dupla matrícula em relação a instituições públicas de ensino, autarquias e fundações públicas da administração indireta e aos serviços nacionais de aprendizagem, conveniados ou em parceria com o Poder Público Estadual e Federal, o cômputo das matrículas referentes à educação profissional técnica de nível médio articulada. |
| 043 | Enio Verri (PT/PR) | Emenda modificativa que propõe o detalhamento de itens referentes à complementação VAAR: gestão democrática do ensino público, valorização dos profissionais da educação básica pública, a substituição progressiva de profissionais da educação com contratos temporários por profissionais da educação efetivos, a vigência de plano estadual, distrital ou municipal de educação aprovado, a realização de busca ativa e chamada pública com foco na ampliação do atendimento educacional no âmbito da educação infantil em creches e da educação de jovens e adultos, a adoção de políticas de combate à evasão escolar, a adoção de políticas de fortalecimento da educação do campo, da educação indígena, da educação quilombola e da educação especial na perspectiva da educação inclusiva e, o cumprimento da Lei nº 11.645, de 2008. |
| 044 | Bira do Pindaré (PSB/MA) | Inclui, entre as matrículas admitidas para o cômputo, para efeito de distribuição dos recursos do Fundeb, as referentes a instituições públicas de ensino, autarquias e fundações públicas da administração indireta e aos serviços nacionais de aprendizagem, conveniados ou em parceria com o Poder Público Estadual e Federal, o cômputo das matrículas referentes à educação profissional técnica de nível médio articulada. |

Fonte: elaborado pelo autor com base em informações do acompanhamento processual.

Segundo Mariz (2020), na véspera da apresentação do relatório, dia 29 de outubro de 2020, o governo formalizou a intenção de fixar por decreto a forma de calcular indicadores que nortearão os repasses do novo Fundeb. Esses parâmetros (resultados educacionais e nível socioeconômico dos estudantes) passariam a ser critérios para a distribuição dos recursos desde a aprovação da EC 108. Com isso, ao

pedir a fixação por decreto, o governo esperava ter maior poder para direcionar quem receberia os recursos, ainda que precise estabelecer critérios técnicos e públicos.

Passadas as etapas dos ciclos de debates e da submissão das propostas de emendas ao projeto, foi apresentado o relatório no dia 16 de novembro de 2020 na forma de substitutivo ao projeto de lei (Lopes, 2020). O texto substitutivo apresentava então as seguintes características:

- a composição da CIF-Fundeb e dos CACS-Fundeb foi majorado a maior;
- a ausência da preocupação com as travas em relação ao acesso dos recursos por parte de instituições privadas, confessionais e/ou filantrópicas;
- estabelece a organização para acesso aos recursos da complementação da união materializados nas siglas VAAT, VAAF e VAAR e o uso dos recursos de investimentos;
- institui elementos que, de acordo com o relator, fortalecem o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope);³⁵
- admite a contagem em duplicidade das matrículas quando oferecidas em parcerias ou convênios com o serviço nacional de aprendizagem (sistema S);

Ainda que estabelecido na EC 108, vedando o pagamento de aposentados, o relator apresenta no seu relatório o seguinte argumento, parecendo que seria a favor da manutenção da sistemática presente na segunda geração da política de fundos:

Em relação à demanda de criação de prazo para que se aplique o disposto no art. 212, § 7º da Constituição Federal, inserido pela Emenda nº 108, que veda a utilização de recursos da manutenção e desenvolvimento do ensino para o pagamento dos aposentados, de forma a corrigir grave distorção, não encontramos espaço constitucional para o encaminhamento da questão pela via da legislação ordinária. O Ministério Público, inclusive o Ministério Público de Contas são as instâncias que já têm a prerrogativa legal, a experiência e o compromisso com a Educação, além da sensibilidade para modular a questão nos entes que demonstrem necessitar, para

³⁵ O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) é uma ferramenta eletrônica instituída para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, sem prejuízo das atribuições próprias dos Poderes Legislativos e dos Tribunais de Contas (Brasil, 2008).

celebrar termos de ajuste de conduta, com eventual definição de prazos e cronogramas, a partir de dados fundamentados, que variam em cada caso concreto. (Lopes, 2020, p. 8)

Como mencionado, as audiências públicas foram realizadas num intervalo de tempo de dez dias úteis e totalizaram cinco eventos. Nenhum deles é possível resgatar no site da Câmara dos Deputados, pelas notas taquigráficas das reuniões, indicando que talvez não tenham sido gravadas nos termos daquela casa legislativa.

Seu relatório foi apresentado em 8 de novembro de 2020 de forma preliminar, e sua versão final, no dia 16 de novembro de 2020, mostrando uma agilidade incomum mesmo sendo extremamente necessária. Segundo consta no relatório apresentado pelo relator: “Recebemos contribuições e manifestações de várias entidades e atores e apresentamos uma primeira minuta para os parlamentares, imprensa e sociedade civil em 16 de novembro de 2020, o que possibilitou que chegássemos a essa versão final” (Lopes, 2020, p. 7).

No acompanhamento processual do PL 4.372 de 2020 da Câmara dos Deputados não é possível identificar essas contribuições para além daquelas presentes no âmbito das audiências públicas; tampouco é possível identificar o conteúdo dessas contribuições no relatório, apontando uma forma obscura da atuação de determinadas entidades. Para além disso, comparativamente, o relatório apresentado por Lopes (2020) difere muito daquele apresentado por Rezende (2020), em termos de forma e conteúdo, pois não apresenta nem a motivação de suas escolhas nem justificativas para acatar ou não as emendas realizadas pelos deputados.

No documento, entre outras informações relevantes, cabe salientar que o relator afirma:

[...] nossa tarefa como relator consistiu em promover a escuta de especialistas, de gestores públicos de todas as esferas federativas, dos mais diversos segmentos sociais vinculados ao tema e, claro, dos colegas deputados, para, então, propor alguns detalhamentos e aperfeiçoamentos. (Lopes, 2020, p. 4).

É importante salientar que, de acordo com o relator, foram ouvidos diferentes sujeitos, nomeadamente identificados como *especialistas*, com experiências distintas sobre a matéria, em diferentes estágios da vida profissional e com interesses distintos que não necessariamente representassem a totalidade do tema e a capacidade de

trazer clareza para a discussão. No entanto, é importante salientar que talvez houvesse a necessidade de maiores espaços para aprofundamento do tema.

Ainda que não tenha trazido nenhuma inovação conceitual, o texto justifica a prática vigente na segunda geração da política de fundos sobre o uso da contagem das matrículas utilizadas nas redes conveniadas pelos municípios, apresentando uma tensão para os movimentos articulados em torno do público ou do privado:

Em relação às instituições filantrópicas, comunitárias e confessionais mantivemos a situação da lei vigente. A opção do legislador, na sistemática do FUNDEB 2007-2020, pela admissão, para efeitos de cômputo das matrículas, das escolas filantrópicas, comunitárias e confessionais como beneficiárias dos recursos do FUNDEB deve-se sobretudo ao fato das dificuldades do poder público de garantir de forma universal a modalidade da educação especial e do campo, que têm suas especificidades e a etapa da educação infantil. [...] Há um déficit aproximado de 1,5 milhões de vagas, um considerável caminho a seguir na direção da meta do PNE. Quanto à faixa etária de 4 e 5 anos (pré-escola), ainda que já conte com atendimento de aproximadamente 92% da população, cabe lembrar que esta integra a faixa definida como obrigatória pela EC nº 59 e já devia ter sido universalizada. Por esta razão mantém-se a admissão de suas matrículas até que se chegue à sua universalização. Como é sabido, o Plano Nacional de Educação tem como meta o atendimento de 50% das crianças de até três anos até 2024. Atualmente, após grande esforço nos últimos anos, atingiu-se o patamar de 35,7% da população desta faixa. Há um déficit aproximado de 1,5 milhões de vagas, um considerável caminho a seguir na direção da meta do PNE. Quanto à faixa etária de 4 e 5 anos (pré-escola), ainda que já conte com atendimento de aproximadamente 92% da população, cabe lembrar que esta integra a faixa definida como obrigatória pela EC nº 59 e já devia ter sido universalizada. Por esta razão mantém-se a admissão de suas matrículas até que se chegue à sua universalização. (Lopes, 2020, p. 7)

Os elementos contidos na declaração do relatório reforçam o argumento de que aqui também há também uma “naturalização do possível”, conforme os conceitos de Peroni (2008) ao definir que a abertura do recurso público ao setor privado se materializa pela incapacidade do primeiro em atender ao seu próprio planejamento e na incapacidade de encontrar brechas orçamentárias e de execução por dentro do próprio processo. É perceptível nessa tese que o setor privado já tenha tais vagas para ofertar ao setor público, proporcionando o fim do problema sem que as preocupações de forma e conteúdo de ambas se diferenciem conceitualmente.

As principais contribuições do relatório em relação à proposta original de Rezende (2020), apresentadas na forma de substitutivo por Lopes (2020) foram:

- utilização de recursos do Fundeb para convênios com o Sistema “S” e instituições privadas de educação técnica de nível médio;
- incorporação de parâmetros para atender ao critério da meritocracia de uma parte dos recursos do Fundo, incentivando o ranqueamento das escolas;
- ampliação de possibilidades de desembolsos para pagamento de profissionais que não estão estabelecidos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional com recursos do fundo (no caso, psicólogo e serviço social);
- aumento quantitativo de membros nas CACS-Fundeb;

O relator incluiu em seu relatório que os recursos do Fundeb possam também ser distribuídos para escolas privadas caracterizadas como filantrópicas, comunitárias e confessionais, ligadas às igrejas, distribuição de recursos para o Sistema S (que não é público), e ainda que os 70% dos recursos do fundo destinado à valorização dos profissionais da educação seja também utilizado para pagar outros profissionais que não são da área da educação (no caso, o relatório substitutivo não deixa claro quais seriam os profissionais abarcados na condição de “profissionais da educação”).

Segundo a Campanha, em sua avaliação sobre o projeto de lei substitutivo apresentado:

Esses 3 grandes erros do relatório do deputado Rigoni não podem impreterivelmente ser aprovados na Lei de Regulamentação, sob risco de profundos retrocessos à conquista constitucional. Para além disso, há ainda 9 grandes temas a avançar e 168 dispositivos a serem aprimorados, conforme apresentado em Nota Técnica da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Ou seja, trata-se de um texto frágil e incapaz de colaborar com a consagração do direito à educação. (Campanha, 2020a, p. 1)

Apenas em um dos pontos, que permite acesso aos recursos pelo Sistema S, poder-se-iam abrir brechas para a iniciativa privada na ordem de 16 bilhões de reais anualmente, segundo cálculos do TPE (TPE, 2020). Essa foi, sem dúvida, a maior das polêmicas encontradas no relatório, amplamente divulgada pelos veículos de comunicação.

Mesmo diante de um texto complexo e com inúmeros problemas, no dia 8 de dezembro de 2020 foi pedida em plenário a urgência na votação do relatório do Deputado Felipe Rigoni. Sem muita discussão, a Câmara dos Deputados aprovou, por 414 votos a 13, o pedido de urgência, e o relatório foi diretamente para votação em plenário, enfraquecendo ainda mais os debates e as possibilidades de acordos até então construídos.

No dia 10 de dezembro de 2020, o texto base entrou para votação diretamente no plenário da Câmara dos Deputados. No documento apresentado, o relator afirma ter acatado apenas cinco entre as quarenta e quatro emendas apresentadas ao projeto.

A Câmara analisou ainda outros oito destaques, apresentados a seguir, e aprovando cinco deles.

Quadro 11 – Destaques do PLR apresentados em 10/12/2020

| Propositor | Proposta | Situação/Votação |
|--|--|--|
| Votação do DTQ 1: PCdoB: Emenda de plenário nº 20. | Veda a aplicação de recursos do Fundeb em fundos de previdência ou na contribuição patronal ou contribuição previdenciária suplementar relativa aos servidores públicos. | Aprovada a Emenda Sim 205 Não: 198 |
| Votação do DTQ 2: Bloco PL (PL): Emenda de Plenário nº 31 | Prevê que, sem prejuízo do disposto na Lei nº 9.452/1997, serão disponibilizados pelos poderes executivos de todas esferas federativas, nos seus sites de internet, dados acerca do recebimento e aplicações dos recursos do Fundeb. | Rejeitada a Emenda Sim: 162 Não: 218 Abstenção: 1 |
| Votação do DTQ 3: Bloco PSL (PSL): Emenda de Plenário nº 5 | Estabelece que os recursos do Fundeb, transferidos automaticamente para contas únicas e específicas, serão nelas executados, vedada a transferência para outras contas. | Rejeitada a Emenda de Plenário nº 5 |
| Votação do DTQ 4: Novo: Emenda de plenário nº 6 | Propõe mecanismos de fortalecimento do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope). | Aprovada a Emenda Sim: 212 Não: 205 |
| Votação do DTQ 5: Bloco PSL | Admite, para efeito de captação dos recursos do Fundeb, o | Rejeitada a Emenda Sim:11 |

| | | |
|---|---|---|
| (PROS): Emenda de Plenário nº 35. | cômputo das matrículas das instituições privadas comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público que atuem na educação básica (da educação infantil ao ensino médio) ³⁶ | Não 365 |
| Votação do DTQ 6: Bloco PSL (PTB): Emenda de plenário nº 40. | Inclui no conceito de profissionais da educação os servidores terceirizados e os de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos conveniadas com o Poder Público; e sugere modificar o conceito de “efetivo exercício”; suprime a expressão “associada à regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera”. | Aprovada a Emenda Sim: 258 Não: 180 |
| Votação do DTQ 7: Eduardo Barbosa (PSDB/MG), Tereza Nelma (PSDB/AL), Soraya Santos (PL/RJ) e outros | Acrescenta alínea f ao art. 7º, § 3º, I, para efeito de distribuição dos recursos, o cômputo das matrículas no contraturno, como complementação da jornada escolar de estudantes matriculados na rede pública, para oferta de educação básica em tempo integral; e prevê a ponderação para essa categoria no exercício de 2021 (0,30) | Retirado o DTQ 7: PSDB: |
| Votação do DTQ 8: Bloco PL (PL): Emenda de plenário nº 10. | Prevê que sejam computadas, para efeito de distribuição dos recursos do novo Fundeb, as matrículas: (1) decorrentes do resultado da avaliação biopsicossocial, a partir da qual a instituição responsável pela matrícula discutirá com a respectiva família a modalidade educacional mais adequada para o perfil do aluno, caso em que pode ser necessária a educação especial substitutiva; (2) de aluno | Aprovada a Emenda Sim: 311 Não: 131 Abstenção: 1 |

³⁶ Tentaremos mostrar, no próximo capítulo, ao discorrer sobre a atuação do governo federal, um dos sujeitos envolvidos na discussão, um pouco da atuação do governo Bolsonaro em prol dessa emenda que materializou-se como uma das mais problemáticas dentro do novo Fundeb e que permitiria o aprofundamento da relação público-privado.

| | | |
|---|--|---|
| | que esteja em escola especializada ou em escola comum, em programas de educação ao longo da vida. | |
| Votação do DTQ 9: Bloco PL (PL): Emenda de plenário nº 7 | Suprimir a expressão “na área da educação”, referente a Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social, na forma do regulamento. | Aprovada a Emenda Sim: 272 Não: 167 |

O destaque número 8, ligado à educação especial, merece destaque e uma lupa, na medida em que previa a criação de uma avaliação biopsicossocial, de caráter educacional, de responsabilidade do ente da federação municipal, mas que pudesse ser realizada “por equipe própria do setor público ou por meio de parceria com organizações da sociedade civil especializadas no atendimento de pessoas com deficiência” (Barbosa et al. 2020, p. 1). A proposta aprovada parece simplesmente criar uma atribuição para o ente municipal, todavia abre espaço para que as entidades do terceiro setor, ditas “especializadas”, emitam laudos para que a contagem, em duplicidade, possa ocorrer e produza impactos nos censos da educação básica, na medida em que esses laudos não sejam validados pelo setor público. Esse fato exigirá bastante atenção dos órgãos fiscalizadores durante os primeiros anos de implantação, uma vez que sua gestão é bastante polêmica no universo das estatísticas educacionais.

Em síntese, no texto aprovado no dia 11 de dezembro de 2020, para além das referências do substitutivo apresentado por Lopes (2020) durante a votação de destaques, foram aprovadas emendas que: (1) permitem repasses do Fundeb para escolas mantidas por igrejas e entidades filantrópicas; (2) inclui de volta no texto a contagem de matrículas no ensino médio profissionalizante do Sistema S no cálculo de repasses do Fundeb; (3) reinclui as matrículas das escolas confessionais e filantrópicas de nível médio técnico; (4) incluiu ainda, entre as matrículas das filantrópicas aceitas para receber dinheiro do Fundeb, aquelas que oferecem estudo no contraturno como complementação da jornada na rede pública.

Nesse momento, instaura-se uma enorme preocupação com o que fora aprovado e principalmente com os avanços negativos em torno do aperfeiçoamento da política de fundos que acredita que as instituições não públicas (privadas e conveniadas) possam garantir as condições ideais de desenvolvimento desta etapa

da educação. As mudanças foram criticadas por inúmeras instituições, inclusive aquelas mais representativas do debate, por entenderem que a ação foi um recuo conservador da Câmara dos Deputados.

Na sequência, o texto aprovado foi remetido ao senado na condição de casa revisora para sua análise.

3.2.2 Do Senado, retornando à Câmara dos Deputados até sua promulgação

O texto já chegou no Senado sob forte pressão das polêmicas aprovadas pela Câmara dos Deputados e principalmente pelo prazo exíguo. Apresentado àquela casa legislativa, seguindo o processo habitual à apresentação, ou seja, dia 12 de dezembro de 2020. A grande pressão fazia com que o Senado devesse apreciá-lo e encaminhá-lo ainda para a presidência da república para sua promulgação, para que pudesse garantir a existência de efeitos já a partir de janeiro de 2021.

No Senado, o relator designado por aquela casa legislativa foi o senador Izalci Lucas (PSDB-DF), que, dado o curto tempo em que o PL chegara, com muita pressão exigia agilidade para suas análises e considerações.

O senador é do grupo que tinha, naquele momento, apoio da bancada evangélica da Câmara (Poder 360, 2019), foi presidente do Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino do DF (SINEPE) e criador da Associação Brasileira pela Educação de Qualidade (Abeduq) e do cheque-educação, que serviu de modelo para o Prouni. No seu currículo ainda consta uma passagem no cargo de secretário de Ciência e Tecnologia no DF, na gestão 2004-2006 do então governador Joaquim Roriz (MDB-DF). No Congresso Nacional, propôs um PL que visava transferir para estados e municípios a cota-parte do salário educação (PL 5695/2019), o qual foi fortemente repudiado pela CNTE por conter elementos que esvaziariam as atribuições da FNDE (Sinpro DF, 2019). O senador chegou a ser cotado, em 2019, para ocupar o cargo de Ministro da Educação do governo Bolsonaro, em substituição a Ricardo Vélez.

O relator da proposta apresentou seu parecer no dia 15 de dezembro de 2020, resgatando a proposta do deputado Rigoni, que preservava muitos pontos originais da política de fundos de segunda geração e não absorvia parte das alterações propostas pela Câmara nas votações de destaque anteriormente mencionadas. Segundo o site

Poder 360, um dos motivos foi a pressão de senadores contrários à proposta modificativa (Maia, 2020, n.p).

Outro ponto bastante relevante era que, paralelamente a essa discussão, havia sido protocolado no Senado, e já estava em debate, o PL 4.519/2020 de autoria do senador Randolfe Rodrigues, que, com a chegada do PL da Câmara dos Deputados, passaria a tramitar em conjunto com este mencionado (Lucas, 2020). No entanto por se tratarem de peças legislativas distintas, possuíam características bem diferentes, como o custo mínimo por aluno, chamado na primeira peça como “Custo Aluno Qualidade”, e outros temas como as expressões novas que classificam a complementação da União ao fundo, gramaticalmente tratadas de modo diferenciado (Lucas, 2020).

Outra agilidade do senado foi que, como tramitavam em conjunto, os senadores já haviam protocolado também suas propostas de emenda ao projeto. Segundo Lucas (2020), foram propostas pelos senadores três emendas ao PL 4.519 de 2020 e 84 emendas ao PL 4372 de 2020.

Ainda segundo Lucas (2020, p. 8),

[...] grande parte do conteúdo das duas proposições aproveita e reproduz normas já vigentes na atual regulamentação do Fundeb, mas há um núcleo adicional também muito importante, que aborda exatamente as novidades trazidas pela EC nº 108, de 2020, permitindo que ganhem forma na legislação infraconstitucional, com eficácia a partir de 1º de janeiro de 2021, quando o atual Fundeb já terá deixado de existir. Dessa forma, nesta análise, lançamos luz sobre estes temas, especialmente porque são os de maior impacto para o financiamento da educação no Brasil.

Em votação realizada no dia 15 de dezembro de 2020, o PL 4.372/2020 foi aprovado pelo Senado Federal, resgatando o texto base do relator da Câmara dos Deputados e rejeitando as emendas feitas no plenário da Câmara. Com o texto do senado aprovado, deixa-se de permitir a vinculação direta dos recursos do fundo ao Sistema S, entidades confessionais, comunitárias e filantrópicas – fatos amplamente criticados na interpretação dos senadores.

Com as modificações feitas pelo Senado Federal, o texto retornou para a Câmara dos Deputados no dia 16 de dezembro de 2020 para homologar ou rechaçar as modificações. O texto aprovado pelo Senado foi pautado em 17 de dezembro de 2020 com o seguinte problema operacional: se aprovado da forma como ingressou,

do Senado iria para sanção presidencial; se a Câmara fizesse novas modificações e insistisse em sua versão de destaques, correr-se-ia novamente o risco de que não houvesse regulamentação para iniciar o ano de 2021 com novas regras, o que deixaria a regulamentação da nova política prejudicada juridicamente com a falta de legislação.

Inserido na pauta do plenário do dia 17 de dezembro de 2020, o projeto de lei de regulamentação da terceira geração da política de fundos, remetido pelo Senado Federal, é aprovado na Câmara dos Deputados por 470 votos a favor e 15 contrários e é remetido para sanção presidencial. O resultado da aprovação foi fruto de muita pressão dos movimentos sociais e sindicais, órgãos de classe e entidades representativas da área da educação que haviam, naquele período, manifestado sobre a urgência do tema e dos empecilhos de aprovar o texto com aqueles elementos.

A sessão apresentou inúmeros debates, e cabe observar dois deles, reproduzidos pela Agência Câmara de Notícias:

O deputado Tiago Mitraud (Novo-MG) também defendeu os convênios com o dinheiro do Fundeb. “É com muita pena que eu vi esse texto ser desconfigurado no Senado, porque nós tínhamos conquistado um avanço enorme aqui na Câmara dos Deputados, reconhecendo que a educação pública não precisa ser estatal, assim como acontece na saúde, assim como acontece nos transportes”, disse. [...] O deputado Bacelar (PODEMOS-BA) se contrapôs aos colegas. Ele ressaltou que as escolas confessionais recebem subvenção e incentivos financeiros do Estado e, portanto, não precisam do dinheiro do Fundeb. “Liberal defendendo transferência de dinheiro público para escola privada só no Brasil mesmo. Os colégios maristas, adventistas, etc., tem regime tributário especial, com subvenção do poder público e é muito dinheiro”, disse. (Siqueira, 2020, p. 1)

Na ocasião dos debates na Câmara dos Deputados, o partido Novo foi o único que apresentou uma emenda supressiva que versava sobre o uso do *voucher* permitindo a compra de vagas em escolas particulares. A votação da emenda foi derrotada por 286 votos contra 163.

Com a aprovação, o PL 4372 de 2020 é remetido à Presidência da República para sanção, sendo convertido, sem vetos, no dia 25 de dezembro de 2020, na Lei Federal nº 14.113. Sua publicação, em tempo, permite a gestão da nova sistemática da política de fundos a partir de 2021, mesmo que ainda precariamente, pois uma parte da regulamentação depende de ato exclusivo da Presidência da República, como nas políticas anteriores.

Diferentes elementos rondaram a discussão da regulamentação, mas sobressaltou a discussão da meritocracia como critério de distribuição dos recursos públicos, materializado nas siglas VAAT e VAAR, referentes à participação da União no fundo.

Para ter direito à complementação dos recursos da União, não basta agora o fundo estadual em si não ter atingido o valor mínimo de recursos arrecadados por meio de impostos por aluno. Esse critério seria condições apenas para uma parte dos recursos (10%). Para ter direito ao recurso novo, adicionado, as redes precisariam atingir dois critérios: o primeiro, materializado na sigla VAAT, que daria acesso às redes pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, conhecida como complementação VAAT (10,5%); e o segundo; quando as redes públicas, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcançarem evolução de indicadores a serem estabelecidos, conhecido como complementação VAAR (2,5%).

A complementação VAAR, conhecida na lei de regulamentação, estipulou cinco condicionalidades que os entes federados devem cumprir (Brasil, 2020):

I – Provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho.

II – Participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica.

III – Redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades.

IV – Regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução, nos termos do inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e do art. 3º da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020.

V – Referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino.

Além disso, como já mencionado anteriormente, a nova normativa altera o formato das CACS-Fundeb para os quantitativos relacionados no quadro a seguir.

Quadro 12 – Nova formação da CACS-Fundeb

| CATEGORIA | Como era | Como ficou | Composição atual | Mudanças |
|-------------------------------------|---|---|---|--|
| CIF-FUNDEB | 11 pessoas de 3 categorias: Governo, Undime e Consede | 15 pessoas de 3 categorias: Governo, Undime e Consede | 5 (cinco) representantes do Ministério da Educação, incluídos 1 (um) representante do Inep e 1 (um) representante do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); 1 (um) representante dos secretários estaduais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil indicados pelo Consed; 1 (um) representante dos secretários municipais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil indicado pela Undime. | + 4 do Governo (incluindo um representando do INEP + 1 do FNDE) |
| CACS Federal | No mínimo 14 membros (9 categorias) | 15 pessoas (9 categorias) | 3 (três) representantes do Ministério da Educação; 2 (dois) representantes do Ministério da Economia; 1 (um) representante do Conselho Nacional de Educação (CNE); 1 (um) representante do Consed; 1 (um) representante da CNTE; 1 (um) representante da Undime; 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública; 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, dos quais 1 (um) indicado pela Ubes; 2 (dois) representantes de organizações da sociedade civil. | - 1 MEC + 2 organizações da sociedade civil |
| CACS Estadual e do Distrito Federal | No mínimo 12 membros (7 categorias) | 17 pessoas (10 categorias) | 3 (três) representantes do Poder Executivo estadual, dos quais pelo menos 1 (um) do órgão estadual responsável pela educação básica; 2 (dois) representantes dos Poderes Executivos municipais; | + 1 Conselho Estadual de Educação + 2 Organizações da sociedade civil |

| | | | | |
|----------------|------------------------------------|----------------------------|---|---|
| | | | <p>2 (dois) representantes do Conselho Estadual de Educação;</p> <p>1 (um) representante da seccional Undime;</p> <p>1 (um) representante da CNTE;</p> <p>2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;</p> <p>2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, dos quais 1 (um) indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas;</p> <p>2 (dois) representantes de organizações da sociedade civil;</p> <p>1 (um) representante das escolas indígenas, quando houver;</p> <p>1 (um) representante das escolas quilombolas, quando houver.</p> | <p>+ 1 Escolas quilombolas (se houver)</p> <p>+ 1 Escolas indígenas (se houver)</p> |
| CACS MUNICIPAL | No mínimo 9 membros (8 categorias) | 16 pessoas (12 categorias) | <p>2 (dois) representantes do Poder Executivo municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;</p> <p>1 (um) representante dos professores da educação básica pública;</p> <p>1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;</p> <p>1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;</p> <p>2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;</p> <p>2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, dos quais</p> <p>1 (um) indicado pela entidade de estudantes secundaristas.</p> | <p>+ 2 Organizações da sociedade civil</p> <p>+ 1 Escolas quilombolas (Se houver)</p> <p>+ 1 Escolas indígenas (se houver)</p> <p>+1 Escolas do campo (se houver)</p> |

Fonte: elaborado pelo autor com base em Brasil (2006; 2020).

O quadro anterior mostra as principais modificações que havíamos mencionado. Observa-se que é aprofundada ainda mais a atuação dos CACS-Fundeb, que agora passam a contar com mais pessoas e categorias distintas, agregando “organizações da sociedade civil” que podem ser de qualquer tipo (da área da educação ou não) e cujos interesses podem entrar em conflito (ainda que alguns conflitos tenham sido previstos na própria legislação), e poderão variar em nível estadual e municipal para organizações de tipos diferentes, dificultando uma homogeneização de atuação. Tais modificações dessa legislação demandarão um tempo para serem absorvidas pelas redes para que seus efeitos sejam mensurados.

3.3 O decreto presidencial e sua etapa de regulamentação

Outra legislação que também faz parte da sua normatização é o chamado “decreto da regulamentação”, em que uma parte do regramento, de atribuição específica do Poder Executivo é formalizado. No caso da terceira geração da política de fundos, o Decreto Presidencial nº 10.656 de 22 de março de 2021 age para estabelecer essa legislação. Esse decreto regulamenta dispositivos específicos da EC 108 e da Lei nº 14.113 de 25 de dezembro de 2020 (Brasil, 2021). Embora o foco da pesquisa seja a relação público-privado no âmbito da nova sistemática da política de fundos em terceira geração, esse decreto é parte constitutiva da gestão do fundo ao estabelecer algumas situações relatadas a seguir, de forma sintética – ainda que todas elas sejam critérios organizativos da política de fundos e, de certa forma, imponham a sistemática de responsabilidade para órgãos da administração pública, mesmo que apenas um sujeito –, no caso de o Poder Executivo Federal ter uma atuação direta evidenciada.

Nesse decreto são estabelecidos os critérios para a distribuição dos recursos do Fundeb e define-se também a sistemática de atuação dos órgãos do Poder Executivo: o MEC, a FNDE e o Inep. Ressalta-se que, em nossa pesquisa, o decreto de regulamentação na política de fundos da segunda geração, estabelecia apenas normas para a distribuição dos recursos do fundo (Brasil, 2007); mas, na terceira geração, além de estabelecer os critérios para a distribuição dos recursos ao fundo, a legislação também define as atribuições do MEC, do FNDE e do Inep no que se refere ao fundo (Brasil, 2021).

Logo de início, a legislação define os diferentes tipos de estabelecimentos de ensino e define determinadas condições para organizar a atuação das instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público no cômputo das matrículas. Ainda que esteja em discussão um recurso público para a escola pública, existe uma tipificação específica na lei para tratar de “instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público” e “autarquias e fundações da administração indireta, conveniadas ou em parceria com a administração estadual ou distrital direta” (Brasil, 2022, p. 1).

Entende-se que o desafio é compreender que essa classificação, ao tratar da política de fundos em sua terceira geração, não se altera em relação à sua antecessora, mas abre brechas para que os diferentes estabelecimentos, de instituições públicas e de instituições privadas, sejam tratados de formas específicas. Essa lacuna da lei acaba gerando um grande desafio: entendê-la não como uma instituição pública, mas como uma instituição privada que possa utilizar recursos públicos e lucrar com isso.

O decreto também estabelece as atribuições do Poder Executivo no âmbito da nova política de fundos em sua terceira geração, principalmente no que se refere às atribuições executivas de órgãos como o MEC, FNDE, Inep Ministério da Economia e Secretaria do Tesouro Nacional, Esta última instituição é responsável por operacionalizar a transferência de recursos do tesouro nacional (recursos do Poder Executivo federal) para a conta específica dos entes da federação nos termos e tempos estabelecidos nesta legislação.

No ato de assinatura do decreto, o ministro da Educação declara que “Uma parcela do fundo será direcionada aos melhores gestores, aqueles que através do SAEB apresentarem melhores resultados” (FNDE, 2021, n.p). O ministro apenas reafirma o caráter meritocrático na legislação que ora é estabelecida.

Como dito anteriormente, não há alterações nas atribuições desses órgãos da segunda para a terceira geração da política de fundos, como se observa no quadro a seguir:

Quadro 13 – Diferenças nas atribuições da segunda e terceira geração da política de fundos

| Órgão | Atribuição na segunda geração da política de fundos | Atribuições na terceira geração da política de fundos |
|------------------------|---|---|
| Ministério da Educação | <p>Art. 23. O monitoramento da aplicação dos recursos dos Fundos será realizado pelo Ministério da Educação, em cooperação com os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...].</p> <p>Art. 17. Cabe ao Poder Executivo competente aferir o cumprimento dos requisitos previstos no art. 15 deste Decreto para os fins do censo escolar realizado pelo INEP..</p> | <ul style="list-style-type: none"> ● Coordenar o Conselho de Acompanhamento e Controle Social no âmbito federal; ● coordenar a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade; ● editar normas para orientar e incentivar a realização de pesquisas científicas destinadas a inovar e a avaliar as políticas públicas educacionais direcionadas à educação básica [...]; ● desenvolver e apoiar políticas de estímulo às iniciativas de melhoria de qualidade do ensino e de acesso e de permanência na escola[...]. |
| Ministério da Economia | Não há previsão | <ul style="list-style-type: none"> ● Disponibilizar ao FNDE as informações necessárias ao cálculo dos parâmetros operacionais anuais do Fundeb; ● disponibilizar ao FNDE as informações necessárias ao ajuste de contas anual do Fundeb; ● fornecer ao FNDE, anualmente, o cronograma de pagamento da complementação da União, a que se refere a Lei nº 14.113, de 2020; ● disponibilizar ao FNDE estimativas de arrecadação para fins de cálculo, reestimativa e ajuste dos parâmetros operacionais do Fundeb; ● subsidiar e colaborar com o Inep na elaboração dos seguintes parâmetros: a) metodologia de cálculo do custo médio das diferentes etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no § 4º do art. 14; b) metodologia de cálculo do indicador de nível socioeconômico dos educandos; c) metodologia de cálculo dos indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação; d) metodologia de cálculo do indicador referido no parágrafo único do art. 28 da Lei nº 14.113, |

| | | |
|------|---|---|
| | | <p>de 2020, para aplicação, pelos Municípios, de recursos da complementação-VAAT na educação infantil; e e) metodologia de cálculo dos indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades; e</p> <ul style="list-style-type: none"> ● disponibilizar a série histórica da arrecadação tributária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios do SICONFI. <p style="margin-left: 40px;">○</p> |
| FNDE | Não há previsão | <ul style="list-style-type: none"> ● Participar da CIF - Fundeb; ● participar do Conselho de Acompanhamento e Controle Social no âmbito federal; ● promover a divulgação de orientações técnicas sobre a operacionalização do Fundeb e de dados sobre a previsão, a realização e a utilização dos valores financeiros repassados, por meio de publicação e distribuição de documentos informativos e em meio eletrônico de livre acesso público; ● oferecer apoio técnico relacionado aos procedimentos e aos critérios de aplicação dos recursos do Fundeb[...]; ● coordenar esforços para capacitação dos membros dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social e para elaboração de materiais e guias de apoio à sua função, com a possibilidade de cooperação com instâncias de controle interno, Tribunais de Contas e Ministérios Públicos; ● exercer as competências relacionadas aos cadastros dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social; ● exercer as competências relacionadas ao SIOPE. |
| Inep | Art. 17. Cabe ao Poder Executivo competente aferir o cumprimento dos requisitos previstos no art. 15 deste Decreto para os fins do censo escolar realizado pelo INEP. | <ul style="list-style-type: none"> ● Participar da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade; ● participar do Conselho de Acompanhamento e Controle Social no âmbito federal; ● coletar e disponibilizar anualmente os dados do Censo Escolar da Educação Básica; ● promover estudos técnicos com vistas à definição do valor referencial anual por aluno que assegure padrão mínimo de qualidade do ensino para subsidiar as decisões da Comissão |

| | | |
|--|--|--|
| | | <p>Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade;</p> <ul style="list-style-type: none"> ● avaliar os efeitos redistributivos, a melhoria dos indicadores educacionais e a ampliação do atendimento; ● realizar estudos para avaliação da eficiência, da eficácia e da efetividade na aplicação dos recursos do Fundeb. |
| Atribuições conjuntas de MEC e ME ou ME e MF | <ul style="list-style-type: none"> ● Estimar a receita total dos Fundos de cada Estado e do Distrito Federal, considerando-se inclusive a complementação da União; ● estimar os valores anuais por aluno nos Fundos de cada Estado e do Distrito Federal; ● estabelecer o valor mínimo nacional por aluno, estimado para os anos iniciais do ensino fundamental urbano; ● definir o cronograma de repasse mensal da complementação da União. | <ul style="list-style-type: none"> ● estimativa da receita total do Fundeb; ● estimativa do valor da complementação da União; ● estimativa dos Valores Anuais por Aluno – VAAF; ● estimativa do Valor Anual Mínimo por Aluno – VAAF-MIN, definido nacionalmente e correspondente distribuição de recursos da complementação-VAAF às redes de ensino; ● Valores Anuais Totais por Aluno – VAAT, no âmbito das redes de ensino, anteriormente à complementação-VAAT; ● estimativa do VAAT-MIN, definido nacionalmente e correspondente distribuição de recursos da complementação-VAAT às redes de ensino; ● aplicações mínimas pelas redes de ensino em educação infantil; e ● as redes de ensino beneficiadas com a complementação-VAAR. |

Fonte: elaborado pelo autor com base nos decretos 6.253/2007 e 10.656/2021.

Em síntese, a nova normativa, ao mesmo tempo que estabelece uma rotina de atuação por dentro do governo e empodera os órgãos historicamente responsáveis pelo tema, parece criar um problema para a gestão do governo federal ao pontuar a participação de determinados sujeitos, internos ao executivo, na gestão do fundo.

A legislação estabelece formas mais específicas e burocráticas da atuação do Executivo, criando para si um problema mais operacional no futuro, quando, na impossibilidade de prever todos os possíveis temas, for confrontado com problemas que não estejam definidos no decreto e que possam ficar em um vácuo de atuação. No caso específico desse decreto, não foi possível identificar a participação de sujeitos para além do governo na atuação e nem considerações daqueles envolvidos na discussão, indicando que elas não alteram a sistemática e não trazem problemas.

3.4 Uma nova regulamentação?

Ainda dentro de nosso período de análise, um novo projeto de lei foi apresentado, também pela então deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO), que visava modificar alguns pontos não aprovados no primeiro texto. Em 4 de outubro de 2021, menos de 10 meses da lei de regulamentação ser publicada, um novo PL foi apresentado visando o que a autora do PL chamou de “atualização da lei” sob alguns elementos que precisavam de esclarecimentos, outros até então não debatidos e outros em que a própria lei tinha sido falha (Rezende, 2021).

Nesse sentido, foi apresentado na Câmara dos Deputados, no dia 4 de outubro de 2021, o PL que recebeu a numeração de PL 3.418/2021. A justificativa para o PL era de que a lei de regulamentação, recentemente aprovada, previa, em seu artigo 43, uma atualização até 31 de outubro de 2021, observando os seguintes temas: (1) diferenças e ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino; (2) diferenças e ponderações quanto ao valor anual por aluno, relativas ao nível socioeconômico dos educandos e aos indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação e de potencial de arrecadação tributária de cada ente federado; (3) indicadores para distribuição de recursos da educação infantil (Brasil, 2020), fato que, até então, não havia sido submetido a nenhum PL pelo governo (Rezende, 2021).

O nosso entendimento em acompanhar também essa discussão é de que essa revisão poderia desfigurar e colocar em risco todos os debates atingidos com a lei de

regulamentação original, que não permitiu avanços do privado sobre o público (no âmbito da relação entre o público e o privado), o que agora poderia ser revertido. Fazendo o acompanhamento desta nova discussão, buscamos complementar quem eram os sujeitos que aqui também tinham maiores interesses no tema com essas modificações.

Como mencionado, sabendo desde cedo da exigência da própria lei, desde dezembro do ano anterior não houve atuação do Poder Executivo em fazer a proposição de um PL, um decreto, medida provisória ou de promover debates nesse sentido. Uma parte dessa omissão é justificada pela falta de gestão do Ministério da Educação, que sofrerá constantemente, sobretudo entre 2020 e 2021, com as substituições de gestores. Essa questão será tratada no próximo capítulo deste trabalho.

Segundo a autora, o PL tinha como objetivo principal: especificar quais categorias profissionais da rede de educação básica em efetivo exercício poderiam vir a ser beneficiadas com recursos do fundo (Rezende, 2021). No entanto, a proposta visava atuar numa revisão em todos os pontos que, segundo a autora, mereciam e poderiam ser ajustados. Segundo o próprio PL, a atualização da lei atende a demandas apresentadas à deputada pela Undime, Consed e CNM (Rezende, 2021).

Na proposta, alterava-se trecho da regulamentação anterior para especificar quais profissionais da rede de educação básica em efetivo exercício poderiam ser beneficiados com recursos advindos do próprio título do novo Fundeb: “profissionais da educação básica”. A proposta da autora do PL diz o seguinte:

São considerados profissionais da educação básica: os docentes; os profissionais que atuam em funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou de administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico; e os profissionais que atuam em funções de apoio técnico, administrativo ou operacional. (Rezende, 2021, p.1)

Na Câmara dos Deputados foi designado para relatoria o deputado Gastão Vieira (PROS-MA). O deputado participou ativamente da discussão da PEC 015/2015, que se tornaria a EC 108, tendo conduzido seminários na discussão do novo Fundeb

com sujeitos vinculados a pautas do privado-mercantil, como o Instituto Alfa e Beto e da consultoria privada iDados.³⁷

Em sua trajetória, o relator tem ainda a presidência da FNDE, ocupada entre abril e dezembro de 2016 (período de transição entre os governos Dilma e Temer). Em seu balanço de despedida daquele órgão, ressaltou que, entre suas metas alcançadas estavam o lançamento de Sistema de Transparência Pública para as obras custeadas com recursos do FNDE e o lançamento do Plano de Dados Abertos do FNDE (Batista, 2016, n.p), ainda que tais processos não tenham sido iniciados durante a sua gestão. Foi identificado que o deputado tem proximidade com a família Sarney (localizando-o no espectro político de centro-direita), tendo sido apoiado diretamente nas eleições de 2014, quando concorreu ao Senado e perdeu (FGV, 2015, n.p).

É importante observar ainda que, acompanhando o processo legislativo dois dias após a sua submissão, ou seja, no dia 6 de outubro de 2021, a autora do projeto solicita o regime de urgência da votação, sendo aprovado no mesmo dia, fazendo com que o PL tenha tramitação acelerada naquela casa legislativa. Assinam o pedido de urgência outros 14 deputados de diferentes partidos, dos quais ressaltam-se as lideranças do PSDB (Rodrigo de Castro), do PL (Wellington Roberto), do PCdoB (Renildo Calheiros), do PSB (Danilo Cabral), do PDT (Wolney Queiroz), do PT (Bohn Gass), do Republicanos Hugo Motta) e do DEM (Efraim Filho)

As audiências públicas sobre o tema são mostradas no quadro a seguir. Como se observa, elas foram poucas e envolveram um número bem limitado de sujeitos interessados na pauta educacional.

Quadro 14 – Audiências públicas na regulamentação

| Data | Tema | Expositores |
|-------------|---|--|
| 22/10/2021 | Alterações da lei de regulamentação do Fundeb | Sylvia Gouveia – Secretaria executiva MEC; Paulo Ziulkoski – Presidente da CNM; Vítor de Ângelo – Presidente do Consed; Edvaldo Nogueira – Presidente da FNP; Luiz Miguel Martins Garcia – Presidente da Undime; Bruna Brelaz – Presidente da Une. |

³⁷ Ainda, em relação a consultoria Idados, foram encontradas duas publicações (textos de opinião) divulgadas no site do Instituto Millenium, utilizando dados dessa consultoria que revelam um pouco da sua visão sobre a institucionalização do novo Fundeb: a necessidade de que o Fundeb tenha critérios de eficiência mais claros.

Chama atenção o fato de que o PL preveja uma quantidade grande de modificações na lei recentemente instituída (dezembro de 2020) e tenha realizado apenas uma audiência pública. Ainda que a tarefa seja árdua, parece que a questão temporal (necessidade de que a lei seja promulgada antes de 31 de dezembro de 2021 para produzir efeitos para o exercício de 2022) sobrepôs a democrática (audiências públicas).

Outra observação relevante é que a presidente da UNE só foi convidada para a única audiência pública por requerimento feito pela deputada Alice Portugal (PCdoB/BA) na véspera da votação, indicando que talvez não fossem sequer convidar representantes dos estudantes para o debate.

Além disso, cabe observar que foram apensados à discussão outros projetos que tratam do mesmo tema. Foram apensados a discussão o PL 3.339/2021 de autoria do deputado Gastão Vieira e o PL 4.084/2021 de autoria do deputado Rubens Pereira Junior, ambos polêmicos pois trazem relevantes discussões no âmbito da relação público privado.

Ainda assim, mesmo sem as audiências, foram apresentadas oito emendas ao PL pelos deputados, identificadas no quadro a seguir:

Quadro 15 – Emendas da Câmara dos Deputados ao PL 3.418/2021

| Número da emenda | Autor | Conteúdo |
|-------------------------|---------------------------------|---|
| 001 | Rejane Dias (PT/PI) e outros | Modifica a descrição de profissionais da educação básica para compreender: docentes, profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico, e profissionais de funções de apoio técnico, inclusive psicólogos e assistentes sociais, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas instituições escolares das redes de ensino de educação básica. |
| 002 | Eduardo Cury (PSDB/SP) e outros | Inserir artigo para que os recursos das contas do Fundeb possam ser viabilizados através de instituição financeira diversa daquelas mencionadas na lei. |
| 003 | Luiza Canziani (PDT/PR) | Admite como possibilidade de receber recursos do Fundeb as instituições de educação profissional técnica |

| | | |
|-----|---|---|
| | | de nível médio que integram o sistema federal de ensino conveniadas ou em parceria com a administração pública. |
| 004 | Rejane Dias (PT/PI) e outros | Insera a possibilidade de que os recursos do Fundeb destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação possam ser incluídos serviços de psicologia e serviço social. |
| 005 | Dorinha Rezende (DEM/TO) e outros | Insera formas de pagamento para que se atinja o percentual de 70% das despesas destinadas ao pagamento dos profissionais da educação: reajuste salarial, bonificação, aumento de salário, atualização ou correção salarial. |
| 006 | Luiza Canziani (PDT/PR) | Admite como possibilidade de receber recursos do Fundeb as instituições de educação profissional técnica de nível médio dos serviços sociais autônomos que integram o sistema federal de ensino conveniadas ou em parceria com a administração pública. |
| 007 | Substitutivo do Senado | Altera o projeto original para dar nova redação ao termo “profissionais da educação básica”: docentes, profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico, e profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas escolas das redes públicas de educação básica. |
| 008 | Substitutivo de Plenário (Câmara dos Deputados) | Altera o projeto original em partes para estabelecer que instituições possam vir a utilizar os recursos do fundo, a forma de cômputo das matrículas em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas conveniadas com o poder público; formas de cálculo do VAAT; e estabelece os critérios de equidade para distribuição de uma parte dos recursos do fundo; altera competências da CIF-Fundeb, abre possibilidade para que os recursos de pagamento de salários, vencimentos e benefícios sejam direcionados a outras instituições financeiras; conceitua o termo “profissionais da educação”. |

Fonte: elaborado pelo autor com base no acompanhamento processual.

A Câmara dos Deputados, no dia 8 de dezembro de 2021, conheceu o parecer do relator divulgado e aprovou o PL no formato de projeto de lei substitutivo. Segundo Vieira (2021) entre os pontos aprovados no substitutivo, estão:

- a definição do conceito de “profissionais da educação”, a partir da forma originalmente proposta;
- a possibilidade de venda de folha de pagamento dos profissionais da educação para bancos privados (antes a gestão dos recursos se dava com exclusividade no Banco do Brasil e CEF);
- repasse de recursos do Fundeb para instituições do Sistema S de educação técnica profissional;
- possibilidade de pagamento de todos os trabalhadores em educação das redes de ensino através dos 70%, sem necessidade de profissionalização
- possibilidade de pagamento de psicólogos e assistentes sociais utilizando os 30% dos recursos do MDE.

A forma de condução do projeto foi acompanhada de perto pela CNTE (ainda que não tenha sido convidada para a única audiência pública realizada), que na aprovação fez algumas críticas ao processo de condução do Poder Legislativo. Entre suas considerações estava a forma como o processo foi conduzido:

A CNTE questiona a indicação do deputado Gastão Vieira para a relatoria do PL 3.418/21, uma vez que o parlamentar é autor do PL 3.339/2021, encomendado pela Confederação Nacional dos Municípios – CNM e que trata de tema congênere ao PL 3.418. Até recentemente ambos tramitavam apensados, mas uma manobra do presidente Arthur Lira (PP-AL) desapensou os projetos para dar ares de legalidade à indicação do relator. (CNTE, 2021, n.p)

No Senado não houve debates, tanto que o texto foi aprovado no dia 17 de dezembro de 2021 (nove dias depois de sua aprovação na Câmara dos Deputados) e encaminhado para sanção presidencial. Naquela casa legislativa, o processo foi relatado pelo senador Dário Berger (MDB-SC). O senador foi o presidente da Comissão de Educação do Senado quando da aprovação do PLR original, em 2020, e defende o Fundeb, conforme entrevista para a Rádio Senado, como política pública de Estado (Referência).

Por fim, no dia 27 de dezembro de 2021, o PL 3.418/2021 foi sancionado e tornou-se a Lei nº 14.276, que altera a lei de regulamentação original. Foi publicada no *Diário Oficial da União* em 28 de dezembro de 2021. Destaca-se, ainda, que teve

trechos vetados pelo presidente da república, incluindo a questão importante da utilização dos recursos em bancos privados.

O texto final altera diferentes pontos como:

- define o conceito de “profissionais da educação básica”, que têm direito a receber os 70% do fundo, como: docentes, profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico, e profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica;
- estabelece que os recursos advindos de saldos (equivalente aos 70% destinados aos profissionais da educação), ao término do exercício financeiro, poderão ser aplicados em reajuste salarial sob a forma de bonificação, abono, aumento de salário, atualização ou correção salarial;
- institui que estados, Distrito Federal e municípios utilizem a verba de 30% do MDE para o pagamento de remuneração aos psicólogos e assistentes sociais, e não aquela subvinculada ao conceito de “profissionais da educação”;
- define que, em situação de calamidade pública, será suspensa a condicionalidade de participação de pelo menos 80% dos estudantes de cada ano escolar no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), para fins de distribuição do VAAR;
- estipulada a data-limite de 31 de agosto de cada ano para envio dos dados contábeis ao Siope e ao Siconfi pelos entes federados, para cálculo da complementação VAAT;
- a legislação permite ainda repasses de recursos do fundo a instituições de educação profissional do chamado “Sistema S” mediante celebração de convênios e parcerias com os estados;
- amplia o prazo para uma nova atualização da Lei do Fundeb para 31 de outubro de 2023, com aplicação no exercício de 2024;
- prevê determinadas condições para o computo de matrículas das instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins

lucrativos e conveniadas com o poder público (anteriores ao ato de conveniamento).

O Congresso analisou os vetos ao projeto, principalmente porque eles emperravam a pauta de votação, e derrubou alguns vetos em 24 de março de 2022. O veto se referia a bancos privados, cooperativas de créditos e bancos estaduais que poderiam gerenciar a folha de pagamento dos servidores pagos com recursos do Fundeb.³⁸

O veto retiraria a possibilidade de que estados e municípios pudessem movimentar os recursos do novo Fundeb para outras contas bancárias. O ponto vetado pelo presidente da república abriria exceção quanto à regra de movimentação de recursos do fundo em outras contas dos estados e municípios com a finalidade de executar a folha de pagamento de profissionais da educação e abriria brechas para que bancos comerciais movimentassem o recurso público.

Na mensagem de veto 69/2021, a justificativa do governo para o veto é a seguinte:

A proposição legislativa excepciona a regra de movimentação de recursos do FUNDEB em outras contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além das contas únicas instituídas especificamente para esse fim, em outras instituições financeiras com a finalidade de executar a folha de pagamento de profissionais da educação. Prevê, ainda, a instituição de conta específica do Fundeb para processamento de folha de pagamento daqueles profissionais em outras instituições financeiras, além de atribuir a essas instituições financeiras a responsabilidade de disponibilizar permanentemente os extratos bancários referentes às contas específicas do Fundeb. Todavia, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público por gerar impactos na publicidade, no acompanhamento e no controle social do Fundeb, em desacordo o disposto no art. 37 da Constituição, no que diz respeito à distribuição, à transferência e à aplicação dos recursos dos fundos apenas para o cumprimento de suas finalidades constitucionais.(Brasil, 2021c)

No entanto, esse ponto vetado foi derrubado pelo Congresso Nacional em 24 de março de 2022, fazendo valer o que foi determinado pela casa legislativa. A votação para derrubada do veto foi muito expressiva em face da importância que o tema tinha e o possível alcance perante as bases eleitorais de deputados e senadores.

³⁸ Pauta defendida fortemente pela Frente Nacional de Prefeitos

Votaram a favor da derrubada do veto 277 deputados e 53 senadores, e foram contrários à derrubada 77 deputados e apenas 6 senadores.

A conclusão desta etapa/processo não mostrou muito envolvimento de sujeitos privados e públicos diretamente, mas, ao contrário, a atuação do Legislativo (tomado de interesses privados e públicos) tentando majorar suas teses. Os próprios movimentos que fizeram pressão na discussão da EC e do primeiro PL da regulamentação parecem estar esgotados da discussão, revelando a necessidade de que, no futuro, os debates possam ser concentrados em detrimento dos ganhos do capital, que consegue avançar em inúmeras frentes de trabalho e atuação quando a atuação é fragmentada e longe da opinião pública.

Um ponto que merece destaque é o avanço do Sistema S, que sai, nesta etapa do processo, revigorado com a possibilidade de receber recursos do novo Fundeb. A discussão do tema foi realizada “às pressas” e ficou restrita a pequenos grupos, já que os debates ficaram centralizados apenas no Congresso Nacional, rodeados de outras pautas igualmente importantes.

4 SUJEITOS COLETIVOS ATUANTES NA DISCUSSÃO

Como se observa nas informações relatadas nos capítulos anteriores desta tese diferentes sujeitos, individuais e coletivos, participaram da discussão de forma oficial junto ao legislativo brasileiro representando-se a si mesmos ou alguma instituição (coletivos). Alguns deles já reconhecidamente atuantes na pauta da educação e interessados no tema historicamente da política de fundos enquanto outros visavam exclusivamente influenciar a discussão.

Os resultados preliminares da pesquisa evidenciaram a participação de inúmeros sujeitos como Campanha, o TPE, a Fineduca, o IPEA, a UNDIME, a UNCIME, a CNTE, a UNE e outros que já demonstraram, no passado, interesse em guiar políticas públicas de Estado de cunho neoliberal como o Banco Mundial e o Instituto de Ensino INSPER.

A proposta, neste capítulo, é discutir a atuação de alguns sujeitos coletivos que identificamos como mais relevantes do processo de construção da política. São eles: os organismos internacionais, o governo federal, o TPE, a Campanha, a CNM, A CNTE, a Fineduca, Instituto Milenium (muito próxima do INSPER), a UNDIME e o FNPE.

Houveram alguns empecilhos para abarcar todas as possíveis frentes, em especial de sujeitos como o CONSED (que atuou ativamente na segunda geração da política de fundos e representa os secretários estaduais de educação), e o GIFE (que representa alguns dos interesses privados relevantes) e a Fundação ABRINQ (que além de representar os empresários alega ter trabalhado para indicar o deputado Felipe Rigoni para a relatoria do projeto de lei de regulamentação da política de fundos. Se percebeu que ambos estavam atuantes de maneiras muito distintas, mas infelizmente não foi possível trazê-los aqui com materiais sólidos para a discussão.

4.1 Organismos internacionais

É difícil apresentar todos que exprimem uma opinião sobre a discussão do novo Fundeb. No entanto começamos a expor aqueles sujeitos que têm muita proximidade entre suas relações internas e em termos de discurso parecem convergir. Os sujeitos

coletivos abaixo identificados foram ouvidos na discussão pelo congresso e exercem enorme influência em diferentes perfis de governo e são historicamente constituídos por uma força econômica muito grande na busca pela hegemonia, principalmente quando ligadas as políticas econômicas e sociais.

É comum observar trabalhos que mencionam a atuação dos organismos internacionais e sua preocupação e interferência no campo da educação. Para o professor Roberto Leher:

A participação decisiva dos organismos internacionais criados em Bretton Woods na implementação das diretrizes do Consenso de Washington, que estão devastando a economia dos países periféricos, é um fato que já não suscita tantas controvérsias, posto que as contradições da crise estrutural do capitalismo já não permitem atuações discretas. Em diversos países é possível presenciar a ação desenvolvida dos representantes desses organismos nas decisões fundamentais da economia. Entretanto, o significado da atuação dessas entidades na configuração da educação dos países periféricos tem provocado leituras divergentes. (Leher, 1999, p. 19)

Quando nos referirmos nesta etapa do trabalho como organismos internacionais estamos querendo nomear quatro diferentes sujeitos que também são estudados individualmente. São eles:

- Banco Mundial (BM);
- Fundo Monetário Internacional (FMI)
- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)
- Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI)
- Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)
- Corporação Financeira Internacional (IFC)³⁹

Pereira (2021) fazendo um resgate histórico sintetiza que a origem do BM, remonta a criação do BID em julho de 1944, mesma época em que também foram

³⁹ Nos últimos tempos também identificamos a Corporação Financeira Internacional sigla para *International Finance Corporation* que também integra um dos braços do BM tem se tornado importante na discussão do público e do privado. A pesquisa de Gonçalves (2020) citado por Piovesana e Mendonça (2022) menciona que essa organização foi fundada com objetivo de capitanear a difusão do setor privado em países pobres ou de renda média, dirigindo esforços para condução das parcerias público-privadas. Ainda segundo o autor já existem grupos privados sendo financiados por ela como a Estácio Participações, a faculdade Mauricio de Nassau e o Grupo Anhanguera. Estes conglomerados educacionais estão entre os maiores do Brasil na educação superior que já tem mostrado interesse em avançar sua atuação no campo da educação básica.

feitas as decisões para criação do FMI. Ainda que sejam sujeitos distintos existe uma relação entre eles que os aproxima em termos de organização e de forças que os movem. Ainda segundo Pereira (2021):

[...] nas décadas seguintes surgiram: o Instituto de Desenvolvimento Econômico em 1955 (renomeado de Instituto Banco Mundial em 2000); a Corporação Financeira Internacional em 1956; a Associação Internacional de Desenvolvimento em 1960; o Centro Internacional para Conciliação de Divergências em Investimentos em 1966; e a Agência Multilateral de Garantia em Investimento em 1988. Esse conjunto de instituições forma o Grupo Banco Mundial, cuja sede está em Washington, DC (EUA). O chamado “Banco Mundial” corresponde ao BIRD e à Associação Internacional de Desenvolvimento (AID). (Pereira, 2021, p. 3)

Dalla Corte, Sarturi e Morosini (2018) sintetizam que os organismos internacionais se constituem de entidades criadas pelas principais nações do mundo e respectivos blocos econômicos, que estão inseridos na conjuntura das relações internacionais, na lógica da interlocução e desenvolvimento global e local voltado para as múltiplas áreas da atividade humana. Esses sujeitos como entidade e personalidade própria, mesmo que composta por vários países, tem buscado apresentar uma visão diagnóstica e diretrizes orientadoras às políticas públicas, muitas vezes de modo padronizada, resguardando interesses do capital.

Na pesquisa, as autoras chegam à conclusão que estes organismos internacionais, tem buscado interferir em políticas educacionais em diferentes frentes dentre as quais destacam-se:

- fomento e produção de plataformas de políticas de ensino e gestão educacional;
- produção de relatórios diagnósticos e analíticos relacionados a diferentes nações e áreas sociais;
- revisões temáticas entre os países contendo a proposição e disseminação de políticas, orientações e metas com base na produção de diagnósticos;
- implementação e coordenação de políticas entre os países-membros;
- construção de dados que repercutem em tendências e diretrizes educacionais, entre outros aspectos (Dalla Corte, Sarturi e Morosini, 2018, p. 1).

A etapa da pesquisa aqui apresentada irá somar mais um item aos anteriores mencionados: a preocupação com o financiamento de políticas públicas para a área da educação. É sabido que nos últimos anos os Estados latino-americanos tem sofrido diferentes tipos de influência e interesses por parte dos organismos internacionais. Usando o argumento de “auxílio econômico” e de “ajuda nos processos de desenvolvimento” a educação tem sido uma das áreas prioritárias através destas organizações paraestatais sob o manto do altruísmo e da benevolência.

O Banco Mundial é reconhecidamente um dos sujeitos que mais vem atuando na política educacional do Brasil e conseqüentemente auxiliando na formulação e nos conceitos que regem ou poderiam vir a reger a educação básica através da indução de políticas de avaliação em larga escala. Já a OCDE, não tão distante disso, que teve em sua gênese uma organização europeia para a cooperação econômica surgida para coordenar o famoso Plano Marshall americano com uma reserva de US\$ 12 bilhões ofertado pelos Estados Unidos é outro sujeito internacional criado sob o manto da beneficência, em um sinal muito transparente de avanço das forças capitalistas⁴⁰.

Estes organismos multilaterais, em sua essência, foram criados sob a justificativa para o apaziguamento entre Estados sobre temas econômicos, de guerra e de paz, e passaram, ao logo dos anos, a desempenhar crescente influência global sobre as mais diversas áreas objeto de políticas públicas nacionais dos Estados, dentre elas a educação.

Das conseqüências destas intervenções, diz Peroni (2009, p. 286), que está na “ênfase no controle de qualidade tendo como parâmetro o mercado”. Para a autora a crise internas dos Estados mostram uma oportunidade muito grande para que essas instituições demonstrem que o mercado seja utilizado como parâmetro de qualidade.

A preocupação destes sujeitos com o tema do financiamento começa até bem antes da própria discussão da política de fundos em sua terceira geração. O próprio site do MEC explicita essa relação com um dos sujeitos analisados sob o manto de organismos internacionais (no caso o BM) dizendo:

O Banco Mundial é parceiro do Brasil há mais de 60 anos, e já apoiou o Governo brasileiro, estados e municípios em mais de 430 financiamentos. Anualmente, são realizados novos financiamentos,

⁴⁰A OCDE teve como propósito originário servir como local de neutralidade na arbitragem de interesses dos países Ocidentais para demonstração de força econômica e política frente ao bloco de países socialistas/comunistas no período pós-guerra.

em áreas como gestão pública, infraestrutura, desenvolvimento urbano, educação, saúde e meio ambiente⁴¹ (MEC, S/d).

Para Libâneo (2012) *apud* Fernandes (2019), no contexto das políticas neoliberais, o BM foi um dos sujeitos que iniciaram a organização dos acordos internacionais em torno do movimento Educação para Todos, cujo marco foi a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, em 1990, sob os auspícios do Banco Mundial, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e da Organização das Nações Unidas para a Educação e Cultura (UNESCO). Ainda segundo esse autor a associação entre as políticas educacionais do Banco Mundial para os países em desenvolvimento e os traços da escola dualista⁴² representam substantivas explicações para o incessante declínio da escola pública brasileira.

Para Hipolyto e Jorge (2019) as reformas induzidas por esses organismos são baseadas no princípio da Nova Gestão Pública (NGP) que visa organizar as políticas educacionais com os princípios da racionalidade econômica e financeira, buscam a eficiência e a eficácia e se apoiam nas orientações de que os organismos reguladores (ministérios ou agências) reforçam as exigências de prestação de contas em contraposição a outros modelos de gestão da educação básica. No mesmo sentido diferentes autores também identificam que esses sujeitos atuam de modo a conservar o papel do capitalismo e do neoliberalismo no mundo.

Fernandes e Miranda (2022) lembram que ainda nos anos 90 os relatórios publicados pelos organismos internacionais destacavam que os investimentos em educação básica seriam condições para o desenvolvimento social de modo que isso facilitaria a condução política no país. Segundo os autores essa condição permitiu a estas instituições difundir a ideia (induzir) de que ajustes macroeconômicos seriam necessários para diminuir os descontentamentos sociais e com isso introduzir ações como da privatização e da liberalização comercial.

⁴¹ <http://portal.mec.gov.br/encceja-2/480-gabinete-do-ministro-1578890832/assessoria-internacional-1377578466/20758-banco-mundial>

⁴² A teoria da escola dualista, proposta originalmente na França nos anos 70 por C. Baudelot e R. Establet, sendo exposta no livro *L'École Capitaliste em France* propõe que a escola está dividida em duas grandes redes: a burguesa e a proletária (Saviani, 2013). Essa divisão reflete a estrutura da sociedade, com duas classes opostas. A escola, nessa perspectiva, não apenas reforça a marginalidade, mas também impede o desenvolvimento da ideologia dos trabalhadores e sua luta revolucionária. Essa teoria crítica da educação evidencia a importância de analisar como a escola perpetua ou desafia as estruturas sociais existentes.

Fazendo uma discussão sobre a introdução do FUNDEF, como uma política pública em todo o país, sem que houvesse uma preocupação com o ensino médio, diz Leher (1999) sobre o papel do BM:

Em decorrência da exclusão das universidades públicas das políticas prioritárias, o segundo grau público fica igualmente sem lugar no rol das políticas educacionais. A expansão do segundo grau público entraria em contradição com a política de privatização do terceiro grau, e evidenciaria, ainda mais, o caráter segregacionista da política vigente. Resta ao Estado a responsabilidade com o ensino fundamental. De fato, o governo brasileiro tem empreendido importantes mudanças neste nível. A criação de uma nova forma de financiamento da escola fundamental (Fundef) está redesenhando as atribuições dos Estados e municípios. A reforma curricular está moldando as escolas aos “imperativos da globalização” e a avaliação centralizada garante o controle estatal da atividade docente. Formalmente, todos podem usufruir as benesses da globalização e as condições de governabilidade estariam asseguradas. Este é o mapa das idéias que institui um verdadeiro apartheid educacional planetário, sob a batuta do Banco Mundial (Leher, 1999, p. 29)

No que se refere as políticas de fundos de primeira e segunda geração o documento do Banco mundial *Achieving World Class Education in Brazil: The Next Agenda* (BM, 2010) é um dos primeiros que busca fazer um apanhado avaliativo sobre essas políticas. O documento expressa, dentre outras coisas um grande elogio a reforma gerencial promovida no governo FHC, iniciada em 1995 dizendo:

[...] o governo da época assumiu a nível federal três funções normativas críticas que anteriormente não haviam sido cumpridas: i) a distribuição equilibrada do financiamento por todas as regiões, estados e municípios com a reforma do FUNDEF; ii) a mensuração do aprendizado usando um padrão nacional comum (SAEB); e iii) a garantia da oportunidade educacional para os estudantes de famílias pobres (Bolsa Escola). Com estas reformas, mais a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) e as primeiras diretrizes nacionais de currículo, o Ministério da Educação alinhou os elementos centrais de uma política de educação nacional. (BM, 2010)

Em si o documento apresenta uma riqueza de informações com as quais não são, por hora, nosso objeto de estudo, mas que destacaremos apenas as conclusões do estudo:

Neste contexto, o estudo sugere que a busca pelo aumento de gastos não deveria tirar a atenção das áreas onde os dados comparativos mostram que o nível de gastos atual do Brasil deveria estar produzindo resultados melhores. Uma destas áreas é a da alocação de fundos públicos para diferentes níveis educacionais: enquanto os países da OCDE gastam em média 2 vezes mais por estudante no ensino superior que ao nível fundamental, o Brasil gasta quase 6 vezes mais. Uma segunda questão é a da persistência das altas taxas de repetência e a dos altos custos por

formando: o Brasil mantém uma das taxas mais elevadas de repetência do mundo, apesar de pesquisas indicarem que a repetição é uma estratégia ineficaz para aumentar a aprendizagem. Uma terceira questão é a do aumento dos custos de professores: várias políticas públicas durante a década passada reduziram o tamanho médio das classes e impuseram aumentos generalizados dos salários de professores, com pouca evidência – tanto no Brasil quanto em outros lugares – de que estas contribuíssem para resultados melhores. Em quarto lugar, enquanto o relatório elogia a quantidade de programas inovadores, iniciativas apoiadas pelo setor privado, e consideráveis investimentos em novas tecnologias sendo empreendidos no Brasil, ele indica que existe uma carência quase que completa de pesquisas de custo-efetividade que poderiam orientar os investimentos e políticas nessas áreas. Em quinto lugar, o relatório cita as auditorias do governo e os estudos de pesquisa que documentaram o grau de corrupção e má administração de fundos na educação e as evidências de que estas são altamente correlacionadas com a má qualidade da educação e baixos resultados educacionais. (BM, 2010, p. 8)

Essas questões contidas no relatório de 2010 ajudam a explicar um pouco da origem da preocupação com o direcionamento da pauta educacional travestindo de opinião não intencional, mas que carregam em si uma avaliação e um direcionamento a pautas neoliberais e ao aprofundamento das relações sociais sob lógicas mercantis. Diferentes pesquisadores aprofundam um pouco desta preocupação histórica como Leher (1999), Peroni (2003) e Pereira (2019).

Ao longo da pesquisa, além de ter sido um dos primeiros sujeitos a serem ouvidos quanto das audiências públicas para o debate no legislativo, para apresentarem seu ponto de vista sob a discussão de uma possível nova política de fundos foram historicamente considerados como opinião relevante na construção de políticas públicas educacionais. Para além da mera participação, como outros sujeitos, houveram outros documentos instituídos sob a forma de recomendações, relatórios, notas técnicas e estudos sobre a situação da educação no país.

Começamos a entender que, mais precisamente, sobre o financiamento da educação esses discursos começam a se alinhar com a publicação do relatório do BM chamado Um Ajuste Justo - Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil de 2017 (BM, 2017). No entanto outros como o documento de 2010 em que o BM publicou um estudo sobre o desenvolvimento da educação infantil no Brasil, intitulado Educação Infantil: Fazendo os Programas Funcionarem para a Geração Mais Importante do Brasil também são importantes para entender o seu contexto.

Sintetizou-se uma parte das tentativas de influência encontrada dos organismos internacionais encontrados nas bibliotecas digitais próprias das instituições no quadro abaixo.

Entre os documentos e relatórios, destacam-se os estudos elaborados a nível regional pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos (OCDE), do Banco Mundial (BM) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), sintetizados no quadro abaixo:

Quadro 16 – Documentos emitidos pelos organismos internacionais durante a discussão da política de fundos

| Data | Tipo | Título | Autor | Síntese |
|-------------|-------------------------|---|---------------|---|
| 21/11/2017 | Relatório | Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil | Banco Mundial | Aponta que no Brasil se gasta mais do que o necessário com os ensinos fundamental e médio, e que a redução do gasto poderia ser compensada por meio do aumento do número de alunos por professor em sala de aula, pois a baixa razão entre o número de professor por aluno seria uma das principais causas de ineficiência do sistema educacional. |
| 06/05/2018 | Apresentação para o MEC | Reformando o Financiamento da Educação Básica no Brasil: uma proposta para aumentar a equidade e a eficiência | Banco Mundial | A proposta é baseada em cinco critérios distintos: Assegurar o investimento adequado por aluno; desvinculação de receitas para a educação; mecanismos de aporte federal complementar e indutor de qualidade (com base em resultados educacionais); responsabilidade solidária inicial por estados; possibilitar a alocação de recursos públicos para provimento privado para universalizar o acesso. |
| 01/09/2019 | Artigo de Opinião | <i>Does Technical Education Improve Academic Outcomes?: Evidence from Brazil</i> | Grupo BID | Procura mostrar o impacto do ensino médio técnico durante o ensino médio em uma análise controlada observável (realizada no estado de Pernambuco). Seus resultados parecem indicar que alunos com altas notas nos processos de seleção desistem menos, que existem taxas de abandono significativa quando as escolas oferecem um dia escolar mais longo e, em conclusão que as escolas técnicas de nível médio parecem eficaz na redução das taxas de abandono escolar. |
| 01/09/2019 | Artigo de Opinião | <i>Do Multiple School Jobs Affect Teacher Performance?: Evidence from Brazil</i> | Grupo BID | O trabalho faz uma avaliação sobre o impacto do trabalho docente em mais de uma escola nas avaliações dos alunos. Pegando como estudo de caso professores e alunos do município do Rio de Janeiro como amostra durante um período de 7 anos explorando as variações entre professor - escola e serie. Os resultados da pesquisa indicam que o público mais afetado são alunos de baixas rendas e sugerem que o aumento no número |

| | | | | |
|------------|---------------------|--|---------------------------|--|
| | | | | de horas não letivas dos profissionais da educação parece indicar o efeito para que profissionais busquem uma outra fonte de renda. |
| 01/07/2020 | Relatório | Computação em nuvem: contribuição para o desenvolvimento de ecossistemas digitais nos países do Cone Sul | Grupo BID | Este relatório é um resumo da análise conduzida sobre o avanço do progresso e desenvolvimento da Computação em Nuvem no setor público dos países do Cone Sul (Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai) e oferece recomendações e um possível roteiro para a implementação. Seus resultados oferecem informações para gestores públicos e privados que trabalham na formulação de projetos que exigem o gerenciamento de grandes quantidades de dados, tomadores de decisões e interessados em conhecer melhor o ecossistema digital e a realidade deste grupo de países sobre o tema |
| 01/07/2020 | Relatório | Panorama de la efectividad en el desarrollo (2020) | Banco Mundial e Grupo BID | Mostra os resultados do grupo BID no período 2016-2019 a partir do resultado dos países e os compara as ferramentas de eficiência e eficácia sugeridas e implementadas pelos países. Apresenta suas ações em diferentes dimensões, incluindo suas ações realizadas no campo da educação em diferentes países incluindo o Brasil. Não foca exatamente no financiamento da educação brasileira, mas no avanço de seus empréstimos direcionados a pequenas e médias empresas brasileiras e ao acompanhamento de projetos na área educacional do Brasil: (1) Programa Integrado de Políticas Públicas de Juventud de Fortaleza; (2) Prog. Nacional de Apoyo a la Gestión Administrativa y Fiscal Municipios Brasileños; (3) ¿La Educación Técnica Mejora los Resultados Académicos? Evidencia en Brasil; (4) ¿Múltiples Trabajos Escolares Afectan el Desempeño del Maestro? Evidencia de Brasil |
| 12/04/2020 | Relatório Semestral | A Economia nos tempos de covid-19 | Banco Mundial | O relatório busca fazer uma avaliação do custo econômico das medidas de contenção realizadas pelos países durante o início da crise pandêmica de covid19, partindo do pressuposto que os países da América Latina não dispõem de espaço fiscal para atuarem, sem a ajuda d'ele. no entanto reforça a necessidade da atenção em políticas sociais que, no caso brasileiro, preservem e ampliem a atuação do estado para a proteção e |

| | | | | |
|------------|-----------|--|---------------|---|
| | | | | assistência social preservando os trabalhadores em detrimento dos empregos. Ainda que foque no financiamento de políticas sociais, não se refere especificamente sobre educação no documento. |
| 17/03/2021 | Relatório | Agir agora para proteger o capital humano de nossas crianças: Os custos e a Resposta ao Impacto da pandemia da covid-19 no Setor de Educação na América Latina e no Caribe | Banco Mundial | Busca encontrar respostas gerenciais para os problemas enfrentados pela gestão das escolas em tempos de pandemia. Aborda temas pedagógicos, administrativos e como responder a possíveis restrições fiscais. |
| 30/06/2021 | | A educação no Brasil: uma perspectiva internacional ⁴³ | OCDE | A publicação foi elaborada pela OCDE, a pedido do TPE e Instituto Sonho Grande. O relatório analisa todo o sistema educacional desde a Educação Infantil até o Ensino Superior e o compara com outros países da OCDE e outras economias emergentes comparáveis, com foco em: Acesso e atendimento escolar; Resultados de aprendizagem e mercado de trabalho; Alocação, uso e eficiência de recursos financeiros, humanos e materiais; Gestores escolares, professores e ensino; Clima escolar e bem-estar dos alunos. |
| 2021 | Relatório | UNESCO. 2020. Relatório de Monitoramento Global da Educação 2020: | UNESCO | O relatório evidencia o acesso de meninas na educação no mundo nos últimos 25 anos evocando principalmente 56 Estados-Nação. O estudo alcança ainda as questões de diversidade de orientação sexual trabalhada nos países observados. No caso específico do Brasil, evidencia o longo caminho a ser percorrido em termos de igualdade de gênero. começa |

⁴³ O texto foi publicado originalmente em inglês sob o título *Education in Brazil: an international perspective*, no entanto foi utilizado nesta pesquisa a versão traduzida pelo TPE

| | | | | |
|------|-----------|---|--------|--|
| | | Uma nova geração: 25 anos de esforços pela igualdade de gênero na educação. Paris, UNESCO | | evidenciando que o tema ainda precisa avançar inclusive entre professores e administradores escolares, haja visto que esses dados ainda são muito desiguais quando observados no mercado de trabalho de uma maneira geral. |
| 2021 | Relatório | Relatório anual da UNESCO no Brasil, 2021 | UNESCO | Faz um pequeno apanhado da atuação do escritório da UNESCO no país ressaltando pontos como a implantação de projetos de cooperação em parceria com diversas instâncias governamentais, instituições privadas e organizações da sociedade civil. Em especial neste relatório se ressalta a atuação em parceria com o MEC no desenvolvimento de ações, projetos e pesquisas visando à melhoria do acesso e da qualidade da educação em todos os níveis estudantis no Brasil. Além da organização de diversos webinars. No que se refere ao financiamento da educação básica ressalta que ao longo do ano continuou apoiando o FNDE no aperfeiçoamento do processo de governança do fundo em diferentes programas que visavam a transparência e a gestão dos recursos do fundo. |
| 2021 | Relatório | Relatório de monitoramento global da educação? resumo, 2021/2: atores não estatais na educação: quem escolhe? quem perde? | UNESCO | O relatório mostra a atuação de atores não estatais na área da educação atuando de diferentes maneiras. lista uma serie de "motivos" pelos quais eles se desenvolveram ao longo do tempo e questiona o desenvolvimento do Direito a educação no Brasil por meio de uma pesquisa. por fim, ainda faz uma série de recomendações no sentido de "redefinição das regras" para garantir que a equidade na educação seja protegida no que diz respeito ao financiamento, qualidade, governança, inovação e formulação de outras políticas públicas |
| 2022 | Relatório | Inclusão, equidade e desigualdades entre estudantes | UNESCO | O relatório apresenta uma série de análises com informações dos dados públicos do Censo Escolar e do SAEB para discorrer sobre o desenvolvimento do ensino público. utilizando dados dos anos de |

| | | | | |
|------|-------------------|---|--------|--|
| | | das escolas públicas de ensino fundamental no Brasil | | 2013,2015 e 2017 traz deduções estatísticas e induções (inferências) com objetivo de visualizar possíveis desigualdades entre os municípios. A pesquisa destaca ainda a contribuição que poderá ter para o novo Fundeb, que introdução do critério socioeconômico para a alocação de recursos do Fundo. |
| 2022 | Artigo de opinião | <i>Emerging roles and risks of philanthropy and other private sector engagement in global education</i> | UNESCO | Artigo encomendado para o Relatório de Monitoramento da Educação Global 2021/2, Atores não estatais na educação em que examina os diversos papéis que as organizações filantrópicas e outros sujeitos do setor privado desempenham atualmente em vários países. O artigo identifica como as organizações filantrópicas e outros intervenientes do setor privado apoiam e prejudicam os objetivos educacionais globais estabelecidos por eles mesmo através dos ODSM. |
| 2021 | Relatório | Mídia e Educação | UNESCO | O estudo mensura o comportamento da mídia brasileira (11 veículos de comunicação) frente a cobertura jornalística na área da educação. no universo temporal da pesquisa observa que ocorreram diferentes eventos dentre os quais os limites de gastos públicos que afetou diferentes áreas. a pesquisa também evidencia como a mídia se comportou em relação a discutir o Fundeb. |
| 2021 | Relatório | O Financiamento da educação na América Latina: pesquisas e estudos 2013-2019 | UNESCO | Analisar o panorama das políticas de financiamento da educação, o estado e a evolução dos diferentes indicadores educacionais em 19 países e o marco normativo institucional. Especificamente sobre o financiamento buscou ainda trazer as referências legais de cada país, sua evolução, as orientações e tensões vigentes, impactos e desafios. |
| 2018 | Relatório | Panorama das políticas de educação infantil no Brasil | UNESCO | Procura oferecer elementos que garantam e aperfeiçoem os mecanismos de oferta da educação infantil. com isso apresenta o panorama da legislação e de pesquisas apontando avanços e chamando a atenção para temas que ainda, segundo seus autores, não alcançaram qualidade adequada. Sobre o Fundeb, chama a atenção o grande destaque dado que os recursos para a educação infantil são insuficientes para sua |

| | | | | |
|------|-------------------|--|--------|--|
| | | | | sustentação, mas que outras políticas existentes tentam suprir uma parte desta condição. |
| 2021 | Relatório | <i>Analysis of international civil society organizations' engagements around non-state actors in education</i> | UNESCO | Síntese de documentos encomendados para o Relatório de Monitoramento da Educação Global 2021/2 em que procura identificar e mensurar a atuação de atores não estatais na educação do mundo. No caso brasileiro identifica que a atuação das OSC desviou sua forma de abordagem da influência governamental para atividades comunitárias desde as eleições de 2014. |
| 2021 | Artigo de Opinião | ¿Cuál es el grado de compromiso? Desbloquear la financiación para la equidad en la educación | UNESCO | O artigo traz um apanhado de informações de países ao redor do mundo que investiram menos do que 4% do PIB em educação (dentre eles o Brasil). Partindo do pressuposto que existe um consenso em torno da educação "inclusiva e equitativa" até 2030. O documento discute quatro categorias de políticas de financiamento que podem apoiar estes objetivos de equidade, dependendo da sua abrangência, do grau de especificidade do seu âmbito e do montante de dinheiro que alocam. |
| 2020 | Relatório | Relatório de monitoramento global da educação, 2020, América Latina e Caribe: Inclusão e educação: todos sem exceção, principais mensagens e recomendações | UNESCO | O relatório traça um panorama sobre os sistemas escolares e o atual estágio da educação na América Latina e Caribe trazendo contextos e desafios que os Estados deverão enfrentar para que a educação seja mais inclusiva. Um dos capítulos traça especificamente dos contextos de governança e financiamento que os Estados, através de seus ministérios da educação, junto com outros órgãos executivos como agências, autoridades subnacionais e ONGs devem estar atentos para atingirem seus objetivos |
| 2019 | Manual | Manual para a medição da | UNESCO | O manual busca indicar como medir a equidade na educação, oferecendo aos envolvidos os principais marcos conceituais e ferramentas operacionais para a realizar o trabalho. Segundo seus autores, ainda, a |

| | | | | |
|------|-------------------|--|--------|---|
| | | equidade na educação | | obra parte do pressuposto que “como os países sob pressão para fornecer dados em uma escala sem precedentes, o manual também reconhece que nenhum país consegue fazer isso sozinho, o que justifica uma maior cooperação e apoio entre governos, doadores e sociedade civil” |
| 2019 | Manual | Qualidade da infraestrutura das escolas públicas do ensino fundamental no Brasil: indicadores com dados públicos e tendências de 2013, 2015 e 2017 | UNESCO | Apresenta um conjunto de indicadores possíveis que, dentro do modelo proposto, que podem servir para avaliar a infraestrutura das escolas brasileiras de ensino fundamental, com ênfase nos estabelecimentos de ensino públicos. Os indicadores pretendem descrever e contextualizar as condições da oferta educativa no país e segundo recortes territoriais, sociais e outros (entre os quais as condições financeiras do ente público). |
| 2016 | Relatório | Escola para todos: experiências de redes municipais na inclusão de alunos com deficiência, TEA, TGD e altas habilidades | UNESCO | Este estudo teve como objetivo identificar e analisar melhores práticas de redes municipais de ensino no Brasil com relação à inclusão educacional de alunos com deficiência, TEA, TGD e altas habilidades/superdotação, com a intenção de subsidiar e fortalecer os processos de formulação e implementação de políticas, programas e projetos alinhados com os princípios da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. nas suas conclusões especifica dentre outras coisas que o Fundeb, por prever a dupla matrícula de alunos com deficiências é capaz de manter o subsídio necessário para manter na rede pública alunos com essas especificidades. |
| 2021 | Artigo de Opinião | <i>How committed? Unlocking financing for equity in education</i> | UNESCO | Este documento discute quatro categorias de políticas de financiamento que podem apoiar esses objetivos de equidade, dependendo do quão abrangentes são, do quão direcionada é a sua cobertura e de quanto dinheiro alocam. |
| 2015 | Artigo de Opinião | | UNESCO | O estudo pretende abordar diferentes estágios e técnicas da área de formação de professores, dando ênfase nas experiências da formação |

| | | | | |
|------|-----------|--|--------|---|
| | | <i>Critical issues for formulating new teacher policies in Latin America and the Caribbean: the current debate</i> | | continuada pelo qual os sujeitos vivenciaram a experiência. O texto deduz formas específicas e mecânicas do investimento na formação de professores (dentre as quais o uso do recurso do Fundeb para equalizar distorções do salário de professores). Por fim o documento conclui propondo determinadas diretrizes para a formulação de políticas públicas na área de formação de professores. |
| 2017 | Relatório | <i>Accountability in education: meeting our commitments; Global education monitoring report, 2017/8</i> | UNESCO | O relatório tenta tornar mais evidente um problema um grande problema da administração pública que são as responsabilizações. Parte do pressuposto de que a responsabilização (ou a falta de) por parte de governos, pais e professores é um dos motivos pelos quais os não se avançam em termos de resultados educacionais. Contudo também cita que essa lacuna é preenchida muitas vezes pela iniciativa privada que preenche o espaço na ausência de atuação do poder público. No caso específico do financiamento da educação usa-o como exemplo a ser evitado pelos inúmeros problemas de desenho do modelo feito incorretamente e sem responsabilizações. |
| 2019 | Relatório | Professores do Brasil: novos cenários de formação | UNESCO | O estudo aborda o cenário atual da formação inicial e continuada dos professores brasileiros e coloca em pauta a necessidade de novas ações a partir do cenário contemporâneo sem desconsiderar o aspecto histórico. por fim, apresenta alguns cenários possíveis que possam impactar políticas públicas tanto da educação básica quanto da educação superior. A relação público-privada é questionada muitas vezes como um dos empecilhos para o avanço da formação de professores. |
| 2015 | Livro | Liberar o potencial: transformar a educação e a formação técnica profissional | UNESCO | O livro apresenta opiniões de especialistas que, encomendadas pela UNESCO, trouxeram subsídios para discutir uma série de elementos pelos quais passam a educação profissional. considerada na obra como um "veículo crucial para a equidade e a inclusão social" a educação técnica e profissional o livro aborda diferentes elementos desde elementos mais conceituais e metodológicos até elementos mais pragmáticos de forma e de modelo (incluindo a discussão sobre formas de financiamento) |

| | | | | |
|------|--------------|---|---------------|--|
| 2019 | Nota Técnica | Novo Fundeb: Prós e Contras das Propostas em Debate. Nota Técnica Divisão de Educação Banco Interamericano de Desenvolvimento | BID | O relatório pretende contribuir para o debate analisando os componentes-chave do Fundeb e as propostas que pretendem alterá-lo, incluindo PECs submetidas e propostas apresentadas por organizações e institutos como o TPE, a Campanha, o Insper e o Banco Mundial. Ao analisar as propostas, procura responder em torno de cinco questões principais: (i) a arrecadação das receitas que compõem o fundo, (ii) os seus critérios de redistribuição, (iii) a complementação da União, (iv) o valor mínimo nacional por aluno/ano e (v) as despesas a serem financiadas. |
| 2016 | Relatório | Gasto social y ciclo económico en América Latina y el Caribe | CEPAL | O documento procura descrever os passos principais dos gastos sociais e sua relação ao crescimento econômico enfrentado na América Latina e apresentar uma metodologia própria para estimar o ciclo da política fiscal e o gasto social frente ao ciclo econômico em conjunto com resultados. Ainda que não trate objetivamente do financiamento da educação (ou da política de fundos brasileira) apresenta a educação como parte dos direitos sociais mais relevantes ao lado da saúde. Conclui afirmando que há uma relação entre o gasto social e a redução da pobreza desde que haja mecanismos institucionais que possam garantir o seu financiamento. |
| 2016 | Relatório | Retomando o caminho para a inclusão, o crescimento e a sustentabilidade | Banco Mundial | O documento traça um panorama do Brasil e seus desafios a partir de uma série de temas (educação, economia, infraestrutura, política e outros). no entanto, dentre suas considerações apresenta que algumas reformas são necessárias para preservar conquistas socioeconômicas dentre as quais aquelas vinculadas a inclusão social, desde que não haja aumento das despesas real. |

Fonte: elaborado pelo autor.

É possível perceber com os dados contidos acima que estes sujeitos tem se organizado de diferentes formas e sobre diferentes perspectivas ao longo dos anos. Os documentos emitidos por eles reproduzem uma lógica neoliberal que historicamente faz parte do seu processo de convencimento e de forma de atuação.

Coincidentemente com o início da discussão da principal política de financiamento da educação no Brasil com a PEC 015/2015 aconteceu também o fórum mundial de educação (FME 2015) que foi a ocasião adequada para que os principais organismos internacionais pudessem mencionar o seu interesse na pauta sólida para a educação no mundo.

A declaração de Incheon, fruto desta reunião foi assinada por diferentes chefes de Estado (incluindo o Brasil) diz que:

Nossa visão é transformar vidas por meio da educação ao reconhecer seu importante papel como principal impulsionador para o desenvolvimento e para o alcance de outros ODS propostos. Comprometemo-nos, em caráter de urgência, com uma agenda de educação única e renovada, que seja holística, ousada e ambiciosa, que não deixe ninguém para trás. Essa nova visão é inteiramente captada pelo ODS 4 “Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos” e suas metas correspondentes. Com essa visão, transformadora e universal, percebem-se as “questões inacabadas” da agenda de EPT e ODM relacionadas à educação e também se abordam desafios globais e nacionais da educação (DECLARAÇÃO DE INCHEON, 2015, P.1)

Essa forma de declaração tem sido tradicional de estabelecer vínculos com os países ao longo dos anos de atuação destas instituições. E, obviamente, no campo da educação não deixa de se preocupar com as questões de financiamento nesta área. A esse respeito, especificamente, o documento se manifesta em três pontos específicos a saber:

Quadro 17 – Cruzamento da Declaração de Incheon com a política de fundos

| | |
|--------|---|
| Item 6 | Motivados por nossas conquistas significativas na expansão do acesso à educação nos últimos 15 anos, vamos garantir o fornecimento de educação primária e secundária gratuita, equitativa, de qualidade e com financiamento público por 12 anos, dos quais ao menos nove anos de educação obrigatória, obtendo, assim, resultados relevantes de aprendizagem. Também encorajamos o fornecimento de pelo menos um ano de educação pré-primária de qualidade, gratuita e obrigatória, bem como que todas as crianças tenham acesso a educação, cuidado e desenvolvimento de qualidade na primeira infância. Além disso, |
|--------|---|

| | |
|---------|--|
| | comprometemo-nos a proporcionar oportunidades de educação e formação significativas para o grande número de crianças e adolescentes fora da escola que necessitam de medidas imediatas, orientadas e duradouras, de modo a garantir que todas as crianças estejam na escola e aprendendo |
| Item 14 | Reconhecemos que o sucesso da agenda de educação 2030 exige políticas e planejamento sólidos, bem como acordos de implementação eficientes. Também está claro que as aspirações compreendidas pelo ODS proposto 4 não podem ser realizadas sem um aumento significativo e bem orientado do financiamento, particularmente nos países que estão mais distantes de alcançar a educação de qualidade para todos, em todos os níveis. Assim, estamos determinados a aumentar a despesa pública em educação, de acordo com o contexto do país, e a estimular a adesão aos indicadores internacionais e regionais, para que haja uma reserva eficiente de pelo menos 4% a 6% do Produto Interno Bruto (PIB) e/ou de pelo menos 15% a 20% do total das despesas públicas em educação |
| Item 15 | Observando a importância da cooperação para o desenvolvimento em complementar investimentos dos governos, pedimos aos países desenvolvidos, aos doadores tradicionais e emergentes, aos países de renda média e aos mecanismos de financiamento internacional que aumentem os recursos para educação e apoiem a implementação da agenda de acordo com as necessidades e as prioridades dos países [...] Reconhecemos também a importância de viabilizar todos os recursos possíveis para apoiar o direito à educação. Recomendamos melhorar a eficiência da ajuda por meio de melhor coordenação e harmonização, em que a prioridade de financiamento e de ajuda esteja dirigida a subsetores negligenciados e aos países de baixa renda |
| Item 16 | Instamos os coorganizadores do FME 2015, em particular a UNESCO, e também todos os parceiros a apoiar, tanto de forma individual quanto coletiva, os países na implementação da agenda de educação 2030 por meio de assessoramento técnico, desenvolvimento da capacidade nacional e apoio financeiro – em função de seus respectivos mandatos e suas vantagens comparativas –, com base na complementaridade. Para isso, confiamos à UNESCO, em consulta com seus Estados-membros, aos co-organizadores do FME 2015 e a outros parceiros o desenvolvimento de um mecanismo de coordenação global adequado. Ao reconhecer a Parceria Global para a Educação como uma plataforma de financiamento para a educação, que envolve múltiplas partes interessadas, com o objetivo de apoiar a implementação da agenda de acordo com as necessidades e as prioridades dos países, recomendamos que ela seja parte desse futuro mecanismo de coordenação mundial |

Fonte: elaborado pelo autor

O documento orienta os países a fazerem esforços para garantir mais investimentos em educação, ainda que de outro lado, forcem os mesmos a garantir a manutenção de estratégias neoliberais na educação. Ainda que pareça dialética essa estratégia se materializa como condição para a questão da equidade que ganha força nos discursos em sequência a esse.

Em uma síntese sobre outro documento emitido por um dos organismos internacionais, no caso o BM, em 2017, diz Pereira (2021):

No caso dos ensinos fundamental e médio (onde a maioria das matrículas é ofertada pelo Estado), o Banco recomenda a não reposição de professores que se aposentarem até 2027, a fim de aumentar o número de alunos por professor (que, segundo o Banco, é muito baixo no país). Ademais, a instituição preconiza uma reforma da gestão escolar com base em três medidas: a) pagamento de bônus individual a professores e funcionários, conforme o desempenho das escolas; b) contratação de empresas privadas para fornecimento de “serviços educacionais” (escolas charter); c) implantação de parcerias público-privadas para o fornecimento de material didático, a confecção de instrumentos de avaliação, a oferta de cursos para formação de professores, entre outros. (2017a, p. 136-138).

Nota-se, a partir da síntese de Pereira (2021) e dos documentos relacionados no quadro nos quadros acima como o “combate à pobreza” continua sendo usado para deslegitimar o princípio da gratuidade universal da educação pública.

Os documentos encontrados nesta pesquisa ajudam a explicar a orientação construída pelas instituições na busca por orientar a construção da nova política de fundos. Tanto que, como mencionado anteriormente, foi um dos primeiros sujeitos a serem ouvidos pela Câmara dos Deputados (20/06/2017) e até mesmo pelo governo durante a 2ª Reunião de Avaliação e Reestruturação do Fundeb (06/05/2019).

Desde 2018, o Banco Mundial tem trabalhado em colaboração com a Secretaria do Tesouro Nacional com o intuito de rever os mecanismos de partilha do FPE, baseando-se em melhores práticas internacionais, e considerando a vasta literatura de transferências intergovernamentais existente. Um dos métodos mais usados internacionalmente para determinar a forma de partilha de recursos de transferências intergovernamentais é o método do hiato fiscal (Site do BM, 2020),

A proposta, materializada pelas apresentações no executivo e no legislativo entende que o atual modelo de financiamento (segunda geração da política de fundos baseadas em receitas de impostos) não assegura investimento adequado por estudante e, por consequência, não contribui para a eficiência. Neste sentido a proposta entende que existe uma elevada ineficiência, baixa aprendizagem e reduzida conclusão.

A proposta materializada pelo Banco Mundial tem como princípios fundamentais que todas as crianças e jovens: (1) tenham direito a um investimento

adequado em educação de qualidade; (2) tenham acesso pleno em todos os níveis de ensino que possa ser realizado também através do provimento privado (3) sejam priorizadas por todos os entes nacionais e subnacionais na garantia do direito a educação (BM, 2019). Efetivamente, a proposta busca atingir a cinco pontos principais: Assegurar um investimento adequado por alunos; desvincular as receitas de impostos da política de fundos; criação de mecanismos de aporte federal complementar indutor de qualidade; responsabilidade solidária inicial por estados da federação; possibilitar a alocação de recursos públicos para provimento privado para universalizar acesso.

A proposta busca criar um sistema de competição entre os entes subnacionais (estados e municípios) na busca pelos recursos públicos através da incorporação de práticas meritocráticas (avaliações de resultado em larga escala e redução das taxas de abandono escolar), ainda que, na lógica do sistema educacional vigente predomine a colaboração como um dos princípios fundamentais do sistema.

4.2 O governo federal

Durante a discussão da terceira geração da política de fundos dois governos perpassaram a discussão: Temer 2016-2018 e Bolsonaro 2019-2023 e ambos, ainda que com suas grandes diferenças tiveram um papel fundamental e diferenciado no modo de conduzir a atuação do executivo na discussão da política de fundos.

É importante ressaltar que os debates iniciaram, de fato, somente após a promulgação do golpe de Estado que retirou a então presidente Dilma Rousseff e Aloizio Mercadante⁴⁴ dos cargos respectivamente de presidente da república e ministro da educação para assumirem, respectivamente, os senhores Michel Miguel Elias Temer Lulia e José Mendonça Bezerra Filho. A própria relatora da PEC 15/2015 ressaltou o fato no seu relatório sob a justificativa de que a intervenção no estado do Rio de Janeiro, um dos primeiros atos do governo Temer, coincidiu com a impossibilidade de discussão de propostas de emenda à constituição entre 2015 e 2016 (Rezende, 2020).

⁴⁴ Foi ministro no período de 02/10/2015 a 12/05/ 2016. O golpe foi oficialmente materializado em 31/08/2016.

Durante o governo do então presidente Michel Temer (2016-2018), junto a comissão especial que discutia a PEC 15/2015 poucos foram os interlocutores do governo que foram ouvidos como o senhor Marcos Silva Ozório representando a SASE/MEC e Maria Inês Fini o INEP. A atuação do governo pareceu muito incipiente para discorrer sobre uma proposta efetivamente para o financiamento da educação e que influenciasse modificações na relação público-privado existente, ainda que, naquele momento, a prioridade tenha sido a reforma do ensino médio e a proposição da base nacional comum curricular (BNCC) – estas com grandes impactos para a relação público-privada evidenciadas em outros estudos⁴⁵.

No entanto, a partir de 2019, a atuação do governo federal ficou mais concentrada durante a discussão de uma possível *nova política de fundos* que viria a substituir a segunda geração da política de fundos e foi o passo utilizado para entender como foi a sua atuação. No período inicial de sua gestão (2019), o governo tentou priorizar reformas do estado brasileiro e da economia fazendo com que mudanças estruturais sejam sentidas desde o início de sua gestão, assim como, no passado, aconteceu com outros sujeitos como o governo FHC, por exemplo e materializados na primeira geração da política de fundos. Estas reformas, poderiam vir a modificar as lógicas do sistema de financiamento da educação, do sistema colaborativo e de responsabilidades educacionais.

No início do governo Bolsonaro, em uma das poucas interlocuções com o Congresso Nacional em audiência na Câmara dos Deputados o então Ministro da Educação Ricardo Velez, primeiro ocupante do cargo de Ministro de Estado da Educação, diz que a política de fundos será mantida, mas também rediscutido, de forma a fortalecer os municípios que mais precisam. Segundo Haje (2019) o ministro acrescentou ainda que irá estudar a proposta de alguns deputados de ampliar a participação da União na política de fundos.

No entanto, de forma indireta, a discussão da política de fundos a partir da atuação da equipe econômica parece ter um outro rumo quando, no dia 05 de novembro de 2019, quando foram apresentadas no senado federal três PEC's: a emergencial (que pretendia reduzir gastos obrigatórios por parte do executivo

⁴⁵ O trabalho de Caetano (2019) intitulado “Os sujeitos e a proposta educacional da Base Nacional Comum Curricular: entre o público e o privado” e o trabalho de Silvia e Scheibe (2017) “Reforma do ensino médio: Pragmatismo e lógica mercantil” são alguns dos textos que ajudam a reforçar o argumento das lógicas construídas naquele momento histórico.

federal), a do pacto federativo (que mudaria a distribuição de recursos entre União, estados e municípios) e a que revisa a constituição dos fundos públicos.

Segundo a agência Senado de notícias o conjunto de medidas, chamado pelo próprio executivo de Plano Mais Brasil, era a prioridade do governo após a aprovação da reforma da Previdência iniciada no governo Temer (EC 103/2019). Um dos objetivos seria de colocar em prática o princípio do “*mais Brasil, menos Brasília*”, estabelecido desde a campanha eleitoral do então presidente Jair Bolsonaro e que, na prática, buscava descentralizar o dinheiro arrecadado pela União, aumentando a autonomia de estados e municípios e, conseqüentemente diminuindo a importância da construção de um sistema centralizado de financiamento da educação.

Ainda conforme a agência Senado de notícias o “Plano Mais Brasil” trazia mudanças na divisão de recursos de União, estados e municípios, chamado de pacto federativo. O texto previa, entre outros pontos, a descentralização de recursos do pré-sal, a criação de um Conselho Fiscal da República que se reuniria a cada três meses para avaliar situação financeira dos estados, e medidas de desvinculação, desindexação e desobrigação do Orçamento (Agência Senado, 2019). No campo da educação as medidas impactavam especialmente servidores públicos com suspensão de progressão na carreira e redução da jornada de trabalho com redução de salários (Agência Senado, 2019a). As mudanças são tantas que as propostas que destinam percentuais fixos da receita com gastos em saúde e educação deixem de existir, permitindo que gestores públicos, de outras esferas da administração pública, tenham mais flexibilidade para escolher o que é prioridade e desconstrói as intervenções das políticas de primeira e segunda geração que estabelecem inclusive os tipos de despesas classificadas como educação.

Na prática legislativa a primeira ficou conhecida como “PEC emergencial” (PEC 186/2019), tornando-se em 15/03/2020 na EC 109 de 2020. A segunda “PEC do pacto federativo” (PEC 188/2019) foi arquivada ainda no Senado Federal em 22/12/2022 e a terceira “PEC dos fundos públicos” (PEC 187/2019), parada até os dias atuais na CCJ do Senado sem votação.

De modo muito diferente, durante o governo Bolsonaro, a sua atuação se deu por inúmeras frentes de ação revelando sempre sua visão neoliberal (voucher, terceirização e ampliação da participação de empresários) em detrimento da escola pública como direito para todos. Em sua proposta de plano de governo poucos são os elementos o associam a pautas da educação como a proposta de “aumentar a

qualificação de professores” (Bolsonaro, 2018). O então candidato defendia um modelo de educação "sem doutrinação e sexualização precoce" (Bolsonaro, 2018, p. 41) e baseado nas propostas do movimento Escola Sem Partido. Ainda, no documento, expõe sua visão da importância dos recursos públicos na área da educação:

Na Educação, assim como na Saúde, os números levam à conclusão que as crianças e os jovens brasileiros deveriam ter um desempenho escolar muito melhor, tendo em vista o montante de recursos gastos. Os valores, tanto em termos relativos como em termos absolutos, são incompatíveis com nosso péssimo desempenho educacional (Bolsonaro, 2018, p. 41)

Os debates e a atuação do poder executivo descentralizadas e sem uma coordenação chegaram ao ponto de gerar dúvidas na sociedade se haveria uma continuidade ou não da política de fundos e um possível agravamento da relação público privado sem que existam regras claras do financiamento da educação básica pública evidenciados nos discursos do então ministro da educação Abraham Weintraub, segundo ocupante do cargo de Ministro da educação, que durante o período em que foi gestor da área (abril/2019 a Junho/2020) produziu uma série de discursos controversos. Os discursos e a atuação em torno da organização de uma nova política de fundos foram feitos pelo ministro da educação Abraham Weintraub em sabatina no congresso e pelo então ministro da economia Paulo Guedes, ainda que uma proposta, efetivamente, não tenha sido materializada.

No Ministério da Educação se percebeu que a preocupação com a política de fundos começa no ano de 2019. O primeiro ponto marcante encontrado objetivamente do governo foi a organização da “2ª Reunião de Avaliação e Reestruturação do Fundeb”, divulgada diretamente no site do MEC, em que participaram representantes da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco), Banco Mundial, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Instituto de Ensino e Pesquisa (InsPer) e o Todos pela Educação (TPE), além dos deputados federais Professora Dorinha e Gastão Vieira, que, naquele momento representavam a presidência e a relatoria da comissão especial que discutia a proposta de uma política de fundos no legislativo. Com informações recebidas através da lei de acesso a informações conseguimos identificar que esta “2ª Reunião de Avaliação e Reestruturação do Fundeb” foi realizada em 06/05/2019 e ocorreu nas dependências

físicas do Ministério da Educação em parceria com a Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP), da Secretaria Especial de Fazenda e integrante do Ministério da Economia.

Agora, a primeira reunião de avaliação e reestruturação do Fundeb parece ter sido feita de forma ainda mais restrita, sem divulgação e sem informações públicas que pudessem garantir a credibilidade da discussão. A única informação conhecida, também foi localizada graças a lei de acesso à informação que, através do MEC, informou:

Quanto à 1ª Reunião de Avaliação e Reestruturação do Fundeb, realizada em 02/04/2019, informa-se que foi organizada pela Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria, contudo ocorreu no Ministério da Economia, bloco K, com participação do Ministério da Educação como convidado.

Em outro pedido de acesso à informação, agora realizado diretamente ao Ministério da economia tentando entender o que havia sido tratado e quem participou recebeu-se a seguinte resposta fornecida mostrando um pouco da atuação do governo:

Em atendimento à sua solicitação, informa-se que na agenda do Ministro de Estado da Economia não há registro de reunião ocorrida, no dia 02/04/2019 (Ministério da Economia, Bloco K), para tratar de reestruturação do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e que não há registro de outras reuniões com a mesma finalidade.

O governo passou por inúmeras mudanças no período de aprovação da PEC e da lei de regulamentação do novo FUNDEB. A começar pela troca constante de ministros de estado da educação. Abraham Weintraub permaneceu no cargo entre 09/04/19 até 19/06/20, enquanto o próximo ministro Milton Ribeiro, terceiro no período de análise desta pesquisa, oficialmente, só tomou posse em 16/07/20 e permaneceu até 28/03/22. Quando a PEC foi promulgada tornando-se a EC 108 de 26/08/2020 o ministro que receberia o novo regramento e quiçá providenciaria a regulamentação já seria outro.

No intervalo entre ministros nomeados assumiu, como ministro interino, o senhor Paulo Vogel que ocupava o cargo de secretário-executivo desde a nomeação de Abraham Weintraub, mas que, ativamente, fazia parte de um dos núcleos do

governo atuando desde a transição primeiramente na casa civil e depois no MEC. O perfil do dirigente, ainda que interino, revela um pouco do perfil atuante no MEC: tem graduação em economia e direito e pós-graduação em administração financeira. De acordo com o portal do Ministério da Educação em sua carreira "atua em gestão pública há mais de 20 anos, tendo, durante esse período, ocupado funções de chefia e alta direção na Secretaria do Tesouro Nacional". Sua experiência profissional inclui ainda passagem como consultor do Banco Mundial em finanças públicas (MEC, s/d).

Outro sujeito coletivo que observamos, dentro do governo, foi a atuação do Conselho Nacional de Educação (CNE), através das atas das reuniões, sem deixar de observar que no período dos dois gestores Temer e Bolsonaro houveram mudanças significativas nos grupos que estavam representados naquele conselho. Para isso, observou-se que no período de janeiro de 2019 a maio de 2022 não constam nenhuma manifestação ou ponto de pauta daquele órgão no que se refere a discussão no congresso nacional a respeito do novo Fundeb.

A única atuação encontrada por esse conselho foi uma notícia, em março de 2018, que divulgava as conclusões da reunião realizada na Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação. Segundo a notícia foi a primeira de uma série de discussões sobre a elaboração de um marco regulatório para a educação infantil. Nesta reunião participaram as professoras Rita de Cássia de Freitas Coelho, Coordenadora Geral de Educação Infantil da SEB/MEC, e Angela Barreto representante do MIEIB.

Em 2020, por indicação do ministro Abraham Weintraub do MEC, o CNE foi reorganizado com a nomeação de 11 novos nomes dando espaços para grupos ideológicos do governo, a sua grande maioria vinculados ao mercado e dentre eles estavam:

- Tiago Tondinelli (ex-chefe de gabinete do ministro Ricardo Velez);
- Valseni Braga (Diretora do Sistema Batista de Educação);
- Gabriel Giannattasio (professor de história da UEM);
- Augusto Buchweitz⁴⁶ (professor de psicologia da PUC-RS);

⁴⁶ Essa pessoa estuda a forma como as crianças aprendem a ler. Ele foi nomeado para a Conferência Nacional de Alfabetização, feita pelo governo Bolsonaro, como especialista para a validação do programa do MEC na área

- Aristides Cimadon (Reitor da UNOESTE, vice-presidente da ACADE e cotado para assumir o ministério da educação na mesma época);
- Wilson de Matos Silva (proprietário da UNICESUMAR);
- José Barroso Filho (ministro do superior tribunal militar);
- Anderson Luiz Bezerra da Silveira (professor da UFRRJ);
- William Ferreira da Cunha (professor de física da UNB)
- Fernando César Capovilla (auxiliou na elaboração da política atual de alfabetização do MEC)

É importante observar que cabe ao CNE as atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação, no desempenho das funções e atribuições do poder público federal em matéria de educação, cabendo-lhe formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino, velar pelo cumprimento da legislação educacional e assegurar a participação da sociedade no aprimoramento da educação brasileira (MEC, 1999). A nomeação destas pessoas marcou historicamente o órgão pois passou a contar com um órgão deliberativo que não contaria com representantes dos secretários municipais e estaduais de educação.

Uma nova modificação deste conselho também ocorreu posteriormente a discussão do Fundeb, em 2022, que trouxe outros novos nomes ao conselho dentre eles estavam:

- Luciane Ceretta, Diretoria do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) e Vice-Presidente da Associação Catarinense das Fundações Educacionais (ACAFE);
- Elizabeth Guedes, Presidente da Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP)⁴⁷;
- Paulo Fossatti, Diretor do CRUB e Conselheiro da Associação Nacional de Educação Católica do Brasil (ANEC)

⁴⁷ Cabe ressaltar que ela é também Irmã do então Ministro da Economia Paulo Guedes e que, segundo informações da Agência Pública a família é responsável por investimento no setor educacional privado e a distância na ordem de 1 bilhão de reais advindo de fundos de pensões (CONSOLE, 2019).

Para além do MEC um outro sujeito que sempre aparecia discutindo o financiamento da educação era o Ministro da Economia. Em janeiro de 2020, durante o Fórum Econômico Mundial, em Davos na Suíça afirmou que o governo deve apoiar um grande programa de vouchers para educação na primeira infância como parte de sua agenda para o combate à desigualdade (Vieira, 2020). No entanto não se sabe se essa defesa estava no mesmo bojo de proposta apresentada a PEC 015/2015 pelo Partido Novo ou outras políticas pois ela, até então, não havia sido materializada.

Já o MEC, no início de 2020 e, já no segundo ano de governo, apresentava diferentes posições com as propostas em discussão: o ministro Weintraub já havia anunciado em 11 de fevereiro de 2020 que o governo encaminharia proposta “fiscalmente responsável⁴⁸” indicando que a PEC 015/2015 não representaria a opinião daquele Ministério. Naquele momento faltava menos de 11 meses pro fim do período de validade da política de fundos de segunda geração e mostrava a preocupação do governo com um debate democrático e consistente.

Por outro lado, segundo Ventura (2020), a equipe do ministério da economia tinha opinião bem distinta sobre o tema. Segundo o autor, na avaliação da equipe do Ministério da Economia, seria melhor ao governo não encaminhar uma proposta própria e dialogar com as propostas que estão em construção e em debate avançado. Para o autor, o receio da equipe econômica do governo é que o congresso materialize a proposta de 40% de complementação dos recursos do novo Fundeb pela união justificado pelo próprio autor e por membros do ministério da economia como um “momento de restrições fiscais do país”.

Ainda durante essa etapa dos debates foi possível perceber a intenção do governo em alcançar a taxa de 20% da complementação principalmente com a pressão de governadores que emitiram uma carta manifesto assinada por 20 governadores que anteriormente mencionamos (VENTURA, 2020). A ideia do governo era (em fevereiro de 2020) utilizar recursos de outras fontes igualmente questionáveis como os fundos constitucionais⁴⁹ para garantir essa condição de

⁴⁸ <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/02/11/no-senado-weintraub-diz-que-governo-enviara-proposta-de-novo-fundeb-fiscalmente-responsavel>

⁴⁹ A CF 1988 prevê a existência dos seguintes fundos: Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO), com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico e social das Regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos (BRASIL, 1988). Os recursos para os Fundos Constitucionais de Financiamento são parcelas de recursos tributários da União (IPI) e são

aumento. Essas duas posições mostram um pouco do diacronismo dentro do governo Bolsonaro.

Em reunião com parlamentares em 12 de junho de 2020 foi apresentada propostas do governo para o debate. Segundo a Menezes (2019) foram elas:

- Colaboração entre os entes federados: o MEC propõe que esteja expresso no texto constitucional que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito será assegurado por meio do regime de colaboração entre os municípios, os Estados, o Distrito Federal e a União.
- Retirado do “dever solidário”: a previsão constitucional de responsabilidade solidária dos entes governamentais foi incluída no substitutivo da PEC. No entanto, devem ser fortalecidos os pressupostos básicos do regime de colaboração.
- Valor aluno/ano: o valor aluno deve ser calculado a partir de uma base de dados disponível à União e operacionalizável anualmente. A sugestão é a troca do termo “valor aluno/ano total” por “valor aluno/ano calculado a partir dos recursos próprios”, fazendo assim uma melhor delimitação metodológica da forma de distribuição da Complementação da União;
- Aumento dos repasses da União: a complementação da União já é de 10%. A sugestão é que o valor suba ao patamar de 15%, numa escala progressiva de 1 ponto percentual ao ano, partindo do percentual mínimo de 10% no primeiro ano de vigência do novo Fundo;
- ICMS: o MEC sugere a indução, pela União, da adoção de modelos de repartição do ICMS voltados à qualidade da Educação. Os modelos levariam à busca por melhores resultados na gestão dos sistemas de ensino por parte do Estados e à melhoria da gestão, pelos municípios, dos sistemas de ensino⁵⁰.

os principais instrumentos de financiamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

⁵⁰ Não se conseguiu encontrar detalhes deste modelo sugerido, ainda que se saiba que eles vem dos organismos internacionais com maior ênfase numa tentativa clara de guiar o direcionamento da aplicação de impostos.

Na ocasião, ainda segundo a Menezes (2019), o ministro Weintraub afirmou que o trabalho que o MEC vem realizado junto a diversos atores do setor para discutir os caminhos possíveis para o novo Fundeb foi bastante diversificado. Segundo o ministro, entidades da sociedade civil, congressistas e governadores já estiveram no MEC para tratar do assunto. No entanto, essas informações parecem bastante desconstruídas daquelas que servirão de base para a pesquisa revelando exatamente o oposto: o pouco diálogo do MEC com representantes. A única exceção localizada foi uma notícia, de 2019, em que foram recebidos no MEC parlamentares, prefeitos e vereadores do estado do Rio Grande do Sul pelo então ministro Weintraub. Naquela ocasião já se falava na implantação de critérios de desempenho atrelados a distribuição dos recursos no fundo⁵¹.

O Ministro Weintraub deixou o cargo de ministro do MEC em 18 de junho 2020 por participar de protestos antidemocráticos contra o Supremo Tribunal Federal (STF) e, como consequência, causar mal-estar entre os poderes legislativo e judiciário. Sua exoneração também foi marcada pelo grande descontentamento deste ministro com o governo, todavia também foi marcada por sua saída do país utilizando-se de da condição de Ministro de Estado. O fato é que, no período estavam sendo conduzidas os últimos debates em torno da proposta de constitucionalização de uma nova política de fundos com a discussão da PEC 015/2015 que se materializou na EC 108 em 26 de agosto de 2020.

Coincidentemente, o ex-dirigente do MEC assumiu, após sua saída do cargo de ministro de Estado, o posto de diretor executivo no Banco Mundial, representando um grupo de nove países (Brasil, Colômbia, República Dominicana, Equador, Haiti, Panamá, Filipinas, Suriname e Trinidad e Tobago). A situação envolvida na política, naquele momento, é uma contradição pois ele chegou a emitir declarações preconceituosas sobre os chineses e minorias, enquanto o BM foi um dos sujeitos interessados na discussão das políticas de fundos.

Com a nomeação do próximo ministro em julho de 2020, oficialmente, assumiu o cargo o pastor Milton Ribeiro que permaneceu no cargo entre julho de 2020 e março de 2022⁵². O então novo ministro é pastor na Igreja Presbiteriana de Santos. Quanto

⁵¹ https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias_1/ministro-destaca-proposta-do-mec-a-prefeitos-e-parlamentares-do-rs

⁵² o pastor Milton Ribeiro acabou deixando a chefia do MEC em março de 2022 sob suspeita de lobby realizado por pastores evangélicos diretamente no ministério da educação e no FNDE. Coincidentemente o órgão têm, entre outras atribuições, a gestão dos recursos do Fundeb

à sua formação acadêmica, consta em seu currículo Lattes que é graduado em Teologia e Direito, tem mestrado em Direito e doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Faz parte, além disso, do Conselho Deliberativo do Instituto Presbiteriano Mackenzie.

Segundo o currículo acadêmico na plataforma Lattes, atualizado em abril de 2021, Milton Ribeiro é graduado em Teologia e Direito, fez mestrado em Direito e doutorado em Educação – essa última formação pela Universidade de São Paulo, em 2006. É também membro do Conselho Deliberativo do Instituto Presbiteriano Mackenzie, mantenedora da Universidade Presbiteriana Mackenzie, da qual foi vice-reitor e reitor em exercício.

Em agosto de 2020, véspera da promulgação da EC 108 o governo participava de debates promovidos pela Associação de Jornalistas de Educação (JEDUCA). Oportunidade em que estavam discutindo para além do MEC, as Organização dos Estados Ibero-americanos (representada pela senhora Mariza Abreu), TPE (representada pelo senhor Caio Callegari) e o Fineduca (representada pelo prof. José Marcelino Pinto). Naquela oportunidade quem estava representando o MEC era a diretora de programa da Secretaria Executiva do ministério, Sylvia Gouveia que sustentava que a proposta do MEC era o repasse de 15% da complementação e afirmava que a nova política exigiria atenção em três aspectos:(1) Aprimoramento do efeito redistributivo da complementação da União; (2) regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios e; (3) Inserção de lógicas de resultados.

Um dos temas que foram abordados como prioridade pelo governo Bolsonaro, durante o processo de regulamentação da terceira geração da política de fundos foi a questão de incluir o repasse do recurso para entidades filantrópicas e confessionais. Como mencionado anteriormente, o tema foi de grande repercussão na discussão do PL da regulamentação que originalmente não previa, mas foi inserida pelos deputados no decorrer da discussão. O tema acabou entrando no projeto aprovado pela Câmara dos Deputados, ainda que posteriormente o Senado Federal tivesse derrubado a proposição.

nacionalmente como prioridades além do trabalho de apoio técnico a CIF – órgão executivo e deliberativo mais importante da política de fundos em sua terceira geração

Autora original da emenda que permitia o repasse de recursos do Fundeb para as filantrópicas foi a deputada Soraya Santos (PL-RJ), do partido do presidente, mas que negava que o texto retire dinheiro do setor público para o setor privado. Em notícia da agência Câmara disse que: “É preciso resgatar a verdade e falar que são escolas marista, salesianos, evangélicos, que sempre tiveram qualidade no ensino” e “Não vai migrar da escola pública para as filantrópicas: elas se organizam, e a experiência que eu tive no salesiano eu quero dizer que eu gostaria que todos tivessem” (Siqueira, 2020).

A liderança do governo, representada pela deputada Joice Hasselmann (PSL-SP)⁵³ afirmou em reportagem no site da Agência Câmara de Notícias quando o assunto foi rejeitado pelo Senado que não está encerrada a discussão de incluir as escolas ligadas às igrejas nos repasses do novo Fundeb. Para a deputada “Essa discussão será retomada por medida provisória, porque o ministro da Educação é favorável, ou por um novo projeto de lei” (Siqueira, 2020).

No ano de 2021 a atuação do governo no que se refere a política de fundos em sua terceira geração foi marcada por dois grandes fatos: a primeira, uma grande falha no cálculo do VAAT com a divulgação da portaria interministerial nº 1, de 31 de março de 2021 que deixando de contabilizar 695 mil matrículas de estudantes em tempo integral na divisão dos recursos do Fundeb, o que reduziu repasses para municípios (Saldanha, 2021). Segundo notícia revelada pelo jornal folha de São Paulo o erro nas transferências foi de R\$ 766 milhões de reais e só foi descoberto porque uma prefeitura avisou ao governo (Saldanha, 2021A).

E a segunda, foi a proposição do executivo foi a edição da Medida Provisória (MP) 1.074 de 11 de novembro de 2021 que estabelecia mais prazo para inserção de informações no que se refere a complementação da união (BRASIL, 2021). De acordo com a MP, haveria alteração da lei de regulamentação da terceira geração da política de fundos (Lei 14.113/2020) para estabelecer condições, que seriam dadas pelo executivo (na forma de um regulamento que não existia), para as informações necessárias para o cálculo do VAAT (BRASIL, 2021). A medida não chegou a ser

⁵³ Sua atuação, no cargo de líder do governo durante uma parte do ano de 2020, e sua atuação perante diferentes coletivos do congresso como a Frente Parlamentar em Defesa do *Homeschooling*, Frente Parlamentar para a Liberdade Religiosa do Congresso, Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Direitos Humanos e pela Justiça Social, Frente Parlamentar Mista da Educação e de uma série de outras iniciativas do legislativo mostram um pouco da atuação da parlamentar e do grupo que ela representa.

votada e foi incorporada ao projeto de lei na segunda regulamentação que mencionamos (descrito no item 4.4 desta tese).

No ano de 2022 no âmbito da relação público privada, ainda que não afetasse diretamente a política de fundos em sua terceira geração, a mídia divulgou que o governo pretendia acabar com as deduções de gastos com saúde e educação no imposto de renda (FERNANDES, 2022). Essas deduções representam uma fonte importante de recursos para as escolas privadas pois os cidadãos nas suas declarações anuais de imposto de renda podem abater o valor pago as instituições de ensino no valor do imposto que deveria ser pago. A informação original foi divulgada pelo jornal o Estado de São Paulo e negada posteriormente pelo então ministro da economia Paulo Guedes (Beraldo, 2022).

Segundo Beraldo (2022):

Em evento da Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), ele disse que o governo não pretende fazer pacotes que afetem empresários e a classe média [...] De acordo com o ministro, a ideia chegou a ser estudada durante as discussões da reforma tributária, mas foi descartada. Ele afirmou que o governo estuda corrigir a tabela do imposto de renda e aumentar as isenções para as classes mais baixas. (Beraldo, 2022, p. 1)

O governo é marcado por contradições e equívocos realizadas pelos gestores no período em que dois presidentes e, efetivamente, quatro ministros de estado da educação atuaram e no fim uma atuação pouco significativa no que se refere a discussão da construção da terceira geração da política de fundos. Essa interpretação vêm da observação das propostas que foram poucas (mudanças pouco significativas na política), não eram originalmente do governo (mas de outros sujeitos analisados) e suas propostas foram vencidas pelo parlamento (como a complementação da União sugerida que foi diferente da estabelecida pelo parlamento e a possibilidade de repasse dos recursos do fundo para instituições filantrópicas) diferente do que ocorreu na discussão da política de fundos de primeira e segunda geração em que o governo federal foi o condutor e o protagonista da discussão.

Os fatos tornam ainda mais sólidos quando observamos, por exemplo, dois dos últimos gestores significativos e que permaneceram por mais tempo no cargo: Abraham Weintraub e Milton Ribeiro. O primeiro, além de ter um grande dificuldade de discutir os temas educacionais, saiu no mesmo dia do governo e do país por

participar de atos antidemocráticos e com receio de ser preso por isto, enquanto o segundo, Milton Ribeiro, diz no congresso Nacional em sabatina realizada perante a comissão mista que fiscaliza as ações do governo relacionadas à pandemia de covid-19 em 17 de setembro de 2020 que gostaria de deixar como legado de sua gestão o fortalecimento de instrumentos para combater a corrupção na área da educação (Agência Senado, 2020). No entanto sai do governo 14 meses depois por indícios de corrupção feita através de recursos do FNDE, órgão que gerencia uma das principais fontes de recurso da educação básica.

Seus movimentos e sua atuação, ainda que não oficialmente através de estudos, documentos técnicos ou a utilização das estruturas de estado poderiam ser percebidos de diferentes formas. As mais relevantes na discussão da terceira geração da política de fundos foram: (1) em que se fazia presente nas discussões, mas na qualidade de ouvinte não expressando proposição; (2) ausentava das discussões, como se não fosse necessária sua presença para a discussão; (3) terceirizava a discussão para servidores hierarquicamente inferiores. De certa forma, é possível perceber que essa “atuação” e “não atuação” raramente o colocou na condição de condutor do processo permitindo que direitos fossem preservados e o papel do governo federal na política de fundos fosse aumentado (financeiramente e organizativamente) permitindo a manutenção da garantia da educação básica pública através da política instituída.

É importante pontuar também, ainda que como consequência desta pesquisa e das repercussões eleitorais do tema, no ano de 2022, houve o anúncio de reajuste do piso salarial dos profissionais do magistério elevado em 33,24% oriundo principalmente da capacidade de rendimento das fontes de recursos que constituem o Fundeb já na terceira geração da política de fundos (BRASIL, 2022) frente aos baixos reajustes anunciados nos anos anteriores de 2019 (4,17%), 2020 (12,84%) e 2021 (zero) mesmo existindo legislação desde 2008 prevendo as formas e modalidades de reajuste como incentivo a política de formação de professores.

4.3 Organização não governamental todos pela educação

Um dos sujeitos mais importantes que atuou nas discussões durante a institucionalização da política de fundos em sua terceira geração foi a organização

não governamental Todos pela Educação (TPE) tencionando a correlação de forças entre o público e o privado.

O TPE, se conceitua como um movimento da sociedade civil que trabalha por uma escola pública de qualidade para todos. Em suas características, se descreve em seu site da internet como sendo uma instituição “Sem fins lucrativos, não governamental e sem ligação com partidos políticos, somos financiados por recursos privados”. Em seu relatório de atividades de 2022 (TPE, 2023) apresenta como principais mantenedores, dentre outros, instituições como a Fundação Lemann, Itaú Social, Instituto Unibanco, Movimento Bem Maior, Instituto Península e uma série de outras que estão envolvidas com a pauta social oriundos do mercado.

Segundo Uczak e Bernardi (2021) o TPE propõe a mobilização da iniciativa privada e das organizações sociais do terceiro setor para atuar em relação com o Estado no provimento da educação. Ainda segundo as autoras esse sujeito coletivo vem, desde 2014, trabalhando quando se constituiu como uma Organização Social sem Fins Lucrativos atuando em rede cujos interesses heterogêneos se articulam em torno da intervenção na educação.

Diferentes trabalhos de outros pesquisadores como Feitosa, Segundo e Santos (2015) explicam que essa atuação não é de agora, pelo contrário, tem sido realizada pelo menos a 15 anos. Para os autores:

A presença empresarial no cenário educacional brasileiro não seria possível sem o apoio do Estado. O governo incorporou as demandas do capital por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), atrelando as medidas adotadas pelo Ministério da Educação (MEC) à agenda empresarial do movimento “Compromisso Todos pela Educação”, movimento lançado em 6 de setembro de 2006, no Museu do Ipiranga, em São Paulo, e lançado justamente com o Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE), em abril de 2007. Assim, o Compromisso Todos Pela Educação velado pelo empresariado brasileiro passa a ser o carro-chefe do PDE (Feitosa, Segundo e Santos, 2015, p. 163).

Estes mesmos autores ainda identificam quem esse sujeito representa: um conglomerado de grupos empresariais que agregam desde grandes varejistas, banqueiros a disputadores do mercado financeiro cuja pauta se assemelham as pautas que defendem os organismos internacionais e a pauta do mercado. Ainda segundo Feitosa, Segundo e Santos (2015):

Apresentando-se como uma iniciativa da sociedade civil e conclamando a participação de todos os setores sociais, esse movimento se constituiu, de fato, como um aglomerado de grupos empresariais com representantes e patrocínio de entidades como Grupo Pão de Açúcar, Fundação Itaú Social, Fundação Bradesco, Instituto Gerdau, Grupo Gerdau, Fundação Roberto Marinho, Fundação Educar D’Paschoal, Instituto Itaú Cultural, Faça Parte – Instituto Brasil Voluntário, Instituto Ayrton Senna, Companhia Suzano, Banco ABN-Real, Banco Santander, Instituto Ethos, entre outros.

Além do ponto levantado pelos autores acima de que sua atuação esteja voltada a construção de políticas públicas no campo da educação desde 2007 e que os coloca no cenário nacional e central foi a inserção, durante o governo do então presidente Michel Temer, da professora Nilma Fontanive Soares, como membro do conselho Nacional de Educação, a época em que a mesma pertencia ao conselho de governança do TPE (Feitosa, Segundo e Santos, 2015). No governo seguinte, do então presidente Jair Bolsonaro, a aproximação foi ainda mais evidente com a indicação ainda em 2018 do professor Mozart Neves Ramos para comandar o MEC. O professor Mozart, já havia presidido o TPE e era visto, pelo mercado, com bom trânsito entre as áreas públicas, privadas e o terceiro setor.

Segundo Uczak e Bernardi (2021, p. 16):

Cabe destacar que acompanhamos com atenção os movimentos de classe e ação dos empresários na construção de políticas e, em publicações anteriores, já apresentamos evidências dessa influência do TPE. a) a forte interlocução e ação junto ao Governo Federal, na construção do Plano de Ações Articuladas (PAR), em que participou da elaboração e da execução ao ofertar soluções no Guia de Tecnologias Educacionais; b) na elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual monitora, através do Observatório do PNE e da publicação do Anuário Brasileiro da Educação Básica - TPE, de responsabilidade conjunta com a editora Moderna, quando se organizaram, se multiplicaram em outros movimentos e passaram a participar da elaboração de políticas educacionais no País, ampliando sua influência e ação. Também já apresentamos como atuou fortemente nas discussões da BNCC, desde sua elaboração, antecipando propostas de implantação, oferecendo, por meio do Movimento pela Base Nacional Curricular - MBNC (que possui em sua estrutura maioria de participantes membros e apoiadores do TPE) um manual de execução da BNCC, até a oferta de formação a professores e gestores⁵. Similarmente, já destacamos como estão articulados junto ao Conselho Nacional de Educação - CNE - e nas discussões sobre o Fundeb, através da composição do TPE junto à Frente Parlamentar Mista no Congresso Nacional, que, desde 2019, discute o novo Fundeb.

Ainda segundo Uczak e Bernardi (2021), a atuação do TPE é feita em conjunto com a UNDIME e o CONSED, o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC) e a Fundação Lemann. Para elas o argumento do TPE na apresentação de suas contribuições recai sempre sobre o caráter técnico, científico, baseado em evidências, justificando uma suposta neutralidade pedagógica e ideológica da educação.

No âmbito da discussão da nova institucionalização do Fundeb foi um dos sujeitos mais atuantes, como mencionado. Seja na produção de conteúdo como forma de consolidar-se como um sujeito relevante, seja na influência de deputado e senadores diretamente. Seus materiais emitidos e em relação a discussão da política de fundos foram sintetizados no quadro abaixo:

Quadro 18 – Materiais produzidos pelo TPE no âmbito da discussão do novo Fundeb

| Data do documento | Título | Síntese |
|-------------------|---|---|
| 01/09/2018 | Educação Já - Propostas para Aprimoramento nos Mecanismos de Financiamento da Educação Básica | Parte do princípio que o valor investido por aluno na educação pública do país é alto, quando comparado com países da OCDE e que há enormes distorções na gestão e na distribuição dos recursos da educação. Para isso apresenta como proposta criação de mecanismos redistributivos e progressivos na gestão do fundo, aliado a um aumento dos recursos para a educação básica preservando avaliações de larga escala como instrumento avaliativo do/no fundo. |
| 03/05/2019 | Posicionamento: Fundeb e Piso do Magistério: o que defende o TPE | A nota se posiciona frente a uma notícia publicada no site Congresso em foco intitulada " <i>Prefeitos e ONG querem retirar cálculo do piso nacional dos professores da lei do Fundeb</i> " em que o TPE afirma que ele defende a institucionalização do Piso salarial do Magistério seja garantido na CF, todavia procura mostrar contrariedade a formula de cálculo vigente que vincula o valor ao Fundeb |
| 06/05/2019 | Fundeb Equidade - Propostas para um novo capítulo do Fundeb. | Apresentação para o MEC na segunda reunião de avaliação e reestruturação do Fundeb. |
| 25/06/2019 | Anuário Brasileiro da educação básica 2019 | A publicação traz uma grande quantidade de gráficos e tabelas com indicadores educacionais e ainda análises sobre as políticas públicas que eles consideram prioritárias para a melhoria da qualidade da Educação Básica brasileira no médio prazo. Pautadas pela agenda de propostas formuladas no âmbito do "Educação Já!". A última parte do relatório discute o tema do financiamento da educação e do Fundeb como parte das disputas. |
| 02/07/2019 | Posicionamento - Hora de recalibrar a balança do Fundeb para uma maior justiça educacional | Reapresenta a proposta "Fundeb equidade" reafirmando que a salvação do fundo está na formula distributiva apresentada e que os resultados matemáticos do grupo de especialistas são garantias de sucesso. |
| 22/08/2019 | Nota Técnica: Análise da relação entre investimento por aluno e qualidade do ensino | Seu objetivo é discutir e analisar referências para um nível mínimo de investimento por aluno que se deve buscar atingir considerando a relação entre investimento e qualidade do ensino. Os resultados da nota técnica mostram que existe forte correlação entre investimento por aluno e resultados do IDEB até o valor de R\$ 4.300 por aluno/ano. |
| 04/02/2020 | Posicionamento - Novo Fundeb: é possível ser maior, mais justo e mais eficiente | Posicionamento do TPE sobre o (1) o que precisa ser aprimorado na minuta de substitutivo apresentada, (2) o que carece de mais estudos e precisa ser mais bem debatido e (3) o que precisa ter a pertinência da inclusão no projeto melhor avaliada. Ainda que um projeto de lei |

| | | |
|------------|---|--|
| | | substitutivo tenha sido apresentado indica pontos do projeto que ainda merecem aprimoramento e sugere formas de encaminhamento em cada um dos pontos. |
| 12/02/2020 | Fontes de recursos para a ampliação da complementação da União ao Fundeb | A Nota Técnica traz um levantamento de potenciais fontes de recursos para a ampliação do aporte da União ao Fundeb. são apresentadas sugestões de fontes de recurso de arrecadação recorrente para a complementação da União ao Fundeb e; proposta de criação um fundo financeiro para correções contracíclicas e possíveis fontes para sua composição. O intuito é subsidiar o debate acerca de possibilidades de financiamento que assegurem a ampliação fiscalmente sustentável da participação financeira da União no fundo. |
| 24/04/2020 | Novo Fundeb: estudos preliminares para debate sobre a complementação da União por resultados | Estudo do TPE sobre um conjunto de simulações sobre alguns modelos possíveis para essa nova modalidade da complementação da União, intitulado “Estudos preliminares para debate sobre a complementação da União por resultados”. |
| 02/06/2020 | Sugestões ao Substitutivo apresentado em 03 de março de 2020 – “Elementos para um Fundeb mais equitativo e exequível” | Em carta endereçada a deputados e senadores apresenta contribuições para o aprimoramento do Substitutivo da PEC nº 015/2015, cuja última versão foi apresentada em 03 de março de 2020 no sentido de que haja preservação do modelo, de fórmulas que garantam a indução de qualidade e um modelo “VAAT integral” para o fundo. |
| 07/08/2020 | Análise da incorporação do Custo Aluno Qualidade ao novo Fundeb | Apresenta 6 motivos pelos quais as senhoras Nina Ranieri e Priscila Cruz, pelo TPE, entendem como inapropriado a institucionalização de padrão mínimo de qualidade |
| 07/08/2020 | Considerações sobre o Custo Aluno Qualidade: Análise do TPE sobre a incorporação do CAQ ao novo Fundeb | Apresenta a posição do TPE sobre o CAQ e o CAQi defendendo que a sua inclusão poderia gerar insegurança jurídica (incluindo a atuação via Ministério Público) aos gestores educacionais na medida em que uma série de elementos conceituais ainda precisavam ser desenhados |
| 01/09/2020 | Nota técnica: os desafios de regulamentação do novo Fundeb | A Nota Técnica procura induzir os principais desafios de regulamentação que deverão ser observados a partir da promulgação da EC 108, de modo que a lei de regulamentação possa garantir a operacionalidade da política e concretização de avanços em matéria de qualidade e equidade na Educação Básica. |
| 01/11/2020 | Nota técnica de cálculo do Valor Aluno/Ano Total (VAAT) referente ao ano de 2019 | A Nota explica o cálculo do Valor Aluno/Ano Total e trata da construção das variáveis do cálculo, bem como as fontes de dados que deveriam ser utilizadas. |
| 30/11/2020 | TPE Analisa modelos de valor aluno/ano total para a educação infantil. | Simulações comparativas de três modelos interpretativos feitas pelo TPE para debate: (1) regra de uso; (2) regra de repasse e (3) modelo intermediário, demonstrando as vantagens deste último para maior estímulo ao avanço das matrículas na Educação Infantil. As simulações projetam os resultados redistributivos para 2021 até 2026 |

| | | |
|------------|---|--|
| 16/12/2020 | Análise do TPE sobre a regulamentação do novo Fundeb | Apresenta sua posição em relação ao texto submetido pela deputada Dorinha e o substituto do Relator que fora apresentado. A análise do TPE ainda se desdobra sobre 17 pontos da regulamentação que considera sensíveis. |
| 16/12/2020 | Regulamentação do Fundeb: Educação pública pode perder até 12,8 bilhões para a rede privada | Apresenta simulações do TPE, com base em dados do FNDE/MEC, Inep/MEC e Laboratório de Dados Educacionais, do potencial transferência de recursos da rede pública para as escolas confessionais (ligadas a igrejas), comunitárias ou filantrópicas poderia chegar a R\$ 12,8 bilhões ao ano em um cenário de atingimento de 10% das matrículas nas etapas de Ensino Fundamental e Ensino Médio na rede privada sem fins lucrativos. As estimativas também são apresentadas por unidade da federação |

Fonte: elaborado pelo autor

Como mencionamos no quadro acima, percebemos que a atuação do TPE na terceira geração da política de fundos inicia, efetivamente, com a proposta tornada pública em setembro de 2018 “Educação Já - Propostas para Aprimoramento nos Mecanismos de Financiamento da Educação Básica” (TPE, 2018) e o relatório “Anuário Brasileiro da educação básica 2019” (TPE, 2019).

O TPE defende o aumento progressivo da participação da União a partir do mínimo de 15% e a mudança do sistema de distribuição desse recurso. O movimento chegou a esse percentual com base em um estudo que correlaciona o investimento por aluno nos municípios e os resultados do Ideb no 5.º ano do ensino fundamental. O estudo cujo título chama-se “Nota Técnica: Análise da relação entre investimento por aluno e qualidade do ensino” (TPE, 2019A) e o argumento principal que há forte correlação entre gasto e desempenho até o patamar de R\$ 4.300 e que, a partir deste limite, a relação entre investimento em educação e desempenho em avaliações de larga escala já não seria linear.

Este estudo serviu como subsidio para uma das emendas a PEC 015/2015 proposta pelos deputados Tábata Amaral e Felipe Rigoni ainda que amplamente refutado pelo Fineduca e a CAMPANHA pois os indícios baseiam-se exclusivamente nos efeitos medidos pelas avaliações em larga escala e não nas condições reais e completas do processo educacional que podem incluir desde melhores professores e/ou escolas até melhores condições materiais para o exercício das atividades didáticas e pedagógicas.

Na justificativa está que a complementação do Fundeb feita pelo executivo federal vai para os estados mais pobres, mas nestes existem municípios ricos que recebem a complementação. Na outra ponta, municípios pobres de estados ricos (não beneficiados pela complementação) não recebem recursos do governo federal. Então, a proposta do TPE é que a complementação seja distribuída por município, não por estado, como ocorre até a atualidade.

O TPE também defende que a definição de quais municípios devem receber a complementação seja feita conforme a arrecadação total dos municípios usando o VAAT – hoje, o cálculo é feito a partir da “cesta de impostos” que fazem parte do Fundeb e não da arrecadação total, resultado no VAA.

A proposta tenta, para tornar mais justa e equitativa a distribuição dos recursos da complementação da União, a adoção de um multiplicador de equalização fiscal, o VAAT (Valor Aluno Ano Total). Segundo o próprio TPE, o VAAT foi apresentado num

estudo técnico da Câmara dos Deputados de 2017 que considera todas as fontes de arrecadação de um município ou estado para definir a complementação da União.

Segundo o próprio TPE, falando sobre suas ações realizadas em 2019:

Organizamos formações sobre temáticas do ensino básico para os mais diversos públicos. Promovemos em julho o #educaçãoJa em ação para apresentar nossa agenda de recomendações de políticas públicas a deputados estaduais e assessores de vários estados. Em Brasília, realizamos 11 sessões formativas para assessores de parlamentares da frente Parlamentar Mista de educação sobre as prioridades do Educação Já e assuntos de relevância no atual cenário educacional brasileiro. Entre os formadores estiveram especialistas, representantes de organizações parceiras, acadêmicos e membros da equipe do Todos. (TPE, 2020C, p. 13)

De forma mais resumida é possível sintetizar a atuação do TPE em quatro fases: a primeira da construção da sua proposta. O próprio TPE divulga dizendo que “tem atuado há mais de três anos para produzir uma proposta completa para o Novo Fundeb. Além de artigos e entrevistas à imprensa, e de participações em reuniões e audiências públicas, o Todos produziu e divulgou diversos estudos e análises” (TPE, 2020, p. 3). A segunda fase, das simulações específicas e possibilidades em que foram indicadas possibilidades para o uso dos recursos públicos existentes e estratégias de ação. Na terceira fase, efetivamente, a análise do substitutivo do projeto de lei apresentado pela relatora para que a PEC se torne a EC. Por fim, na última e mais modesta das fases sua atuação em torno de pontos específicos da lei de regulamentação.

Cabe ressaltar que, durante o período de discussão do Fundeb (2020 e 2021), paralelamente, uma série de *lives* em redes sociais foram produzidos pela entidade com vistas a produção do consenso e disseminação do conhecimento da proposta do TPE e do tema. Os materiais estão, até então, disponíveis nas redes sociais do TPE em diferentes plataformas e em diferentes formatos de exposição.

No que se refere a proposta construída pelo TPE entre 2017 e 2018 e apresentada no primeiro documento de referência tinha como princípios (TPE, 2018):

- Seria preciso aprimorar os mecanismos de financiamento da Educação Básica para que os recursos fossem melhor geridos, distribuídos e também ampliados;

- Não bastava apenas elevar investimentos e distribuí-los melhor. É preciso que houvesse mecanismos para indução de melhorias na eficiência e de avanços nos resultados;
- A discussão sobre financiamento educacional deveria considerar todos os seus mecanismos, e não apenas o Fundeb. Mecanismos distintos poderiam e/ ou deveriam ter objetivos distintos.
- O aprimoramento nos mecanismos de financiamento não deve ficar a cargo apenas da União. Também serão necessários esforços dos Estados e Municípios, ensejando inclusive responsabilização dos gestores;
- Seria preciso avançar na garantia de transparência total da distribuição e utilização dos recursos da Educação Básica Pública.

Uma das frases repetidamente utilizadas pelo TPE em suas apresentações foi: “[...] o FUNDEB foi e é um enorme avanço para a Educação brasileira, mas é possível melhorar ainda mais a equidade do nosso sistema e garantir melhores condições para as redes mais pobres do País” (TPE, 2018; 2019).

A proposta do TPE, divulgada inicialmente em 2018, continha resumidamente propostas nas seguintes áreas do financiamento:

- Melhoria da distribuição dos recursos do fundo dentro dos estados da federação (municípios), considerando os totais dos recursos recebidos e a vulnerabilidade dos estudantes;
- Complementação da União diretamente para os entes federativos, observando os recursos totais disponíveis;
- Aumento sustentável da complementação da união para potencializar e elevar o valor mínimo do ano. Essa ampliação da complementação da união (proposta na ordem de 15%) seria uma proposta “fiscalmente responsável” com previsão da origem dos recursos e com regras de transição entre 5 e 8 anos estabelecidas na lei de regulamentação;
- Possibilidade de indução da qualidade através dos avanços nos resultados das avaliações em larga escala padronizadas, utilizando como exemplo o caso do

estado do Ceará que distribui recursos baseado no avanço dos resultados das avaliações (ICMS Educação);

- Aprimorar as ferramentas de informação dos dados sobre utilização dos recursos que permita atuação mais qualificada dos CACS e acompanhamento da qualidade do gasto pela sociedade civil;
- Mudança na governança dos CACS para melhorar fiscalização: ampliação de deveres, alteração na composição mínima de membros e mudança do tempo de mandato.

No mesmo documento de 2018 também foram inseridas outras propostas que modificam outras políticas públicas para além da política de fundos como:

- Modificações na Política Nacional de Alimentação escolar retirando indicadores mais robustos e historicamente utilizados como de alunos matriculados em escolas em tempo integral e inserindo indicadores do nível socioeconômico dos estudantes;
- Modificações no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) modificando a lógica de funcionamento para que os estímulos as políticas que faziam o recurso chegar direto para a escola, sejam destinadas as redes de ensino através de despesas discricionárias abrindo possibilidade de terceirização por fora do Fundeb;
- Possibilidade de indução da qualidade através da promoção de boas práticas de gestão educacional ao invés da política instituída desde 2007 do Plano de Ações Articuladas (PAR);

Em notícia de 22 de julho de 2020, assim que a EC 108 foi institucionalizada, o TPE emitiu uma nota afirmando que, durante a discussão da PEC 015/2015A ela defendia apenas os seguintes pontos⁵⁴, ainda que os temas acima mencionados estiveram na proposta do coletivo: (1) Fórmula intraestadual mais redistributiva, considerando recursos totais e pobreza dos entes; (2) Complementação da União diretamente para os entes federados, observando VAA total; (3) Aumento da

⁵⁴ <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/Novo-Fundeb-especialistas-contribuem-com-proposta-do-Todos-que-influenciou-a-PEC-15-15/>

complementação para potencializar a equalização e elevar o valor mínimo (4) Aprimorar a governança do controle social e o sistema de transparência dos dados de recursos financeiros para melhorar a qualidade do gasto; e (5) Parcela da complementação da União destinada para a indução de práticas e/ ou políticas baseadas pelas evidências.

Outro destaque importante, na mesma notícia a época, foi o elogio feito e reconhecendo a atuação dos especialistas vinculadas a ONG. Eram eles: Binho Marques foi governador do estado do Acre, secretário da extinta pasta Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) do MEC, também foi secretário municipal de Educação de Rio Branco e secretário estadual de Educação do Acre; Mariza Abreu foi secretária estadual de Educação do Rio Grande do Sul, secretaria municipal de Educação de Caxias do Sul e consultora legislativa da Câmara dos Deputados da área da Educação, Cultura e Desporto; Ursula Peres é professora doutora da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da USP na área de Gestão de Políticas Públicas. Foi secretária adjunta de Planejamento, Orçamento e Gestão do município de São Paulo; Naercio Menezes Filho é professor titular da Cátedra Ruth Cardoso no INSPER e professor da Faculdade de Economia e Administração (FEA) da USP, com pesquisa voltada à área da Educação; e Carlos Ragazzo é professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV), especialista em regulação de sistemas e mecanismos de controle social. Foi superintendente geral do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Os sujeitos eram tratados como membros do “nosso Comitê de Especialistas em Financiamento da Educação” (TPE, 2020).

Essa valorização a estes determinados profissionais revela uma parte da atuação do TPE em rede com outros sujeitos coletivos que também se posicionam no âmbito do debate com destaque, tentando aproximação disfarçada de neutralidade como a CNM, FGV e o INSPER.

Um fato importante que, no acompanhamento realizado das ações no legislativo brasileiro durante a institucionalização da terceira geração da política de fundos, oficialmente representando o TPE, estavam sempre Priscila Cruz, e/ou Caio Callegari. Ressalta-se que muitas vezes as pessoas citadas e elogiadas estavam sempre representando outras instituições ainda que os interesses do TPE estivessem sendo mantidos.

Um outro fator importante de posicionamento do sujeito foi a nota de 04 de fevereiro de 2020 reafirmando a posição do TPE em relação ao segundo texto do substitutivo apresentado a época. Na ocasião o TPE emitiu a nota reconhecendo alguns pontos da proposta absorvidos, as dificuldades da construção do texto e posicionando-se sobre diferentes temas com os quais discordava no texto apresentado pela relatora da PEC (TPE, 2020A).

Os elementos que faziam parte do posicionamento estavam centrados nos seguintes pontos: (1) o que precisa ser aprimorado na minuta de substitutivo apresentada, (2) o que careceria de mais estudos e precisa ser mais debatido e (3) o que precisaria ter a pertinência da inclusão no projeto melhor avaliada (TPE, 2020A).

No que se refere aos temas que poderiam ser aprimorados estavam:

- A complementação da União propõe congelar o modelo híbrido da proposta do TPE, mantendo regras atuais nos 10% e adotando Valor Aluno Ano Total (VAAT) somente no percentual adicional.
- Distribuição intraestadual: Minuta propõe que poderia haver fatores de ponderação fiscais e socioeconômicos na distribuição dos recursos entre as redes em cada fundo estadual.
- Articulação do Fundeb com um possível Sistema Nacional de Educação;
- Revisão periódica do desenho do Fundeb: não há na Minuta determinação quanto à necessidade de promover revisões periódicas do modelo de modo a garantir aderência e consistência frente a eventuais mudanças significativas de contexto no futuro e/ou avaliações sobre a qualidade do próprio Fundeb.

Nos itens apresentados que mereceriam mais debate e que não poderiam ser incluídos estavam:

- Inclusão de royalties de exploração mineral na cesta tributária do Fundeb;
- Alteração de 60% para 70% no mínimo destinado para remuneração de pessoal na ativa;
- Alteração da designação de “profissionais do magistério” por “profissionais da Educação”;

- Distribuição de recursos da complementação da União considerando o nível socioeconômico dos alunos, para além do VAAT;
- Princípio de proibição do retrocesso educacional;
- Princípio da responsabilidade solidária dos entes federados;

E, por fim, nos temas tratados em que o TPE era contrário estavam:

- Custo Aluno Qualidade (CAQ), sob a justificativa de que o CAQ não está pactuado conceitualmente nem operacionalmente pelo conjunto dos entes federativos; e,
- A introdução de medidas de Indução de resultados através das modificações das regras de distribuição do ICMS;

O último documento importante que o TPE lançou durante a discussão da institucionalização da política foi durante a discussão da lei de regulamentação do Fundeb. A Nota Técnica do dia 01 de setembro de 2020 procura mostrar os principais desafios que a regulamentação enfrentaria e que deverão ser observados procurando induzir os principais desafios de regulamentação que deverão ser observados (TPE, 2020B).

A tabela abaixo concentra os principais pontos que demandam a regulamentação na opinião do TPE:

Quadro 19 – Elementos da organização da nova regulamentação segundo o TPE

| Macro-tema | Detalhamento dos temas |
|--|---|
| Organização dos 27 fundos estaduais | Cesta de impostos e compensação de impostos extintos |
| | Constituição jurídica dos fundos contábeis |
| Fatores de ponderação: etapa, modalidade e tipo de ensino, nível socioeconômico e fator fiscal | Fatores de ponderação por etapa, modalidade, tipo de ensino |
| | Ponderadores fiscais |
| | Ponderador de SNE |
| | Matrículas contabilizadas na distribuição dos fundos |
| Complementação da União: operacionalização dos três modelos | Cálculo da complementação VAAF |
| | Cálculo da complementação VAAT |
| | Distribuição de 50% VAAT para a Educação Infantil |
| | Cálculo da complementação VAAR |
| | Regras de transição da complementação da União |
| | Mínimo de 70% para profissionais da Educação |

| | |
|--|--|
| Uso dos recursos do Fundeb | Subvinculação do VAAT para despesas de capital |
| | Recursos para rede conveniada |
| | Prazos legais para uso dos recursos |
| Fiscalização, avaliação e controle do uso dos recursos | Periodicidade, formato e sistema de informação dos dados contábeis, fiscais e orçamentários |
| | Integração entre conselhos locais |
| | Normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com Educação nas esferas estadual, distrital e municipal |
| Avaliação e revisão periódica do Fundeb | Processos de avaliação periódica do Fundeb |
| | Revisão periódica legislativa |

Fonte: TPE (2020B)

Ainda que aparentemente não haja, neste documento do TPE, pontos específicos da relação público-privada, se percebe que o texto tem uma riqueza de preocupações em estabelecer as prioridades e dar o direcionamento para a política pública, ainda que seja do legislativo e do executivo estas obrigações.

No texto são apresentadas algumas questões importantes que deveriam guiar os legisladores na construção do projeto de regulamentação. Sintetizou-se algumas delas abaixo: (TPE, 2020B):

- Como calcular anualmente o “potencial de arrecadação” dos entes federativos?
- Como serão construídas as ponderações para os diferentes itinerários do novo modelo de Ensino Médio disposto na lei nº 13.415/2017?
- É possível e desejável simplificar os atuais fatores, aglutinando categorias de mesmo perfil de custo?
- Qual é a melhor prática de pactuação interfederativa desses fatores?
- Como a atual Comissão Intergovernamental pode ser aprimorada? Deve haver remissão às instâncias potencialmente organizadas pela lei complementar do Sistema Nacional de Educação?
- Quais receitas devem ser consideradas no cálculo do VAAT? Devem ser inseridas também as transferências do MEC aos estados e aos municípios e os royalties do petróleo?
- Deve ser mantido o regramento atual de uso de recursos nos estabelecimentos de ensino da rede conveniada?

- Qual desenho de padrão mínimo e custo de referência pode, ao mesmo tempo, incorporar a heterogeneidade nacional, a dimensão dos processos e dos resultados educacionais e a interlocução com a ideia de “reserva do possível” na dimensão orçamentária?

Como se percebe, o texto apresenta mais desafios e questiona a função do poder legislativo no que se refere aos desafios que seriam enfrentados. Por óbvio o texto não apresenta conclusão efetiva, nem indica caminhos, diferente do modelo de atuação anterior, mas centra nos desafios a sua posição.

Em síntese é possível afirmar que a pauta do TPE quanto a atuação da discussão do Fundeb iniciou em 2018 com a proposta efetivamente e com a divulgação do seu anuário em 2019. É redundante dizer, afirmando assim como Uczak e Bernardi (2021) que se trata de um projeto de classe mais amplo e principalmente na busca de consensos em torno da pauta educacional e da busca por neutralidade dos especialistas que defendem o tema em nome do sujeito coletivo ainda que, a avaliação realizada indique um direcionamento da pauta para a compreensão da incapacidade do Estado na condução de políticas públicas.

Diferentes forças foram movidas para que o sujeito pudesse ter um protagonismo inclusive as forças de convencimento por dentro do governo e do próprio legislativo com aproximações que superam a pesquisa realizada, mas se materializam em discursos feitos pelos próprios sujeitos.

A pauta do TPE na política de fundos em sua terceira geração é parte integrante de um projeto mais amplo de um sujeito que pretende discutir todas as principais políticas públicas como fez no passado e se materializou também na política de fundos em sua terceira geração.

Era perceptível que o TPE se aproximava de todas as discussões e de outros sujeitos em relação cujas pautas eram igualmente defendidas. Na ocasião se percebeu que muitas vezes havia a aproximação com sujeitos como a CNM e principalmente os organismos internacionais. Por outro lado, ao longo da discussão havia ainda a percepção de que ele também promovia o afastamento de pautas como o Custo Aluno Qualidade defendidos pela CAMPANHA mostrando um pouco de seu antagonismo na defesa de uma educação pública para todos.

As propostas do TPE estão muito ligadas ao que ela defende também em outras propostas: por mais que haja um discurso de “recurso público para a escola

pública” (TPE 2018; 2019) haveria, como consequência, um incentivo maior a disputa entre as redes, a inserção de mecanismos de mensuração de resultados e a resultados efetivos dentro das redes de ensino a qualquer preço.

4.4 Campanha Nacional pelo Direito à Educação

A Campanha surgiu em 1999, impulsionada por um conjunto de organizações da sociedade civil que participaria da Cúpula Mundial de Educação no Senegal, no ano 2000. Para Tuão (2018) as organizações que auxiliaram na sua criação estão a OXFAM Internacional, Actionaid e Ação Educativa, sob forte orientação dos princípios defendidos na Conferência Mundial de Educação Para Todos, realizada em 1990, em Jontiem, Tailândia, cuja organização foi articulada pelo UNICEF, UNESCO, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Banco Mundial (BM).

Segundo consta no seu site o objetivo era somar diferentes forças políticas, priorizando ações de mobilização, pressão política e comunicação social, em favor da defesa e promoção dos direitos educacionais. A Campanha é composta por comitês regionais nas 27 unidades federativas, gerida por uma equipe de coordenação geral e politicamente orientada por um comitê diretivo formado por onze entidades. Segundo seu regimento interno estas entidades são: Ação Educativa, ActionAid, Fineduca, Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF), Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (Cedeca-CE), Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Rede Escola Pública e Universidade, União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). (Campanha, Regimento Interno, 2021)

Sua organização se dá através de uma carta de princípios, cartas programáticas e um regimento interno que garantem as condições de organização coletiva em defesa dos seus interesses (site da Campanha)

Para Martins (2019) a Campanha desde a sua criação em 1999:

[...] passou a atuar como uma rede de políticas públicas ou uma rede de redes para a qual confluem ideias e propostas de participantes de comunidades epistêmicas (M, ANPED), entidades sindicais (CNTE),

redes de movimentos que atuam em áreas específicas (MIEIB) e entidades de gestores (UNDIME). (Martins, 2019, p. 49)

É relevante mencionar também que a Campanha teve um grande protagonismo na construção da política de fundos da segunda geração, momento esse em que o protagonismo das entidades representativas dos movimentos sociais foi bastante significativo e funcionavam de forma plena (Martins, 2009). Todavia, desde 2002, vem atuando de forma direta na luta pelo cumprimento da legislação que garantia as condições materiais de existência da política de fundos e na adoção do CAQ como referências ao ensino de qualidade (Martins, 2009).

Nesse contexto, a Campanha Nacional pelo direito a educação lançou uma nota pública manifestando “indignação diante do fato de que a proposta de lei orçamentaria (para 2004) encaminhada pelo governo ao Congresso Nacional, caso aprovada, prevê perda real para a educação, de 13,4% e não garante os recursos necessários ao cumprimento da lei do Fundef. Seu papel seria decisivo para a mudança da qualidade de mobilização no processo de discussão do FUNDEB. (Martins, 2009, p. 52)

A história do movimento é conhecida pelo slogan na defesa de um “Fundeb pra Valer!” materializada a partir da discussão da política de fundos da segunda geração e que, busca, dentre pontos importantes na defesa da escola pública, a garantia de inclusão das creches aumentando o efeito redistributivo do fundo e garantido no atendimento a todas as etapas da educação básica (Martins, 2009).

Para Nascimento (2009):

A campanha nacional pelo direito a educação buscou influenciar o Fundeb desde as discussões sobre sua criação, em 2004, no MEC. Num primeiro momento, a direção da Campanha tinha dúvidas se deveria se envolver em uma ação mais incisiva sobre o Fundeb, entendida por alguns membros como algo limitado, reformista, muito aquém do sonho de um sistema de financiamento nacional para a educação.[...] Tomada a decisão, naquele período, o principal objetivo era influenciar o máximo possível o texto da EC proposto pelo governo antes que este chegasse ao congresso nacional, buscando que incorporasse os pressupostos defendidos pela Campanha para a criação do novo fundo. (Nascimento, 2009, p. 64)

O trabalho da Campanha, naquele momento, foi de levar suas propostas para a elaboração do texto, gerar informações qualificadas sobre o tema, dar publicidade as disputas e os conflitos (início de um trabalho de mobilização junto as redes sociais),

sensibilizar os interlocutores do governo e desestabilizar o centro de decisão política para a preocupação com as políticas sociais de uma maneira mais ampla (Nascimento, 2009).

Segundo Martins (2009) na discussão da política de fundos de segunda geração a Campanha apresentou aos parlamentares nove proposições de emenda que julgava importante e versavam sobre a inclusão de creches, a referência ao piso salarial nacional do magistério, e a complementação da união a partir de percentuais do valor total do fundo.

Deste sujeito foram encontrados os seguintes documentos:

Quadro 20 – Contribuições da Campanha Nacional pelo Direito à Educação para a discussão da política de fundos

| Data | Tipo | Título | Síntese |
|-------------|---------------------------|--|--|
| 24/04/2018 | Nota técnica | Análise e Proposições de Aprimoramento da Minuta de Projeto Substitutivo à PEC 15-A/2015 [minuta para discussão] | O documento expõe a proposta da Campanha em 12 pontos diferentes que vão desde temas mais conceituais em discussão no fundo (como a função planejamento); outras operacionais (visando dar mais transparência no documento e aperfeiçoando as questões de entendimento e grafia); e outras emendas modificando a proposição da relatora (como no uso dos recursos para pagamento de aposentadorias e pensões, a inserção orgânica do custo aluno-qualidade a discussão do fundo e, as formas de utilização dos recursos do fundo) |
| 24/06/2019 | Nota Técnica | Novo Fundeb: em nome de um consenso que promova o direito a educação | O documento emitido foca na definição do percentual de complementação da União para poder discutir elementos importantes da nova política de fundos, ajudar a compreender o tamanho do recurso e, “faz um gesto em busca do consenso”. Seu documento é estruturado em três partes: a primeira o posicionamento propriamente do coletivo em busca de consensos e acordos por parte do Estado e da própria sociedade civil enfocando a contribuição do poder executivo federal na construção de uma proposta mais transparente. na segunda parte apresenta um quadro com análises sobre as emendas apresentadas e, na última, analisa as emendas que buscam instituir princípios gerenciais e aprofundar as questões neoliberais no âmbito da educação e da escola de forma cruel e diferente da proposta de Estado que estabelece a CF. |
| 03/10/2019 | Apresentação no congresso | Novo Fundeb: O sistema híbrido e o direito a educação - acesso e qualidade | estudo de impacto financeiro e em qualidade da educação dos cenários da tramitação da PEC 15/2015 apontando que o sistema híbrido de financiamento - que combina o critério atual de valor por aluno ao novo mecanismo do VAAT (valor-aluno total) - seria a melhor alternativa para aprimorar o caráter distributivo do fundo, desde que haja uma maior complementação do governo federal ao fundo. |
| 20/02/2020 | Posicionamento Público | O Brasil está distante de um novo Fundeb capaz de consagrar o direito à educação | Expressa sua posição sobre o relatório substitutivo da relatora da Proposta de Emenda à Constituição que instituiria o Fundeb Permanente e entraria em votação no plenário do congresso, deixando marcado os recuos entre uma versão do relatório e outra (o primeiro apresentado em setembro/2019 e o |

| | | | |
|------------|------------------------|--|---|
| | | | segundo em fevereiro/2020) revelando ainda que: (a) proposta de complementação da União apresentada no relatório seria insuficiente. Naquele relatório a relatora incorporou as fontes de recursos do salário-educação à complementação do Fundeb maquiando a proposta da complementação da União como vantagem ao fundo. (b) a necessidade de aprofundamento para a constitucionalização do Custo Aluno-Qualidade (CAQ); e (3) Marcar posição no que a Campanha entende como "avançar na linha da verdadeira equidade", pois o relatório cede à pressão de parlamentares comprometidos com a reforma empresarial da educação e decide transferir recursos para redes públicas por meio das avaliações de desempenho padronizadas e em larga escala dos estudantes. |
| 03/03/2020 | Nota Técnica | Sugestões para o estabelecimento de um Fundeb capaz de colaborar com a consagração do direito à educação | O documento analisa e infere sugestões que possam ter impacto objetivo e, na visão dos autores, "imprescindíveis" ao então relatório da deputada Dorinha para o novo Fundeb. O documento foca em quatro elementos da discussão do novo Fundeb: (1) aumento efetivo da complementação da União ao sistema que, neste momento parecia ser central para a discussão; (2) retirada do cálculo do Salário-educação da complementação da União; (3) Correção da constitucionalização do sistema CAQi-CAQ no relatório apresentado e, (4) sugestões de correção no sistema de transferência de recursos por desempenho das redes para evitar ampliação das desigualdades educacionais |
| 03/03/2020 | Nota Técnica | Inserir o salário educação no Fundeb prejudica a alimentação escolar | O documento diz que inserir o Salário-Educação na complementação da União ao Fundeb, mesmo que seja só a parte da Cota Federal, "significa não só uma redução drástica de aporte de recursos novos na complementação da União, como também resulta na redução a quase zero dos recursos para a alimentação escolar de todos os estudantes das escolas públicas brasileiras". O documento ressalta ainda que "o Salário-Educação nunca compôs a complementação da União nos mais de vinte anos de política de fundos" e que a função primordial de abastecer com recursos o PNAE será perdida por não atender, da mesma forma, "muitos estudantes das escolas públicas brasileiras que têm nas unidades escolares suas principais refeições, quando não as únicas". |
| 12/05/2020 | Posicionamento Público | O Fundeb em novo cenário: a pandemia da COVID-19 | O documento se posiciona sobre a votação do novo Fundeb, considerando os efeitos da pandemia de COVID-19, defendendo que haja modificações no texto substitutivo da relatora sob pena de "gerar impactos drásticos no |

| | | | |
|------------|------------------------------|---|---|
| | | | financiamento da educação básica, especialmente em programas sociais que se tornam ainda mais essenciais em um momento de crise sob os efeitos da pandemia de COVID-19". Segundo a Campanha o texto substitutivo apresentado pela relatora não converge com princípios importantes defendidos pela campanha como universalizar o direito a educação e valorizar os educadores. O documento defende que o parlamento encontre novas fontes de recursos para o fundo sem que, dentre elas, seja utilizado os recursos do Salário-Educação que sustenta programas suplementares importantes. Por outro lado, o posicionamento revela também que o relatório apresentado "cede a pressão de parlamentares comprometidos com a reforma empresarial da educação". |
| 14/06/2020 | Carta aberta a parlamentares | É preciso votar um #FundebPraValer para preservar alimentação escolar e outros programas | A Campanha se posiciona neste documento pela votação urgente do relatório da PEC 015/2015 desde que seja alterado o documento proposto pela Relatora retirando o Salário-Educação da complementação da União. |
| 12/08/2020 | Nota Técnica | PEC 26/2020 - Por que é imprescindível constitucionalizar o CAQ? | O documento destaca a importância do CAQ (Custo Aluno-Qualidade) como um mecanismo que une qualidade, controle social e financiamento adequado da educação - para o Novo Fundeb entendendo que no documento aprovado na Câmara dos Deputados já consta o CAQ. O documento resalta ainda informações importantes para entender o CAQ: Conceito detalhado do mecanismo de qualidade; Mitos e verdades; O desenho do CAQ no Novo Fundeb; Sistema de Governança e gestão utilizando o CAQ; e, um breve histórico do processo do CAQ. |
| 17/08/2020 | Posicionamento Público | Senado Federal: A educação pública exige um Fundeb com CAQ | O documento da campanha se posiciona pedindo a aprovação integral do relatório do Senador Flavio Arns, a respeito da então PEC 015/2015 entendendo que o seu texto traz avanços significativos para o debate. o texto traz ainda uma serie de justificativas para a adoção do CAQ como mecanismo indutor de qualidade. |
| 17/11/2020 | Posicionamento Público | Minuta de Relatório para Regulamentação do Fundeb precisa de melhorias para a consagração dos avanços constitucionais | O posicionamento da campanha apresenta uma avaliação sobre uma serie de pontos que segundo o coletivo ainda precisam de melhorias para garantir os avanços na política de fundos que iam, desde o projeto da deputada dorinha submetido até o relatório do deputado Rigoni como: o uso do CAQ como fator de referência para o Fundeb; detalhamento das formas e fatores de ponderação para distribuição dos recursos entre as diferentes etapas e |

| | | | |
|------------|--------------|---|---|
| | | aprovados para o novo Fundo | modalidades; vinculação entre o SINAEB (que não existe regulamentação) e a distribuição de uma parcela do fundo; disposições específicas sobre a valorização do piso salarial nacional; e as atribuições e garantias de funcionamento das CACS-Fundeb. |
| 09/12/2020 | Nota Técnica | Relatório sobre o parecer do Deputado Felipe Rigoni sobre o Projeto de Lei 4.372/2020 | A nota manifesta sobre diferentes pontos do relatório do relator defendendo a votação de um texto da regulamentação que não retroceda as garantias constitucionais e, desde que sejam retiradas as distorções do texto que garantam a totalidade da temática, principalmente nos pontos mais sensíveis da regulamentação: CAQ, fatores de ponderação, formas de detalhamento da distribuição dos recursos da união e demarcação de critérios efetivos para aplicar a complementação VAAT para a educação infantil e a retirada da possibilidade de contemplar instituições privadas de nível médio técnico. A nota apresenta ponto a ponto o texto original do relatório e uma proposta de redação. |
| 14/12/2020 | Nota Técnica | PL da Câmara sobre o Fundeb: retirando recursos de Estados, DF e Municípios e rasgando a Constituição | O documento faz uma síntese dos descaminhos da proposta de regulamentação no âmbito do Câmara dos Deputados com diversas aprovações, de última hora, que ferem a política até então construída. Neste documento a Campanha estendeu suas observações em 17 pontos e temas específicos sobre o texto do PL 4.320/2020 que foi aprovado na Câmara dos Deputados em 10/12/2020 que, na visão da Campanha, apresentava-se como um retrocesso pois "não respeitava a constituição de 1988 e o pacto democrático pelo direito a educação", sobretudo por possibilitar no computo de matrículas as instituições privadas sem fins lucrativos conveniadas para o cálculo da distribuição dos recursos do fundo. |
| 15/12/2020 | Carta Aberta | Carta à Sociedade Brasileira da Campanha Nacional pelo Direito à Educação | A Campanha parabeniza e agradece ao Senado Federal pela aprovação do texto do acordo descumprido pela Câmara dos Deputados acerca do PL n. 4.372/2020, que regulamenta o Fundeb. |
| 17/12/2020 | Carta Aberta | Regulamentação do Fundeb é aprovada com garantia de recurso público para a escola pública | A Campanha comemora a aprovação do Projeto de Lei de Regulamentação do Fundeb, em votação final na Câmara dos Deputados entendendo que a regulamentação respeitou a demanda da Campanha de não permissão de desvios de R\$ 15,9 bilhões para o setor privado. O texto final, segundo a Campanha, fortalece a escola pública e é mais um passo decisivo para a garantia da educação pública, gratuita e de qualidade no país. |

| | | | |
|------------|------------------------|--|---|
| 13/10/2021 | Posicionamento Público | Em apoio à prorrogação do prazo, no PL 3418/2021, de definição das ponderações do novo Fundeb mas sem acréscimos prejudiciais à sua regulamentação | Manifesta-se sobre os Projetos de Lei 3.339/2021 e 3.418/2021, em discussão no congresso nacional que tratam de modificações na regulamentação do Fundeb. Na visão da CAMAPANHA as propostas precisam de amadurecimento da discussão e não representam avanço democrático e nem qualitativo na discussão do novo Fundeb. Entende ainda que, desde que sejam realizadas modificações pontuais (não modificar o texto originalmente para inserir a vinculação dos recursos a BNCC e ao novo Ensino Médio e acrescentar referências a LDB) na proposta do PL 3418/2021, em favor de um texto consensual, objetivo e consistente, a Campanha se coloca de acordo pela sua aprovação |
|------------|------------------------|--|---|

Fonte: elaborado pelo autor.

A CAMPANHA foi um dos sujeitos que colaborou ativamente no processo de construção da política desde 2017 quando iniciaram as audiências públicas. Se identificou que sua primeira participação ocorreu 18 de abril de 2017 quando a campanha, representada pelo seu coordenador, fez uma apresentação defendendo a adoção do CAQ por dentro da política de financiamento em discussão explicitando como o CAQ funciona e poderia ajudar na adoção de um padrão mínimo de qualidade.

Os documentos que emitiu durante a discussão da política de fundos apresentam alto grau de detalhe e conhecimento do tema, indo além de meramente marcar território ou posição política. apresenta inclusive sugestões, artigo por artigo, (quando era o caso) enfocando principalmente em itens que são do interesse da campanha: como a discussão do conceito de qualidade e a possível incorporação de estratégias neoliberais no processo como as avaliações em larga escala, utilização de critérios meritocráticos de distribuição dos recursos públicos e o avanço dos processos de privatização.

Durante a discussão da política participou ativamente na construção de uma das propostas pautadas no parlamento - a PEC 65/2019 - proposta protocolada em conjunto por 29 senadores – que mencionaram a atuação e a colaboração deste sujeito na sua proposição. No mesmo sentido, é relevante também pontuar que esse sujeito atuou muitas vezes em rede e em colaboração com outros sujeitos individuais, principalmente com a Fineduca, dos quais compartilha muito de sua visão, seus estudos e sua atuação. Por outro lado, a atuação deste sujeito se coloca em oposição a tentativa de influência de outros sujeitos igualmente relevantes como a CNM e o TPE que não defendem as mesmas pautas.

É relevante pontuar ainda que seus documentos apresentam, além do seu descontentamento com partes do documento apresentado ou aprovado por uma ou outra casa legislativa (quando não atendem as demandas apresentadas), dados quantitativos que expõem a gravidade do tema e a perda de recursos anualmente para as redes públicas que saíram do Fundeb para o setor privado, incluindo os recursos que até então seriam destinados ao Sistema S, que na visão da Campanha tratam-se de serem direcionados ao privado, haja visto que as instituições do Sistema S são dirigidas por uma lógica de mercado diferente da lógica da escola pública.

Entendemos que a contribuição da Campanha, provocando-nos a pensar no conceito de “educação de qualidade”, tema inicial das preocupações e que perpassam a maioria dos seus documentos, revelou-se fundamental para comprovar

e sensibilizar os legisladores na busca por encontrar subsídios que favoreçam a educação.

Se percebeu também que a atuação da Campanha não se limitou a difundir o que estava na centralidade do debate televisivo e jornalístico: a complementação da União na política de fundos. A proposta da Campanha de investimento prioritário na expansão da educação infantil nos municípios com baixa cobertura e baixa receita por habitante foi relevante para os termos daquilo que temos hoje uma das maiores conquistas do Fundeb Permanente.

4.5 Confederação Nacional de Municípios

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) é uma organização que se declara em seu site da internet como “independente, apartidária e sem fins lucrativos”. É identificada por defender, ao lado de outras entidades, uma visão federalista⁵⁵ de gestão pública. É uma das entidades (sujeitos coletivos) que representam os municípios, assim como a Associação Brasileira de Municípios (ABM) e da Frente Nacional de Prefeitos (FNP).

Segundo Matsumoto, Franchini e Mauad (2018) a situação delicada dos entes subnacionais locais no final da década de 1970 “[...] estabeleceu as bases da transformação. Foi um grupo de municipalistas de entidades estaduais de Municípios que se articulou e vislumbrou a criação de uma nova instituição que o representassem”. Essa associação foi formalmente fundada em 8 de fevereiro de 1980 com o objetivo “consolidar o movimento municipalista, fortalecer a autonomia dos Municípios e transformar a entidade em referência mundial na representação municipal, a partir de iniciativas políticas e técnicas que visem à excelência na gestão e à qualidade de vida da população” conforme consta em seu site da internet.

Criada em um período de grandes embates sociais e políticos, antes mesmo do período democrático que estamos vivendo hoje, A CNM traz em sua história, principalmente no início a dependência de iniciativas iniciais de recursos do governo federal através do então Ministério do Planejamento que subsidiaram as despesas até então necessárias à sua consolidação.

⁵⁵ O termo “visão federalista” tem haver com as diferentes formas de gestão do Estado em territórios observando princípios que vão além da questão fiscal e tributária e alcançam outros como cooperação, equidade e autonomia.

Para Matsumoto, Franchini e Mauad (2012, p. 128):

Os repasses de recursos variavam de acordo com o humor do Planalto e também condicionavam a atuação da entidade, a qual deveria ter um papel distinto no jogo político. Apesar de possuir maior independência, era difícil não ser dependente nos primeiros anos de sua existência dos recursos federais despejados na instituição.

O tema do financiamento da educação é histórico para a CNM. Segundo Machado (2007) ao analisar a PEC 415/2005 (política de segunda geração de fundos) a CNM havia divulgado um alerta aos prefeitos sobre sua preocupação em considerar que a proposta tinha dimensões de reforma tributária. Ainda segundo a autora:

[...] a proposta não incluía definições das ponderações por etapas e modalidades, possibilidades de redução dos recursos destinados ao ensino fundamental, insuficiência de recursos por parte da União, possibilidades de crescimento maior das matrículas do ensino médio e pouco crescimento da pré-escola. A grande preocupação manifestada pela Confederação é com a possibilidade de redução dos recursos para o ensino médio e a ampliação dos recursos para outras etapas e modalidades (Machado, 2007, p.112-113).

Ainda segundo Machado (2007), também discorrendo sobre a segunda geração da política de fundos diz que a defesa da CNM era sobre as seguintes pautas prioritárias: (1) Garantia da prioridade ao ensino fundamental obrigatório para a promoção de sua qualidade, com manutenção dos recursos atualmente vinculados;(2) conversão do Fundeb em um sistema de três fundos para o financiamento a educação básica, de forma a não misturar diferentes níveis de competência (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio); (3) Maior participação da União no financiamento da Educação Básica, com a definição clara, não apenas de critérios objetivos, mas também de fontes de recursos para esse fim.

Em documento emitido pela CNM denominado “propostas do movimento municipalista”, de 2016, são encontradas as primeiras pautas levantadas pelo movimento no que se refere ao financiamento da educação básica pública defendendo que o piso salarial do magistério fosse calculado de forma diferente da atual. Segundo a instituição: “Pretende que a União repasse os valores que extrapolem os 60% do FUNDEB para o pagamento do pessoal ativo do magistério em consequência do Piso Nacional quando atestado pelo Tribunal de Contas dos Municípios e/ou do Estado.” (CNM, 2016, p. 125).

Na justificativa dada pela CNM estão as constantes crises financeiras pelos quais passam as administrações municipais ainda que facilmente conhecidas como desajuste de fluxo de caixa. Segundo o mesmo documento mencionado anteriormente:

Uma vez que a custódia dos valores será de responsabilidade dos Entes federativos beneficiários das transferências de recursos, pelas razões já expostas, surge a necessidade de que seus gestores sejam enfaticamente desencorajados a utilizar os recursos fora das hipóteses legais. Em uma situação difícil para a administração das finanças de um Ente federativo, seu gestor poderá sofrer a tentação de resolver problemas de fluxo de caixa por meio de recurso aos valores provisionados, especialmente para fins nobres, como o pagamento de salários atrasados, custeio de escolas, hospitais, entre outros. (CNM, 2016, p. 129)

No mesmo documento a preocupação da CNM vai além para discorrer sobre as regras até então vigentes do percentual permitido para o pagamento dos profissionais da educação. No documento a sua justificativa:

O Congresso Nacional, quando aprovou o Piso Nacional de Valorização do Magistério Público, determinou que, do total que cada Ente federado, Estado ou Município receba do FUNDEB, 60% deve ser gasto com a remuneração de pessoal ativo, e os outros 40% devem ser gastos em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). O que está ocorrendo é que, com esta atual lei em vigor, o piso nacional cresceu muito mais que a inflação e o próprio FUNDEB, nesses últimos anos, vem fazendo com que a média nacional de gasto com pessoal seja de 77% do FUNDEB, o que faz com que falem recursos para o MDE e que em mais quatro a cinco anos todos os recursos do Fundeb sejam suficientes somente para o pagamento de pessoal. (p. 145)

Outro documento que também expressa a posição do CNM sobre o financiamento da educação, ainda em 2016, denominado “Subfinanciamento da educação e da saúde” revelava que:

Os principais problemas do financiamento da Educação básica quanto à participação da União referem-se aos insuficientes valores para manutenção das creches, à desatualização dos valores e atrasos nos repasses dos recursos dos programas federais relativos a transferências legais, à descontinuidade e insuficiência dos valores dos programas correspondentes a transferências voluntárias, à insuficiente complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e a inadequação do critério de

atualização do piso salarial profissional nacional dos profissionais do magistério (CNM, 2016A, p. 9)

Esse segundo documento, avança e detalha pontos serão defendidos pela entidade no que se refere a temas sensíveis enfrentados pelos estados e municípios no que se refere a educação básica e cujo reflexo acaba alcançando o financiamento da educação. São reivindicações expressas no documento:

Em relação ao financiamento da creche via FUNDEB, a CNM reivindica: (a) revisão das ponderações do FUNDEB, de forma que os valores repassados efetivamente venham a corresponder ao custo por aluno de cada etapa e modalidade da educação básica (na visão detalhada pela CNM o custo por aluno é maior que o estabelecido na matriz de distribuição dos recursos do fundo); (b) realização pelo MEC dos estudos técnicos previstos na Lei 11.494/2007, a fim de viabilizar a “definição do valor referencial anual por aluno que assegure padrão mínimo de qualidade do ensino”.

Em relação ao financiamento da pré-escola conveniada pelo Fundeb, a CNM reivindicava que a legislação fosse modificada ainda em 2016, para utilizar o cômputo destas matrículas na redistribuição dos recursos do Fundeb até 2020. Essa utilização geraria um número artificial de matrículas para os entes federativos e reforçaria a atuação do privado em detrimento de redes públicas de educação.

Em relação à complementação da União para integralizar o pagamento do piso do magistério, a CNM reivindicava também: (1) ampliar o direito de pleitear recursos federais a todos os Entes federados que deles necessitarem para pagamento do piso aos professores, sem limitar esse direito aos Estados e Municípios já beneficiados com a complementação da União ao Fundeb; (2) novos recursos federais para integralizar o pagamento do piso, desvinculados da complementação da União ao Fundeb; (3) definição dos critérios, a serem previstos no regulamento, a serem exigidos de Estados e Municípios para fazerem jus a recursos federais para pagamento integral do piso nacional do magistério (CNM, 2016A).

Foram encontrados ainda uma série de outros documentos dos quais foram sintetizados no quadro abaixo:

Quadro 21 – Documentos emitidos pela Confederação Nacional de Municípios

| Categoria | ano | Título | Síntese |
|------------------|------------|--|--|
| Nota Técnica | 2021 | NT nº 40/2021 - Atualização da Lei do Fundeb: | analisa as mudanças promovidas pela Lei 14.276/2021 com a finalidade de orientar os gestores municipais sobre as mudanças na operacionalização do Fundo. |
| Estudo técnico | 2021 | Contratos de gerenciamento da folha de pagamento com recursos do Fundeb: impacto das restrições nas contas bancárias | Resultados da pesquisa que mapeou a situação do gerenciamento da folha de pagamento com recursos do Fundeb nos Municípios e verificar como a medida impacta os entes municipais. O levantamento se dá em razão das dificuldades que Entes federados estão enfrentando para cumprir o dispositivo da Lei 14.113/2020 (art. 21, caput), que veda a transferência dos recursos do Fundeb da conta onde foram disponibilizados |
| Nota técnica | 2021 | NT nº 32/2021 - Estratégias para atingir os percentuais de aplicação em Educação | Descreve estratégias para a aplicação dos recursos Fundeb e orienta sobre boas práticas para garantir o atingimento dos limites constitucionais e legais da educação em decorrência das vedações impostas pela LC 173/2020 |
| Nota técnica | 2021 | NT nº 22/2021 - Novo Fundeb: limites, desafios e propostas de alteração para seu aperfeiçoamento | considerações sobre o Fundeb permanente, com discussão dos limites e desafios de sua operacionalização, com vistas a orientar o debate acerca das possíveis propostas de alteração da legislação no que se refere, principalmente a dificuldade de entendimento dos indicadores criados para distribuição dos recursos do fundo; |
| Nota Técnica | 2021 | NT nº 09/2021 - O novo Fundeb e os profissionais da educação | A nota traz considerações sobre a Lei 14.113/2020, acerca da destinação do mínimo de 70% dos recursos do fundo ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação. |
| Livro | 2020 | Educação: Novo cenário: perspectivas e desafios da gestão municipal | Com a finalidade de apresentar as perspectivas e desafios da gestão municipal dentro do novo cenário da educação básica no Brasil, o presente documento aborda os princípios constitucionais que regem a educação básica e ainda outros assuntos de suma importância para a boa atuação do poder público na área da educação, como: a organização do sistema educacional brasileiro, especificamente, no âmbito de atuação prioritária dos Municípios; a responsabilização dos agentes públicos pelo não |

| | | | |
|----------------|------|---|---|
| | | | oferecimento do serviço educacional ou da sua oferta irregular; a educação básica e seus profissionais; a aplicação dos recursos financeiros vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, dentre eles, os do Fundeb, Salário Educação, recursos da União e recursos próprios do orçamento do Município. |
| Boletim da CNM | 2020 | programe-se: Cumbre e Marcha na agenda (março de 2020) | Artigo assinado pela Senhora Mariza Abreu: Artigo: Prioridades de 2020: reajuste do piso e novo Fundeb |
| Livro | 2019 | Fundeb, o que o município precisa saber (7ªed) | Faz um apanhado da operacionalização do Fundeb passando por pontos desde a distribuição dos recursos, a aplicação dos recursos até o acompanhamento social do fundo. por fim, apresenta suas considerações alertando para algumas insuficiências da política de fundos sob os seguintes pontos: (1) a insuficiente complementação da união como forma de reduzir as desigualdades; (2) o não cumprimento da distribuição dos recursos de acordo com o custo aluno-qualidade; e, (3) a dificuldade de operacionalização a participação da união no piso salarial do magistério |
| Cartilha | 2018 | Gestão Municipal Eficiente: Boas práticas em ação para a educação | O documento destaca Boas Práticas em ações observadas em alguns Municípios brasileiros (Campina Grande/PB, Londrina/PR, Joinville/SC, Monteiro Lobato/SP, Paracatu/MG e São Bento do Una/PE), ao encontrarem saídas inovadoras para a organização e mudanças significativas na educação de suas redes escolares para lidar com problemas da falta de recursos financeiros. |
| Livro | 2018 | Fundeb, o que o município precisa saber (6ªed) | Faz um apanhado da operacionalização do Fundeb passando por pontos desde a distribuição dos recursos, a aplicação dos recursos até o acompanhamento social do fundo. por fim, apresenta suas considerações alertando para algumas insuficiências da política de fundos sob os seguintes pontos: (1) a insuficiente complementação da união como forma de reduzir as desigualdades; (2) o não cumprimento da distribuição dos recursos de acordo com o custo aluno-qualidade; e, (3) a dificuldade de operacionalização a participação da união no piso salarial do magistério |
| Cartilha | 2018 | Federalismo na Educação Básica | Documento que orienta os municípios, de forma bastante didática, sobre os processos no âmbito da educação desde as responsabilidades da educação nas diferentes etapas da educação básica até a forma de desembolso dos recursos do fundo. O |

| | | | |
|----------------|------|--|---|
| | | | documento ainda explicita o que chama de "problemas do federalismo na educação básica" citando que entre eles, alguns regramentos estabelecidos na regulamentação do Fundeb como a fixação das ponderações do valor anual por aluno nas diferentes etapas e modalidades – o que seria uma contraposição de estados e municípios; e a insuficiente função supletiva e redistributiva por parte da união que não alcança todos os entes. |
| Nota Técnica | 2018 | NT nº 21/2018 - CNPJ Educação - Abertura, aspectos gerais e obrigações | orientar o procedimento da inscrição do CNPJ para movimentação da conta do específica do Fundeb e esclarecer aspectos mais gerais das normativas. |
| Livro | 2017 | Fundeb, o que o município precisa saber | Faz um apanhado da operacionalização do Fundeb passando por pontos desde a distribuição dos recursos, a aplicação dos recursos até o acompanhamento social do fundo. por fim, apresenta suas considerações alertando para algumas insuficiências da política de fundos sob os seguintes pontos: (1) a insuficiente complementação da união como forma de reduzir as desigualdades; (2) o não cumprimento da distribuição dos recursos de acordo com o custo aluno-qualidade; e, (3) a dificuldade de operacionalização a participação da união no piso salarial do magistério |
| Estudo técnico | 2017 | O mecanismo redistributivo do Fundeb: papel equalizador de receitas e a Rede municipal de ensino | O estudo procurou mensurar o impacto do Fundeb dentro da esfera municipal, identificando aspectos quantitativos dos efeitos redistributivos e possibilidades para debater um “novo Fundeb”. |
| Livro | 2016 | Fundeb, o que o município precisa saber | Faz um apanhado da operacionalização do Fundeb passando por pontos desde a distribuição dos recursos, a aplicação dos recursos até o acompanhamento social do fundo. por fim, apresenta suas considerações alertando para algumas insuficiências da política de fundos sob os seguintes pontos: (1) a insuficiente complementação da união como forma de reduzir as desigualdades; (2) o não cumprimento da distribuição dos recursos de acordo com o custo aluno-qualidade; e, (3) a dificuldade de operacionalização a participação da união no piso salarial do magistério |

Fonte: elaborado pelo autor.

Observamos que nossa pesquisa localizou uma série de documentos. Todos eles encontrados digitalmente em uma parte de seu site que classifica como biblioteca. O espaço apresenta materiais a partir de 2005 em diferentes temas de interesses dos municípios e em diferentes formatos que vão desde livros, revistas, estudos técnicos e notas técnicas. Se percebeu ainda que com os documentos disponíveis sua atuação é maior nas estimativas dos cálculos dos recursos do Fundeb que devem ser repassados da união para os estados e dos estados para município, fazendo um trabalho de conferência para que municípios tenham maior confiabilidade nos dados e nos recursos.

É importante mencionar também que os livros encontrados “Fundeb: o que os municípios precisam saber” dos anos de 2016 a 2019 (CNM 2016; 2017; 2018; 2019) apresentam quase que na integralidade o mesmo conteúdo, incluindo suas posições a respeito da política de fundos e da necessidade de aprofundamento das pautas – temas que tem sido suas pautas historicamente.

Ao longo da pesquisa se percebeu a participação bastante ativa deste sujeito. Se identificou também que, no passado, havia sido um dos atores relevantes na construção e no desenvolvimento da política de fundos de primeira e segunda gerações mencionados oportunamente nos capítulos anteriores. Ao longo desta pesquisa também identificamos que ele foi dos mais envolvidos na discussão também na construção dessa terceira geração da política de fundos defendendo por vezes pautas do público (maior participação da união) e em outras pautas vinculadas ao setor privado (como não era contrária a privatização e a utilização indiscriminada do convenio com instituições privadas e comunitárias) como forma de minimizar os impactos das gestões municipais de diferentes composições político-partidária.

Ao longo da discussão da construção da terceira geração da política de fundos se percebeu que esse sujeito produzia uma série de documentos, e, se fazia representar constantemente em todos os debates. Na maioria das vezes era representada, através de sua consultora legislativa Senhora Mariza Abreu ou de seu presidente Glademir Aroldi (2019-2021).

Cabe observar que a senhora Mariza Abreu, assessora do CNM é uma pessoa tida nos espaços políticos como especialista no campo educacional, vinculada ao PSDB e por ter ocupado diferentes posições políticas e acadêmicas em instituições como assessora legislativa do congresso nacional, consultora dos organismos

internacionais e até ocupado cargos políticos como secretaria estadual de educação do estado do Rio Grande do Sul (2007-2009).

A pauta da CNM localizada nos documentos pode ser sintetizada em mais recursos para a educação infantil, maior participação da união na política de fundos, diminuição da vinculação do FPM na política de fundos, a vedação do uso do salário-educação como parte da complementação da União e a separação dos recursos dos royalties do petróleo;

A CNM foi um dos sujeitos responsáveis pela minuta de novo substitutivo apresentado pela relatora Prof. Dorinha ao congresso nacional em 10/07/2020 na discussão da PEC 015/2015. Segundo notícia publicada diretamente no site da CNM:

O novo texto, resultado de uma importante negociação, sofreu várias alterações e, atendendo a uma demanda do movimento municipalista nacional, a relatora, deputada Professora Dorinha, retirou da cesta do Fundeb as alíneas “d” e “e” ao artigo 159, inciso I, que adicionam, cada uma delas, 1% ao percentual do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Para o presidente da CNM, Glademir Aroldi, o atendimento da proposta municipalista no novo substitutivo é resultado do trabalho de articulação realizado pela entidade junto aos parlamentares e à relatora da PEC para que suas propostas para o novo Fundeb fossem consideradas (CNM, 2020, n./p)

A articulação da CNM também foi feita com outros sujeitos relevantes desta pesquisa como o TPE, com o qual aparentemente possuía grande apreço. Em uma notícia localizada no site da CNM de 22 de outubro de 2020 localizou-se a seguinte situação sobre sua atuação a respeito da proposta de regulamentação do Fundeb:

Propostas defendidas pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) na regulamentação do Fundeb foram apresentadas aos representantes do Todos pela Educação na tarde desta quarta-feira, 21 de outubro. O presidente da CNM, Glademir Aroldi, e colaboradores das áreas de Educação e Jurídica da entidade alinharam pontos em comum que podem ser apresentados ao deputado Felipe Rigoni (PSB-ES) como sugestões de emendas ao texto do Projeto de Lei (PL) 4.372/2020(CNM, 2020 – site⁵⁶)

Posterior ainda a lei de regulamentação da política de fundos, no início de 2021 se percebeu que a CNM era contrária a implementação do piso do magistério

⁵⁶ <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/cnm-alinha-pleitos-defendidos-na-regulamentacao-do-fundeb-em-reuniao-com-o-todos-pela-educacao>

saindo em defesa dos gestores municipais. A principal alegação foi dizer que a lei criou “brechas” e “insegurança jurídica” para sua efetivação orientando municípios a não seguirem as normativas que garantem o pagamento da remuneração dos profissionais da educação. Em artigo na revista da CNM a Senhora Mariza Abreu, consultora da CNM, definiu a posição da CNM:

De acordo com os Estudos Técnicos da CNM, de 2009 a 2020, o piso dos professores cresceu 203,81%, e salário mínimo 124,73%. Entre 2008 e 2019, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) acumulado foi de 83,19%. Já a receita do Fundeb, entre 2009 e 2020, cresceu 134,82%. Esses reajustes vêm tornando impagável o piso dos professores, que é o valor abaixo do qual não pode ser fixado o vencimento inicial das carreiras do magistério, para a formação em nível médio, na jornada de 40 horas semanais. Assim, o valor do piso nacional é indexador da folha de pagamento do magistério (CNM, 2021, p. 5)

Por fim observamos que a atuação da CNM, defendendo os municípios da complexidade da gestão municipal estava muito próxima da opinião dos organismos internacionais e do TPE do que outros sujeitos como a própria UNDIME e o CONSED. Também observamos que, posterior a implantação da nova política de fundos demonstrou-se contrária a implantação do CAQ como critério para a distribuição dos recursos, defendido pela CAMPANHA, sob a alegação de falta de clareza conceitual.

4.6 Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

A CNTE é, atualmente, uma das entidades mais representativas dos trabalhadores no campo da educação dos últimos tempos e que nos últimos anos tem tido o respeito do poder legislativo pelas propostas que apresenta e na defesa dos interesses da classe. Segundo Gadotti (1996) a origem da CNTE remonta aos anos 70 com a fundação da Confederação dos Professores do Brasil (CBP) que, em 1989, foi transformada em CNTE permitindo uma denominação mais ampla de atuação a partir da própria percepção da categoria no conjunto de trabalhadores.

A CNTE se origina da unificação da então CBP com as seguintes entidades: Federação Nacional de Supervisores de Ensino (Fenase), Federação Nacional dos Orientadores Educacionais (Fenoe) e a Coordenação Nacional dos servidores do ensino público (Gadotti, 1996). Para o autor:

Ela toma consciência de que os problemas que afetam os docentes são basicamente os mesmos de outras categorias de trabalhadores. Portanto, as lutas do magistério são consideradas, a partir de então, semelhantes às dos trabalhadores em geral (Gadotti, 1996, p. 15)

Ainda segundo Gadotti (1996) o período de transformação da CBP em CNTE representou também um estágio de consolidação das entidades tanto da educação quanto de outras categorias profissionais. no caso da educação, que, segundo o autor, passava:

De uma fase crítica, com intensa mobilização, greves e manifestações públicas, passou para uma fase orgânica de propostas, participando na elaboração de políticas públicas em todos os níveis e particularmente na elaboração do capítulo da educação da Constituição de 1988 – a despeito de toda a desconsideração que sofreu posteriormente – e, depois, na elaboração da nova LDB. (Gadoti, 1996, p. 16)

Suas pautas podem ser sintetizadas em:

Na qualidade de protagonista da luta dos trabalhadores e trabalhadoras da educação básica pública no país, as principais bandeiras da CNTE em defesa e promoção da escola pública, universal, gratuita, laica, democrática e de qualidade socialmente referenciada encontram-se alicerçadas no princípio da igualdade educacional, para todos os sujeitos, com respeito às diferenças étnico-raciais, sociais, culturais, físicas, de gênero e de orientação sexual (CNTE, 2013, n/p.)

Sua organização, conforme consta em seu site é feita por um Congresso Nacional, tendo um Conselho Nacional de Entidades, uma Direção Executiva e um Conselho Fiscal que praticam a gestão institucional da entidade. Subordinado a estas estruturas estão dois grandes departamentos setoriais: Um deles de especialistas em educação (tratando de temas educacionais) e outro de funcionários em educação (tratando da política sindical) que dão suporte as atividades da entidade (CNTE, site).

Machado (2007) afirma que, dentre outros sujeitos, a CNTE foi um dos determinantes na construção da política de fundos de primeira geração, principalmente pela capacidade organizativa de articulação. Na sequência, segundo Gonzaga e Avila (2020), as pautas da CNTE foram primordiais no desenvolvimento da discussão da segunda geração da política de fundos. Para essas autoras:

A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), na defesa do interesse da classe, propôs: 1) a valorização dos profissionais em educação, o que inclui não apenas os profissionais do magistério, mas também, a inclusão de piso salarial para os demais profissionais em educação, no patamar de R\$ 1.000,00; 2) destinação de 80% de recursos do fundo para remuneração; 3) complementação da União em percentual; 4) recursos adicionais à educação; 5) financiamento da educação definido a partir de necessidade, e não do orçamento; fundo único e com 25% dos impostos e transferências. (Gonzaga e Avila, 2020, p. 37)

A própria CNTE (2011) apresentando um balanço sobre a sua atuação na primeira e segunda geração da política de fundos dizendo que:

Consideramos que a atividade desenvolvida pela CNTE no campo educacional, sindical e político no último período foi positiva. A Confederação manteve sua postura de independência e autonomia nas suas ações e opiniões, sem deixar de dialogar com os diferentes atores sociais e políticos. Articulando as lutas de massas, nas greves, paralisações e mobilizações, com as disputas nos espaços institucionais e a afirmação de suas concepções ideológicas e programáticas, a CNTE viabilizou a aprovação do Fundeb e do Piso Salarial do magistério, o reconhecimento dos funcionários de escola como profissionais da educação, a convocação de uma Conferência Nacional de Educação e a construção de políticas nacionais de formação para professores e funcionários. (CNTE, 2011, p. 15)

Durante a discussão foram encontrados uma série de documentos emitidos pela categoria e sintetizadas no quadro abaixo:

Quadro 22 – Documentos emitidos pela CNTE durante a discussão da política de fundos

| Data | Tipo | Título | síntese |
|-------------|-----------------|---|---|
| 09/12/2021 | Nota Pública | Regulamentação do Fundeb na Câmara Federal retrocede conquistas da Lei 14.113 e precisa ser barrada no Senado | No documento a CNTE reconhece muitos erros do relator na proposta de substitutivo a começar pela própria indicação do deputado Gastão Vieira como parte interessada na função de relator, por entender que as reivindicações da categoria não foram cumpridas e pela dificuldade de debates democráticos. Entre as pautas não atendidas a manutenção de psicólogos e assistentes sociais na rubrica do Fundeb e a possibilidade de destinar recursos para o Sistema S. |
| 24/11/2021 | Nota Técnica | Sobras da subvinculação de 70% do Fundeb em 2021: Orientações da CNTE | A nota trata da forma de organização e controle do repasse integral do percentual mínimo de 70% dos recursos do Fundo da Educação Básica – Fundeb para o pagamento de salários aos profissionais da educação, a partir das normativas estabelecidas pelo novo Fundeb. |
| 04/11/2021 | Nota Técnica | Regulamentação do Fundeb: cuidados e correções a serem observados pelo parlamento | A CNTE se manifesta a respeito dos PL's em discussão no congresso na medida em que a Lei de regulamentação, aprovada ao final de 2020 ainda não organizou totalmente o tema como: a cota parte municipal do ICMS a luz dos indicadores de aprendizagem; o CAQ; e o piso salário profissional nacional do magistério. Por fim se manifesta contraria contra trechos do PL 3.418/2021 por incorporar indicadores para a regulamentação do VAAR que não dialogam com os temas defendidos pela categoria; suprimi indicadores socioeconômicos da equação para atendimento a matriculas da educação infantil e a utilização dos recursos fora dos bancos estatais. Este último, denunciando tratar-se de um "antigo e poderoso lobby dos bancos privados". |
| 22/10/2021 | Nota Técnica | Análise dos PL's 3.418/2021 e 3.339/2021 | Apresenta pontos pertinentes para o debate nos referidos projetos de lei que visam modificar a lei de regulamentação do Fundeb afirmando que concorda com o adiamento dos prazos uma vez que não houve aprofundamentos suficientes |
| 27/10/2021 | Notícia no site | Bolsonaro e Guedes querem se apropriar dos precatórios do FUNDEF | Procura dar ciência dos passos dados pelo governo federal no sentido de suprimir os precatórios do Fundeb orientando a categoria a fazer pressão em deputados federais contra a PEC 023. |

| | | | |
|------------|-----------------|--|---|
| 14/06/2021 | Notícia no Site | CNTE lança Frente Social pela Subvinculação dos Recursos dos Precatórios do FUNDEF | Live de lançamento da Frente Social pela Subvinculação dos Recursos dos Precatórios do FUNDEF para a educação e seus profissionais. |
| 21/05/2021 | Notícia do Site | 300 entidades organizam protestos contra os projetos de educação domiciliar que tramitam no Congresso Nacional | Manifesto Público denuncia que a educação domiciliar, proposto através do PL's 3.179/2012 e 2.401/2019 são um risco para o direito à educação no país como uma das garantias fundamentais da pessoa humana e cobra a urgente retomada de investimentos nas escolas públicas |
| 16/12/2020 | Nota Pública | Fundeb é para a escola pública e seus profissionais! | a CNTE se manifesta sobre a votação no senado federal reestabelecendo o projeto de lei substitutivo de autoria do deputado Felipe Rigoni rejeitando as emendas privatistas feitas pela câmara dos deputados e dando ênfase ao compromisso dos acordos respeitados e cumpridos pelo parlamento. |
| 13/12/2020 | Nota Pública | Carta aberta a senadores | A carta, direcionada a todos os senadores remete a votação do PL 4.372/20 que, votado na câmara dos deputados representou um golpe contra a escola pública e seus profissionais pedindo que a casa reverta essa situação. na visão da CNTE a votação desconstrói a política de valorização dos profissionais da educação pública na medida em que instituições privadas (comunitárias, confessionais e filantrópicas) também recebam recursos oriundos do Fundeb. |
| 01/12/2020 | Notícia no Site | Alerta: Prazo curto para a regulamentação do Fundeb | A notícia situa sobre o projeto de lei de regulamentação do Fundeb (fase atual de disputas à época) e suas possibilidades caso o projeto de regulamentação não venha a ser votado (Possibilidade do governo emitir uma medida provisória ou decreto) agravando a disputa por dentro do legislativo com possibilidades de aprofundamento da relação público-privado |
| 17/11/2020 | Nota Pública | Relatório da regulamentação do | A CNTE denuncia o relatório do deputado Felipe Rigoni sobre a regulamentação do Fundeb. Segundo a CNTE "observa-se um esforço quase nulo em aproveitar as contribuições do projeto de lei sobre o mesmo assunto que tramita no Senado |

| | | | |
|------------|-----------------|--|---|
| | | Fundeb preocupa e exige avanços sociais | Federal. E isso pode atrasar a tramitação!". Para a CNTE os principais pontos são: (1) mesmo que o texto não preveja abertura indiscriminada dos recursos do fundo para escolas privadas (como defende o governo) há brechas na lei para avanço do conveniamento e da inclusão do sistema S receber recursos.(2) o critério meritocrático das propostas materializadas nas siglas VAAR; (3) anula o CAQ e cria um constructo sem previsão legal de "custos médios; (4) fragiliza a valorização dos profissionais da educação (5) não contempla os princípios da gestão democrática. |
| 18/08/2020 | Notícia do Site | Material da mobilização da nova etapa da campanha Aprova Fundeb - agosto 2020 | A CNTE divulga uma ação que pretende fazer no dia posterior (19/08/2020) mais um <i>tuitaço</i> (movimento nas redes sociais utilizando a hastag #AprovaFundeb e marcando senadores/as na rede social Twitter) reforçando o pedido para a aprovação integral da PEC 26/2020, sem destaques. |
| 25/02/2020 | Nota Técnica | Quadro comparativo dos substitutivos da relatora Prof. ^a Dorinha: principais pontos alterados | O documento apresenta principais trechos alterados no relatório da deputada Dorinha apresentado em dois momentos distintos (setembro/2019 e fevereiro/2020) e apresenta alguns comentários sobre a sua redação |
| 07/12/2019 | Moção de Apoio | Moção de Apoio ao Fundeb permanente | Os delegados participantes da 3ª Plenária Intercongressual da CNTE, reunidos em Curitiba nos dias 06 e 07 de dezembro de 2019, se manifestam pela urgência na aprovação do novo Fundeb permanente, nos moldes do relatório apresentado ao substitutivo da PEC 15/2015 no âmbito da Comissão Especial da Câmara Federal, pela Deputada Professora Dorinha (DEM/TO). |
| 27/11/2019 | Notícia do Site | Lançamento da campanha publicitária pelo Fundeb permanente | A CNTE lançou nesse dia o "Dia Nacional de Mobilização pelo Novo Fundeb" com materiais publicitários e cronograma das etapas de mobilização para 2020. |
| 26/11/2019 | Nota Pública | Carta aberta em defesa do novo Fundeb permanente | Faz um relato sobre as políticas de fundos de primeira e segunda geração e elenca algumas avaliações sobre elas. Tenta sensibilizar a sociedade para compreender as principais disputas em torno do fundo: critérios de custo aluno qualidade em disputa como: (a) Manutenção das receitas vinculadas à educação à luz dos |

| | | | |
|------------|--------------|---|---|
| | | | debates de reforma tributária e pacto federativo que ocorrem paralelamente ao Fundeb; (b) Aumento da complementação da União para 40% do total das receitas dos fundos estaduais; (c) Inclusão de novas receitas orçamentárias na cesta do Fundeb para financiar o CAQ; (d) Distribuição equitativa dos recursos do Fundeb, sem a aplicação de critérios meritocráticos entre redes de ensino que possuem realidades díspares (o que poderá comprometer o objetivo central da política); (e) Vinculação das receitas do Fundeb às matrículas das redes públicas, sem permissão de vouchers ou outras formas de alocação desses recursos na rede privada. (f) Instituição do CAQ como referência para o financiamento escolar, adotando-se o cálculo do Custo Aluno sobre as receitas totais da educação em cada ente federado; (g) Aperfeiçoamento dos critérios distributivos da complementação da União, com vistas a melhorar a equalização do atendimento escolar; e (h) Previsão de prazo para regulamentar o piso salarial profissional nacional de abrangência para todos os profissionais da educação. Por fim convoca a sociedade a integrar a mobilização em defesa do Fundeb permanente e com mais recursos para a educação. |
| 31/10/2019 | Nota Técnica | Quadro Comparativo: Fundeb Vigente e PEC 015/2015 com comentários | O documento expõe sobre determinados pontos a contribuição da proposta da PEC 015/2015, fazendo comentários para auxiliar o poder legislativo no aprimoramento do texto da política de fundos em discussão (e o compara a legislação atual), principalmente trazendo para discussão pontos como o pacto federativo, da redistribuição dos recursos entre os entes da federação e alguns elementos de forma de utilização dos recursos do fundo. |
| 30/10/2019 | Carta Aberta | Carta da CNTE enviada para a deputada professora Dorinha Rezende | Contribuições da CNTE à minuta de parecer da PEC 15/15: (a) Alteração do art. 158 da CF, referente à cota-parte do ICMS municipal; (b) Alteração do art. 211 da CF, que tratam da responsabilidade solidária e repartição de recursos do Fundeb diretamente às escolas; (c) Reintrodução do art. 8º da primeira minuta de substitutivo, possibilitando adequar a Lei de Responsabilidade Fiscal aos objetivos da valorização dos trabalhadores em educação; (d) Inclusão de nova fonte de receita condizente ao Imposto de Renda dos servidores públicos de Estados, DF e Municípios; (e) Ajuste de redação do art. 212-A, a fim de garantir a autonomia e |

| | | | |
|------------|--------------|---|--|
| | | | titularidade dos Fundos Contábeis sobre as receitas vinculadas; (f) Alteração do percentual de subvinculação referente à valorização dos profissionais da educação básica; (g) Inclusão de parágrafo ou inciso no art. 9º da PEC, de modo a estabelecer prazo de 12 meses para regulamentação do piso salarial do magistério; e (h) Ajuste de redação prevendo a não incidência do IR dos servidores dos entes subnacionais na cesta do Fundeb. |
| 09/05/2019 | Nota Técnica | O Fundeb Permanente e as duas principais propostas em discussão no Congresso Nacional | O documento analisa as duas principais propostas legislativas e de maior representatividade política (PEC 65, chancelada pelos governadores, e PEC 15/15, amplamente discutida na Comissão Especial da Câmara Federal). Apresenta seus resultados comparando os temas apresentados nas duas versões em discussão. |
| 01/07/2017 | Livro | Educação: o perfil e a agenda privatista do Congresso Nacional: Legislatura 2015-2019 | A pesquisa mapeou e identificou os parlamentares que têm a temática da educação entre as suas prioridades, no exercício do mandato, tendo como referência a Legislatura 2015/2019, a partir do tipo de interesse que representam diante da educação pública ou privada. A pesquisa ouviu os parlamentares sobre assuntos como o modelo mais eficaz de educação para o País, a destinação de recursos públicos para a área de educação, o melhor modelo de educação superior para o Brasil, a prioridade da Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação e os meios para ampliar o acesso de estudantes às universidades. |
| 01/07/2017 | Livro | Privatização e mercantilização da educação básica no Brasil | O livro procura responder na condição de entidade de representação dos trabalhadores/as em educação, frente ao crescente processo de mercantilização a que a educação está submetida, como e quais os elementos que levam ao avanço dos processos de privatização na educação. O livro ainda tenta identificar o processo de mercantilização e privatização da educação básica, o financiamento direto e indireto para a educação privada – que se refere, disputa na alocação de recursos orçamentários para o setor da educação - e a atuação contundente de grupos econômicos interessados em abocanhar os recursos educacionais |

Fonte: elaborado pelo autor

Notadamente no quadro acima o trabalho da CNTE no período da discussão da terceira geração da política de fundos foi intenso. Sua atuação não se expressa como os outros sujeitos analisados até aqui, que se expressavam através de documentos mais formais ou estudos, mas contempla formas distintas de mobilização como a utilização das redes sociais e a desmistificação do tema com o foco para a categoria de profissionais da educação e do alcance de sua opinião aos legisladores.

A pesquisa identificou que sua primeira manifestação mais formal foi feita em 2019 quando expressou suas pautas para a discussão da política de fundos:

Não há outra alternativa para alterar esse cenário de baixo investimento educacional no Brasil, senão pela renovação e transformação do FUNDEB em política permanente, com mais recursos para a escola pública e com perspectiva de alocação das receitas à luz do critério de Custo Aluno Qualidade. Por isso, defendemos as seguintes diretrizes para a PEC 15 e suas correlatas: Manutenção das receitas vinculadas à educação (art. 212 da CF) à luz dos debates de reforma tributária e pacto federativo que ocorrem paralelamente ao FUNDEB; Aumento da complementação da União para 40% do total das receitas dos fundos estaduais; Inclusão de novas receitas orçamentárias na cesta do FUNDEB para financiar o CAQ; Distribuição equitativa dos recursos do FUNDEB, sem a aplicação de critérios meritocráticos entre redes de ensino que possuem realidades díspares (o que poderá comprometer o objetivo central da política); Vinculação das receitas do FUNDEB às matrículas das redes públicas, sem permissão de vouchers ou outras formas de alocação desses recursos na rede privada; Instituição do CAQ como referência para o financiamento escolar, adotando-se o cálculo do Custo Aluno sobre as receitas totais da educação em cada ente federado; Aperfeiçoamento dos critérios distributivos da complementação da União, com vistas a melhorar a equalização do atendimento escolar; Previsão de prazo para regulamentar o piso salarial profissional nacional previsto no art. 206, VIII da CF, de abrangência para todos os profissionais da educação. (CNTE, 2019, n/p)

No que se refere especificamente a discussão da PEC 015/2015, no dia 30 de outubro de 2019, a CNTE encaminhou para a relatora da PEC 15/2015 contribuições para essa proposta de Fundeb permanente que tramita no Congresso Nacional. A CNTE, naquele momento, entendeu que a política de fundos representou um grande avanço para as políticas públicas de educação no país desde que entrou em vigor, todavia ressalta que existem inúmeros desafios para seu aperfeiçoamento como uma tentativa de ajudar a construção do texto.

Ainda que suas pautas por dentro da política de fundos tenham sido apresentadas a sociedade desde 2019, como mencionado, quando do acirramento dos debates é importante observar que um dos pontos foi defendido pela entidade até o fim dos debates foi considerado o mais importante: a complementação da união de 40% do total de recursos do fundo. Em documentos de 2019 a CNTE cita as razões para a defesa do tema: (1) Se o Fundeb não for renovado, quase metade das escolas do país poderão fechar as portas, deixando alunos sem aulas; (2) O Fundeb ajuda a corrigir desigualdades socioeconômicas regionais e torna essa distribuição menos injusta, distribuindo mais recursos para quem atende mais estudantes e permitindo que a complementação, nos níveis solicitados, atendam a quase totalidade dos estados da federação no país; (3) A utilização do CAQ como mecanismo de mensurar a distribuição de recursos permite aperfeiçoar e promover a qualidade da educação pública; (4) A subvinculação de no mínimo 80% dos recursos do Fundeb para remunerar todos os profissionais da educação valorizando a atuação. O aumento do aporte da União é uma forma de garantir melhores condições de trabalho, salário e carreira para os trabalhadores das escolas públicas; e (6) O aumento do aporte da União no Fundeb, dos atuais 10% para 40% em 10 anos, além da inclusão de novas receitas ao Fundo (sobretudo as riquezas provindas da exploração de petróleo, gás e minérios), é importante para que o país de fato possa incluir, com qualidade, os mais de 2 milhões de crianças e adolescentes que ainda estão fora da escola (CNTE, 2019a).

Suas mobilizações foram o maior destaque, fazendo com que os profissionais da educação e a sociedade pudesse mobilizar-se para o tema através das redes sociais. O uso dos Sites na internet “Na pressão” permitia que com alguns poucos *cliques* enviar mensagens aos deputados e senadores. No mesmo sentido, o site “Defenda o Fundeb” era possível assinar uma petição pela aprovação integral do Fundeb e enviar esse abaixo-assinado aos senadores e senadoras do seu estado⁵⁷.

A pesquisa identificou também que a forma de atuação mais utilizado era o *tuitaço*. Segundo a CNTE (2020) uma forma de tornar um assunto relevante na rede social Twitter e chamando a atenção da imprensa e opinião pública para um determinado tema. Ainda segundo a CNTE “Para que um assunto seja selecionado

⁵⁷ O domínio utilizado na internet para os sites eram respectivamente <https://napressao.org.br/campanha/fundebepublico> e <https://defendaofundeb.com.br/> atualmente desativados.

aos assuntos mais importantes do momento é preciso que ele seja mencionado por muitas pessoas diferentes ao mesmo tempo. Por isso é importante publicar frases com a hashtag #AprovaFundeb no horário combinado” (CNTE, 2020).

No ano de 2021 as atuações mais contundentes da entidade foram em defesa do controle dos recursos do fundo (observando ainda o caos do governo Bolsonaro e a necessidade de garantir as condições para garantir o pagamento do piso do magistério) e a necessidade de acompanhar as primeiras etapas da implantação da terceira geração da política de fundos instituída em 2020. Para tanto, no primeiro caso, denunciava que haviam inúmeros indícios de problemas de gestão e de cálculos incorretos na gestão do fundo oriundos de denúncia dos gestores municipais e de veículos de imprensa e de não havia sido constituída, até setembro de 2021, uma das instâncias mais importante da política de fundos, a CACS-Fundeb em nível federal, prejudicando todo o trabalho de gestão e controle da política de fundos.

Além das manobras comprovadas e de outras denunciadas pela CNTE, envolvendo as fontes de receitas e os critérios de cálculo do custo aluno do FUNDEB – e que precisam ser auditadas pelos órgãos responsáveis pelo controle interno e externo do FUNDEB –, frise-se que o novo anúncio do VAAF-MIN e VAAT ocorre no momento de forte acirramento no Congresso Nacional acerca da aprovação (ou não!) do PL 3.776/08, que visa alterar o critério de reajuste do piso do magistério para o INPC/IBGE, sem previsão de ganho real. Em recente votação do Recurso nº 108, os/as trabalhadores/as em educação impediram que o projeto fosse enviado diretamente à sanção presidencial, devendo, agora, a matéria ser analisada em última instância pelo plenário da Câmara dos Deputados. E não resta dúvida que uma previsão de aumento de mais 30% no piso do magistério – neste momento que atravessa o país – pode interferir decisivamente no resultado desta votação. (CNTE, 2021)

4.7 Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação

A Fineduca foi outro sujeito relevante que percebemos durante a discussão da política de fundos. Foi uma das instituições ouvidas pelo congresso nacional

durante as audiências públicas e serviu de referência para o debate qualificado. A atuação da Fineduca muitas vezes em rede se confundiu e mesclou com a CAMPANHA, do qual a instituição faz parte do seu comitê diretivo, da CNTE pela aproximação com as mesmas pautas e do FNPE do qual relataremos na sequência.

A Fineduca, segundo seu estatuto, é uma associação civil de direito privado, sem fins lucrativos, que tem como objetivo atuar com os poderes públicos para garantir a realização do direito à educação pública, gratuita, laica, democrática e de qualidade para todos, mediante um financiamento adequado, com a garantia de fiscalização e controle social (Fineduca, 2021).

Entre suas atividades que se propõe realizar estão:

I. Promover pesquisas e estudos; tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito aos seus objetivos; II. Realizar reuniões, seminários, conferências, cursos e outras atividades públicas, eventos e demonstrações; III. Manter serviços de documentação, informação e comunicação interna e externa; IV. Editar, publicar, distribuir e promover a venda de publicações e obras impressas, próprias ou de terceiros; V. Produzir, editar e distribuir a Revista "Fineduca", [...]; VI. Estabelecer cooperação, articulações e parcerias com outras organizações nacionais e internacionais com objetivos similares; VIII. Propor ações judiciais para defesa de direitos e interesses difusos e coletivos em cortes nacionais e internacionais, bem como representar aos poderes públicos ou a entidades particulares, solicitando medidas referentes aos objetivos da Fineduca; (Fineduca, 2021, p. 2-3).

Segundo Souza et al (2020) falando da constituição da Revista, uma das ações da Fineduca dizem que:

Já era hora de aglutinar em uma entidade os pesquisadores que debatiam os temas do financiamento em diferentes associações científicas, como a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped) e a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), esta última, berço de fundação da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), concebida em 28 de abril de 2011, no prédio da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (SOUZA, et al., 2020, p. 1)

Em seus relatórios de atividades identificamos um pouco da síntese de sua atuação e das pautas que defendeu. No primeiro, da gestão 2017-2019 e no segundo, da gestão 2019-2020, as seguintes declarações:

Na gestão da Fineduca, biênio setembro de 2017 a agosto de 2019, a entidade se posicionou contra a PEC/95, as diferentes formas de privatização da educação, em defesa de um Fundeb permanente que contemple o CAQi e contra os cortes em Ciência & Tecnologia, na forma de manifestações escritas (colocadas em nossa página ou assinando documentos coletivos) e de forma presencial em fóruns e encontros de entidades científicas, movimentos sindicais e sociais (de docentes, estudantes, etc.), bem como em audiências públicas no poder legislativo. (Fineduca, 2019)

A Fineduca, no período de agosto de 2019 a dezembro de 2020, desenvolveu suas atividades de maneira propositiva e destaca sua contribuição para a aprovação da Emenda nº 108/2020 à Constituição Federal que instituiu o FUNDEB Permanente com Custo Aluno-Qualidade (CAQ) em agosto de 2020, como também para o Projeto de Lei de regulamentação do Fundeb. Durante o período, os trabalhos da entidade estiveram divididos em sete frentes: Revista de Financiamento da Educação; Reuniões e audiências; Entrevistas/exposições realizadas na modalidade virtual; VIII Encontro Fineduca; Projeto simulador do Fundeb; Manifestações da Fineduca ou que a Associação contribuiu diretamente na elaboração; Manifestações escritas produzidas por outras entidades às quais a Fineduca manifestou apoio. (Fineduca, 2021A)

Outro documento que também expõe a preocupação da instituição durante a discussão da política de fundos é a "carta de Campinas" da Fineduca, que, em 2018, expressou sua preocupação com as pautas prioritárias na discussão da política de fundos:

[...] a permanência dos avanços alcançados com o Fundeb, com aumento da complementação pela União, garantindo o CAQi, e não admitindo que recursos públicos sejam direcionados para o setor educacional privado [...] a permanência do Fundeb como política de Estado, com a participação solidária da União no financiamento da educação básica e a elevação substancial de sua complementação, de forma a garantir, imediatamente, o CAQi, e o CAQ até 2024, nos termos do PNE 2014-2024; [...] a implementação real da Lei Piso Salarial Profissional Nacional, das diretrizes da carreira docente e de condições de trabalho para profissionais da educação, como parte do necessário tripé formação, carreira e salário, não admitindo mudanças na regra de reajuste do PSPN que venham a reduzir seus valores, bem como a denúncia dos que não a vem cumprindo [...] o fortalecimento dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, prevendo a formação permanente de conselheiros, com dotação orçamentária própria, condições físicas, materiais e de pessoal para o seu pleno funcionamento (Fineduca, 2018)

Foram encontrados ainda os seguintes materiais produzidos pela Fineduca durante o período de discussão da terceira geração da política de fundos sintetizados no quadro abaixo

Quadro 23 – Documentos emitidos pela Fineduca durante a discussão da terceira geração da política de fundos

| Data | Tipo | Título | Síntese |
|-------------|--------------------------------------|--|---|
| 26/03/2020 | Nota Técnica | Por que o salário-educação não pode ser fonte da complementação da União ao Fundeb | O documento se manifesta sobre o Substitutivo da Deputada Professora Dorinha Rezende à PEC em disposições referentes à permissão do uso do salário-educação na complementação da União ao Fundeb. Segundo o documento, evidenciado em pesquisas realizadas pela própria instituição o uso produziria cortes de gastos federais em educação e a diminuição da assistência financeira da União a Educação Básica. |
| 20/07/2020 | Nota Técnica | Não é hora de retroceder no Fundeb | O documento expõe algumas tentativas, de última hora, de minar o esforço da Comissão Especial do Fundeb, de construir um Fundeb permanente e que represente um ganho para a qualidade da educação brasileira. Desconstruindo oito mitos sobre o financiamento da educação: (1) 70% para profissionais da educação é muito; (2) Não é necessário ampliar o complemento federal no Fundeb para 20%; (3) os estados “perdem” com o Fundeb; (4) tendência de redução do número de alunos da educação básica; (5) Percentual de complementação da União para os recursos do Fundeb para transferência direta de renda para as famílias; (6) O governo diminui os recursos para pagamento de profissionais, pois prevê a utilização do Fundeb para pagamento de inativos e alteração dos limites de subvinculação (7) O governo exclui o CAQ da PEC; (8) O governo adia a efetividade do novo Fundeb. |
| s/d | Nota Técnica | Notas metodológicas da estimativa do potencial de transferências para entidades privadas no âmbito do Fundeb | O documento apresenta as fontes de dados e as escolhas metodológicas utilizadas nas estimativas do potencial de redução dos recursos das escolas públicas, da ordem de R\$ 15,9 bilhões, como consequência das disposições do PL n° 4.372/2020, aprovado na Câmara dos Deputados em 10 de dezembro de 2020, que amplia as possibilidades de cômputo das matrículas ofertadas por instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público no âmbito do Fundeb. |
| 03/12/2020 | Nota Técnica | Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social no contexto do Fundeb permanente: desafios para demora-tização, transparência e qualidade | O documento apresenta sugestões de aperfeiçoamento na atuação do CACS-Fundeb durante a discussão da lei de regulamentação da política de fundos, dentro dos seguintes temas: (1) Natureza dos Conselhos e a articulação entre controle interno, externo e a ação de acompanhamento e controle social;(2) Composição dos Conselhos; (3) Estrutura para o funcionamento; (4) Funções dos CACS; e (5) Formação dos conselheiros; |
| 14/12/2020 | Nota Técnica (elaborado em conjunto) | PL da Câmara sobre o Fundeb: retirando recursos de Estados, | No documento as instituições se manifestam sobre as possibilidades de retrocesso na legislação em discussão e principalmente sobre a possibilidade de computar matrículas de instituições privadas sem fins lucrativos conveniadas. o documento |

| | | | |
|------------|----------------------|---|---|
| | com a CAMPANHA) | DF e Municípios e rasgando a Constituição | expõe ainda a realidade das redes e o destino do recurso para o setor privado e quem sofreria maiores perdas: no caso uma parte significativa deixaria de ir para municípios onde há predominância de beneficiários de programas assistenciais do governo (Bolsa Família) para atender o setor privado que não tem estrutura e nem capilaridade para atender os desafios estabelecidos no PNE 2014-2024. |
| 09/12/2020 | Nota Técnica | Fundeb: Ponderar com mais racionalidade para redistribuir com mais Equidade | O documento mostra as ponderações de matrículas e seus efeitos, estimados pelo Simulador do Fundeb, e sobre a exclusividade de recursos para a escola pública, a complementação da União e a definição de padrão mínimo de qualidade na Regulamentação do Fundeb, a ser implantado a partir de 2021. |
| 07/11/2021 | Manifestação Pública | Alerta sobre Projetos de Lei que alteram a regulamentação do Fundeb Permanente | O documento faz um alerta para os parlamentares para que sejam feitos ajustes necessários aos projetos de lei nº 2.751/21, nº 3.339/21 e nº 3.418/21, a fim de adequar as proposições para a lei de regulamentação do Fundeb, de modo a manter procedimentos já realizados pelas administrações públicas, de diminuir desigualdades educacionais existentes e de garantir direitos e a valorização dos profissionais da educação pública, com maior tempo de discussão, aprofundamento e participação social. No documento são enfocados três pontos principais destas discussões contidas nos PL's: (1) abertura da possibilidade de que o setor privado bancário seja também participante (beneficiário) do Fundeb, ainda que por via indireta; (2) caracterizar o chamado VAAR como uma complementação baseada em critérios exclusivos de desempenho em testes de aprendizagem de larga escala e fluxo educacional; (3) destinação dos recursos para a remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, em proporção não inferior a 70%. |
| 24/02/2021 | Manifestação Pública | Um Brasil sem a garantia da vinculação constitucional de recursos para a educação? Vamos viver do Fundeb? | Manifestação em repúdio à proposta de desvinculação de recursos da receita de impostos à educação, sugeridos na PEC nº 186/2019 cujo relatório, apresentando pelo Senador Marcio Bittar, publicado em 23 de fevereiro de 2021, contém dispositivos que excluem a vinculação da receita de impostos à MDE e a proteção a outras áreas do campo social. |
| 13/04/2020 | Manifestação Pública | Em defesa de novos recursos para complementação da União ao Fundeb | Manifestação pública sobre o Substitutivo da Deputada Professora Dorinha Rezende à PEC nº 15/2015, de 03 de março de 2020, no que diz respeito ao limite de recursos federais da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) na complementação da União ao Fundeb. O documento dá ênfase nas questões de "limite máximo" pelos quais a legislação tem tratado a complementação da União, logo, não dá ênfase no que seria de fato necessário para atendimento dessa função no âmbito das políticas públicas. |

| | | | |
|------------|----------------------|--|---|
| 28/02/2020 | Manifestação Pública | Por um Fundeb mais justo e com maior compromisso da União! | Manifestação pública sobre o Substitutivo da Deputada Professora Dorinha Rezende à PEC nº 15/2015, de 18 de fevereiro de 2020, em disposições referentes ao Fundeb. O documento defende a necessidade de modificações, visando: (1) proteger o conjunto dos recursos da educação pública e superar obstáculos à promoção de maior justiça federativa no financiamento da educação básica e (2) fortalecer a educação básica pública inscrevendo-a como única destinatária dos recursos do Fundeb, dada sua primazia como promotora de um projeto democrático de sociedade capaz de garantir o direito de todos à educação |
|------------|----------------------|--|---|

Fonte: elaborado pelo autor.

Também foram identificados, os materiais do quadro abaixo que tiveram contribuição ou o apoio da Fineduca:

Quadro 24 – Documentos complementares relacionados a discussão da política de fundos com contribuição da FINEDUCA

| Tipo de relação | Documento |
|---------------------------|--|
| Apoio da Fineduca | CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. PEC do Orçamento de Guerra: a absurda priorização do mercado financeiro no contexto da pandemia. Alerta Público. São Paulo, abril de 2020. Disponível em: https://campanha.org.br/noticias/2020/04/13/pec-do-orcamento-de-guerra-absurda-priorizacao-do-mercado-financeiro-no-contexto-da-pandemia/ |
| Apoio da Fineduca | CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Posicionamento sobre o Fundeb em novo cenário: a pandemia da COVID-19. Posicionamento. São Paulo, maio de 2020. Disponível em: https://campanha.org.br/acervo/posicionamento-sobre-o-fundeb-em-novo-cenario-pandemia-da-covid-19/ |
| Apoio da Fineduca | REDE FINESP. MANIFESTO FUNDEB E EDUCAÇÃO ESPECIAL. Manifesto. São Paulo, sem data. Disponível em: https://campanha.org.br/acervo/rede-fineesp-manifesto-fundeb-e-educacao-especial/ |
| Colaboração na elaboração | CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Sugestões para o estabelecimento de um Fundeb capaz de colaborar com a consagração do direito à educação. Nota Técnica. Brasil, março de 2020. Disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/NotaTecnica_SubstitutivoFundeb_2020_03_03_Versao_Final.pdf.pdf |
| Colaboração na elaboração | CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Senado Federal: a educação pública exige um #FundebcomCAQ! Posicionamento Público. Brasil, agosto de 2020. Disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Fundeb2020_Posicionamento_2020_08_17_CAQ-Senado_FINAL.pdf |
| Colaboração na elaboração | CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Por que é imprescindível constitucionalizar o CAQ? Nota Técnica. Brasil, agosto de 2020. Disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Fundeb2020_NotaTecnica_2020_08_12_CAQ-SenadoFederal_FINAL.pdf |
| Colaboração na elaboração | CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. A PEC DO FUNDEB E O CAQ COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS EDUCACIONAIS. Brasil, agosto de 2020. Disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/PEC_do_Fundeb_-_fiscalizacao_e_CAQ_vers%C3%A3o_final-1.pdf |
| Colaboração na elaboração | CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Minuta de Relatório para Regulamentação do Fundeb precisa de melhorias para a |

| | |
|---------------------------|---|
| | consagração dos avanços constitucionais aprovados para o novo Fundo. Posicionamento Público. Brasil, 17 de novembro de 2020. Disponível em: https://campanha.org.br/noticias/2020/11/17/posicionamento-publico-minuta-de-relatorio-para-regulamentacao-do-fundeb-precisa-de-melhorias-para-consagracao-dos-avancos-constitucionais-aprovados-para-o-novo-fundo/ |
| Colaboração na elaboração | CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Relatório de autoria do Deputado Felipe Rigoni sobre Projeto de Lei 4.372/2020: Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; e dá outras providências. Nota Técnica. Brasil, 08 de dezembro de 2020. Disponível em: https://campanha.org.br/acervo/nota-tecnica-campanha-regulamentacao-do-fundeb/ |
| Colaboração na elaboração | CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO e Fineduca. Educação pública poderá perder R\$ 15,0 bilhões caso Senado Federal não salve o Fundeb. Nota Técnica. Brasil, 14 de dezembro de 2020. Disponível em: https://campanha.org.br/noticias/2020/12/14/educacao-publica-podera-perder-r-159-bilhoes-caso-senado-federal-nao-salve-o-fundeb/ |

Fonte: adaptado de Fineduca (2021A).

A Fineduca foi um outro sujeito bastante ativo na discussão durante a construção da terceira geração da política de fundos. É importante pontuar que desde 2011, com a sua constituição, enquanto um sujeito coletivo que vinha reunindo pesquisadores da área de financiamento da educação e vem consolidando pesquisas em torno do financiamento, logo, a discussão da política de fundos seria uma consequência de todo o acúmulo alcançado desde então.

Desde 2017, início dos debates a instituição tem colaborado nos debates para aprimorar as proposições legislativas. Como já mencionamos sua participação foi bastante ativa participando de na constituição de estudos e de debates com outros sujeitos como a Campanha, a CNTE e o FNPE.

4.8 Instituto Millenium

Segundo Araldi e Svartman (2019) o Instituto Millenium (IMIL) foi fundado em 2005, pela economista Patrícia Carlos de Andrade e do professor Denis Rosenfield, e formalizado em abril do ano seguinte, durante o Fórum da Liberdade, em Porto Alegre, no estado do Rio Grande do Sul. Esse sujeito privado se apresenta como

defensor do “Estado de Direito”, da liberdade e da responsabilidade individuais, da meritocracia, da propriedade privada e da democracia representativa.

Nascido inicialmente como Instituto da Realidade Nacional (em 2005) a partir do fórum da liberdade de 2006 passa-se a nomear-se como Instituto Milenium. Para Vieira e Chiaramonte (2021) ainda que se afirme como uma entidade sem vinculação político-partidária, o IMIL se aproxima ideologicamente e é composto por nomes que se vinculam a partidos considerados de centro-direita, direita e extrema-direita. Ainda segundo as autoras o IMIL, criado em 2005, nasceu com o propósito de ser aquilo que seus fundadores defendiam que faltava ao Brasil: um *think tank* dedicado a difundir as ideias liberais e uma “corrente político-cultural de direita moderna”

Ainda que diretamente não tenha sido ouvido formalmente durante a discussão pelo congresso nacional, buscou se colocar em evidência durante a discussão. Se apresentando em diferentes plataformas como um *think tank* brasileiro: site da internet, Youtube, Instagram e Twitter mostram a sua atuação (tentaremos detalhar uma parte de sua atuação no quadro abaixo). Ainda, seus colaboradores assinam texto de opiniões em diferentes jornais de grande circulação e participam ativamente da discussão de políticas públicas. Por esse fato, ao acompanhar a discussão da construção da terceira geração da política de fundos se percebeu que ele buscava emplacar teses na sociedade com o discurso da liberdade, da meritocracia e da propriedade privada com os quais serão detalhados abaixo.

Além disso o IMIL é um dos institutos que mantêm parceria com a Atlas Network, uma rede que concentra mais de quinhentos *think tanks* pelo mundo, identificados como liberais ou de direita, e cuja atuação está no sentido de estimular a criação de novos grupos, contribuir na manutenção dos existentes e homogeneizar os discursos e práticas dos *think tanks* ativistas de direita (Rocha, 2015).

Outra motivação que nos fez observa-lo foi sua vinculação com teses defendidas igualmente pelo governo Bolsonaro (como a proposta de reforma do serviço público) vinculada ao então ministro da economia Paulo Guedes. Este, um dos fundadores do IMIL ao lado de nomes muito importantes para o instituto como Jorge Gerdau Johannpeter, Antônio Carlos Pereira, Gustavo Franco e Armínio Fraga – sujeitos que historicamente representam o mercado em pautas econômicas.

Uma outra motivação que também nos fez olhar para esse sujeito foi seu estudo em que relevava que 13,7% do PIB do país, divulgado em 2019, seria gasto com servidores públicos federais, estaduais e municipais, colocando em oposição a

isso, o gasto de 6% em educação (IML, 2019). O referido estudo foi amplamente divulgado na mídia e repercutido por diferentes veículos de comunicação. Como se profissionais das universidades, das escolas estaduais e municipais, contratados (docentes e servidores técnico-administrativos), não fossem considerados como gasto em educação.

Suas contribuições foram sintetizadas no quadro abaixo:

Quadro 25 – Textos emitidos pelo IML durante a discussão da política de fundos

| Plataforma | Data | Título | Autor | Síntese |
|------------------------|----------|--|---------------------------------|--|
| Twitter | 13/07/20 | Há um ponto que deveria merecer especial atenção na proposta do novo Fundeb que está para ser votada no Congresso. | Fernando Schüler | Trata da tese do “engessamento” de que 70% dos recursos sejam aplicados em pagamento de pessoal abrindo espaço para redes privadas ⁵⁸ . |
| Twitter | 28/05/20 | Estados estimam que crise do coronavírus pode gerar queda de até R\$20 bilhões em recursos do Fundeb | Jornal o Globo | avalia o cenário econômico na pandemia perante o principal imposto que gera recursos para o Fundeb: o ICMS mostrando, sinteticamente, as possibilidades de contingenciamento dos recursos. |
| Twitter | 07/10/19 | O futuro da Educação e os futuros professores | João Batista Araújo de Oliveira | Discute a centralidade das diretrizes nacionais curriculares dos cursos de formação de professores. |
| Twitter | 09/07/19 | Caberia analisar se seria conveniente promover alterações profundas no Fundeb no mesmo momento em que o governo anuncia importantes alterações na política tributária e fiscal | João Batista Araújo e Oliveira | Induz a discussão que a política de fundos não discute eficiência e qualidade |
| Telegram ⁵⁹ | 21/10/21 | Você sabe qual a importância do empreendedorismo para a economia do Brasil? | Janyo Diniz | Afirma que existe uma relação entre o desenvolvimento da economia com investimento do estado em política fiscal direcionada para o microempreendedor. |
| Telegram | 19/08/21 | Educação básica é tema de webinar exclusivo do clube Millenium | Institucional | Anuncio de webinar especial para falar do novo projeto de educação básica para o Brasil. A proposta é trazer para o debate assuntos relevantes pela educação. Contou com a presença de Jorge Gerdau e Richard Lucht. |

⁵⁸ O professor Luiz Carlos Freitas, em seu blog, analisa esse artigo e argumenta que ele sintetiza bem a versão do mercado em relação a discussão do Fundeb. Em seu blog, no dia 09/07/2020 afirma que essa tese ao construir o “engessamento” impede que entidades privadas tenham acesso ao recurso público. No mesmo sentido o autor também relembra que a tese de que o mercado é a fonte de qualidade reforçado o discurso antigo na diferença entre público e estatal e privatismo de terceira via. <https://avaliacaoeducacional.com/2020/07/09/novo-fundeb-a-escola-publica-na-rota-da-extincao/>

⁵⁹ A atuação do IML no telegram começa em 25/11/2020 e se estende até os dias atuais.

| | | | | |
|------------------|----------|--|--------------------------------|---|
| Site da Internet | 13/07/22 | A educação estatal fracassou: o modelo precisa beneficiar alunos, não sindicatos | Paulo Uebel | Discute alguns indicadores de qualidade para avaliar o desenvolvimento da educação, menosprezando a atuação dos sindicatos. |
| Site da Internet | 14/08/20 | A turma do Gasto | Zeina Latif | Classifica os interessados em discutir política econômica em diferentes tipos e graus de acordo com o interesse no desembolso dos recursos públicos |
| Site da Internet | 23/08/18 | A resposta está na educação | Administrador (Revista isto é) | O texto estabelece uma escolha muito difícil com as eleições municipais que se aproximariam, a época e dita sete prioridades para melhorar a qualidade da educação brasileira (uma delas as alterações no Fundeb) |
| Site da Internet | 24/07/20 | Afundando na armadilha da renda média | Zeina Latif | estabelece uma relação entre as políticas desenvolvimentistas de estado com o desenho de políticas macroeconômicas e as políticas para a educação no país a partir da experiência do mercado. |
| Site da Internet | 09/07/19 | Como financiar a educação? | João Batista Araujo e Oliveira | Afirma que o então Fundeb vigente não estimula eficiência e nem qualidade, mas que a crise previdenciária de estados e municípios deveria ser um fator analisado pelo fundo. o texto sugere ainda um único fundo (nacional) |
| Site da internet | 22/04/19 | Educação de qualidade para o Brasil chegar ao século XXI | Claudia Costin | Estabelece quatro prioridades para o Ministério da educação: BNCC, formação de professores no ensino superior, financiamento da educação e avaliações em larga escala. |
| Site da Internet | 03/07/19 | Professores, demografia e qualidade da educação | João Batista Araujo e Oliveira | sugere que os indicadores demográficos de envelhecimento da população e de que menos pessoas a cada ano estão na escola, aliado ao baixo preparo dos professores formados em pedagogia que geram déficits previdenciários enormes para os estados da federação façam com que o Brasil "experie" modelos importados de outros países como a solução. |
| Site da internet | 01/10/20 | Rifando o Jantar | Alexandre Schwartzman | Faz uma relação (quase justificativa) entre o gasto no programa de governo para o pagamento do renda cidadã (definido como insustentável) e as discussões do novo Fundeb (que não estão no limite do então teto de gastos) |

| | | | | |
|------------------|----------|--|---|---|
| Site da Internet | 10/07/20 | Sem ministro e sem rumo | Zeina Latif | Sugere que como somos um país mais pobre em relação aos demais países da OCDE e que com isso o gasto deveria ser menor em educação. Afirma também que o país gasta mais do que a média de países da OCDE em educação, mas que deveria repensar seus gastos principalmente na educação superior. |
| Site da Internet | 15/04/19 | Uma reforma liberal na educação | João Batista Araujo e Oliveira | Avalia os três primeiros meses do governo Bolsonaro no campo da educação |
| Site da Internet | 05/10/20 | Como financiar o programa de transferência social? | Fernando Veloso | critica a proposta do governo de financiar o programa "renda cidadã" com recursos que seriam para a educação através do Fundeb, principalmente pela justificativa de que os recursos deste fundo estariam "fora do teto de gastos". |
| Site da Internet | 15/06/19 | Dinheiro para a educação melhorando o Fundeb | Claudia Costin | Sugere aumentar a carga horaria da contratação de professores como condição para a melhoria da qualidade da educação |
| Site da internet | 25/07/20 | Leitura e Fundeb | Claudia Costin | sugere que o mecanismo do novo Fundeb seja utilizado mais criativamente para livros e tecnologias educacionais digitais em detrimento de livros físicos |
| Site da internet | 27/04/19 | O financiamento da educação básica em debate | João Batista Araujo e Oliveira | explicita a organização de um seminário realizado na Câmara dos Deputados com sujeitos a favor do mercado considerado de "natureza acadêmica" para discutir o novo Fundeb sob três perspectivas: qualidade, eficiência e equidade. |
| Site da Internet | 05/03/20 | Millenium Explica: Por que reformar o Estado brasileiro? | Comunicação Millenium (no site do IML e da Revista Exame) | O IMIL ressalta que muitas das anomalias encontradas hoje no Brasil se dão por "erros no serviço público", oriundos do seu alto custo. O texto se sustenta na tese de que outros países, como a Colômbia, gastam um valor inferior. |

Fonte: elaborado pelo autor.

Como mencionado anteriormente esse sujeito não foi ouvido pela comissão, mas suas propostas foram divulgadas em diferentes plataformas e redes sociais. As teses defendidas pelo IMIL relacionadas especificamente ao financiamento da educação foram amplamente divulgadas nos meios de comunicação repercutindo no debate da construção da terceira geração da política de fundos.

De forma direta defende sua posição em um dos textos mencionados no quadro cujo título é “como financiar a educação?” (Oliveira, 2019). O texto foi escrito por um sujeito relevante na disputa de teses próximas do privado, o senhor João Batista Araújo e Oliveira – fundador do Instituto Alfa e Beto, e que por consequência, são contrárias ao público e apresentam:

No entanto, o Fundo não contribuiu para estimular a eficiência nem a qualidade, e, seja no âmbito do Fundeb, seja por meio de outros mecanismos, é necessário rever a legislação que estimula a ineficiência e, ao mesmo tempo, estabelecer instrumentos para premiar quem é eficiente. (Oliveira, 2019, p. 1)

Esse artigo e outros procuram mostrar que o Fundeb, então uma política de financiamento de segunda geração, contribuiu para reduzir a desigualdade entre municípios, mas não contribuiu para estimular a eficiência nem a qualidade (Oliveira, 2019). Os artigos emitidos buscam sugerir que a legislação que estimula a ineficiência seja revista e que sejam estabelecidos instrumentos para premiar quem é eficiente. Além disso, sugere que a crise previdenciária de estados e municípios (foco principal de suas análises) seja discutida, dado que o maior volume de recursos do Fundeb se destina a pagar a professores.

No mesmo sentido, o artigo de Oliveira (2019) repercutindo a proposta do IMIL sugere que a ideia de recursos vinculados seja debatida, ainda que haja razões para, no curto prazo, sustentar a prorrogação de um mecanismo que trouxe estabilidade ao financiamento e reduziu dramaticamente a desigualdade entre os municípios. O artigo conclui que o debate sobre o financiamento da educação poderia ser ampliado e aprofundado.

É importante pontar que observamos que o IML, nas redes observadas, divulga coisas distintas variando em plataforma diferentes. Ou seja, se um conteúdo é divulgado no site, ele não é reproduzido no Telegram, parecendo uma estratégia de

disseminação de suas teses. Outra importante constatação é que aparentemente há uma relação entre as teses do TPE e do IML, principalmente em textos escritos pela senhora Claudia Costin – Diretora do TPE.

4.9 Fórum Nacional Popular de Educação

O Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE) é um sujeito coletivo da sociedade civil organizada e democrática composto por outros sujeitos coletivos que surge, em 2017, do rompimento de algumas entidades que, até então, eram integrantes do Fórum Nacional de Educação (FNE).

Segundo o site do FNE, o fórum havia sido criado por portaria do MEC de 14 de dezembro de 2010, no âmbito da aprovação do plano nacional de educação daquele ano e, vinha sendo, até aquele momento, um dos grandes responsáveis pela organização da Conferência Nacional de Educação (CONAE) realizadas em todo o país e que permitiram a construção do plano nacional de educação. Tinha, entre suas atribuições, de participar do processo de concepção, implementação e avaliação da política nacional de educação e acompanhar, junto ao congresso nacional, a tramitação de projetos legislativos referentes a política nacional de educação (incluindo o financiamento da educação) (FNE, s/d⁶⁰). No entanto, com atos do então governo Michel Temer que produziram uma série de alterações na dinâmica daquele fórum visando dificultar a atuação das conferências em todo o país a partir da portaria MEC n.º 577 de 27 de abril de 2017 algumas entidades resolveram se afastar do FNE.

No documento em que anunciam sua saída do FNE as entidades explicam:

Para fazer frente aos inúmeros desafios no campo educacional é que a Lei do PNE conferiu centralidade ao Fórum Nacional de Educação e à Conferência Nacional de Educação, visando produzir avanços, democratizar o acesso, ampliar investimentos, garantir educação pública, gratuita, laica e de qualidade para todo/a cidadão e cidadã do país e para defender o Plano Nacional de Educação como política de Estado. [...]A portaria nº 577/17 e o Decreto de 27 de abril de 2017, impostos pelo Governo Temer de forma unilateral, restritiva, e antidemocrática, desestruturaram o FNE e a CONAE, tornando-os, como já afirmado, ilegítimos (FNPE, 2017, p. 1).

⁶⁰ Regimento interno do forum - [FNE - regimento interno.pdf \(mec.gov.br\)](#)

Com essa migração do FNE para o FNPE as entidades tinham como objetivo a organização, naquele momento, de um coletivo de resistência as políticas governamentais que vinham se materializando em políticas de cunho neoliberais materializadas no governo Temer. A partir desse fórum foram lançadas as bases das Conferências Nacionais Popular de Educação (CONAPE) para 2018 como forma de manter a unicidade do coletivo e garantir sua legitimidade.

A saída coletiva do FNE foi assinada por 20 entidades. Dentre elas estão: Associação Nacional de Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE); Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE); Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED); Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CAMPANHA); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES); Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE); Conselho Nacional dos Institutos Federais de Educação (CONIF); Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil (FASUBRA); Fóruns de Educação de Jovens e Adultos (FEJA); Fórum Nacional dos Diretores de Faculdades/Centros de Educação ou Equivalentes das Universidades Públicas Brasileiras (FORUMDIR); Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB); Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST); Federação dos Professores dos Institutos Federais de Ensino Superior (PROIFES); Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC); União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES); União Nacional dos Estudantes (UNE); e União Brasileira de Mulheres (UBM) (FNPE, 2017).

A composição do FNPE foi integrada pelas entidades que, naquele momento, retiravam-se do FNE e acrescido dos seguintes movimentos: Associação Brasileira do Currículo (ABDC); Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT); Associação Nacional dos dirigentes das Instituições Federais de ensino superior (ANDIFES); Associação Nacional dos pós-graduandos (ANPG); Associação dos servidores do INEP (ASSINEP); Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES); Conselho Federal de Fonoaudiologia (CFFa); Confederação Nacional dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal (CONFETAM); Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM); Associação

Nacional de Pesquisadores em financiamento da educação (Fineduca); Federação Interestadual de trabalhadores em educação Pública (FITE); Federação Interestadual dos trabalhadores em estabelecimento de ensino privado do nordeste (FITRAENE/NE); Rede Latino-americana de estudos e políticas sobre trabalho docente (RED ESTRADO); Associação Brasileira de ensino de Biologia (SBEnBio); Sindicato Nacional dos servidores federais da educação básica, profissional e tecnológica (SINASEFE); e a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) (FNPE, 2023). A única exceção, entre aqueles que assinaram a nota era a SBPC que assinou o manifesto, mas não consta como integrante deste coletivo.

No âmbito das ações do FNPE em relação ao financiamento da educação em debate encontrou-se as seguintes atividades:

Quadro 26 – Contribuições do FNPE na discussão da política de fundos

| Data | Forma de atuação | Pauta | Onde foi encontrado |
|-------------|-------------------------------|--|----------------------------|
| 07/06/2017 | Nota Publica | Manifesto: Não aceitamos um FNE definido e controlado pelo MEC | Site da ANPED |
| 31/10/2018 | Nota pública | FNPE emite nota contra lei da Escola Sem Partido | Site do PT |
| 11/02/2020 | Nota Pública | Autonomia Universitária e Recursos Públicos para a educação pública em todos os níveis, etapas e modalidades | Site da UNE |
| 13/07/2020 | Plenária Nacional | Plenária do FNPE: em defesa da democracia, da vida, da educação pública, da ciência e da tecnologia | Site do FNPE |
| 14/07/2020 | Notícia do Site | Fundeb Já! É necessário. É urgente | Site da FNPE |
| 16/07/2020 | Manifesto Público | Manifesto em defesa da democracia, da vida, dos direitos sociais e da educação | Site do FNPE |
| 15/05/2020 | Live nas redes sociais | Pela aprovação do novo Fundeb e adia Enem: pelo direito a educação | Twitter |
| 03/11/2020 | Live nas Redes sociais | Regulamentação do Fundeb (com os deputados professora Dorinha e Felipe Rigoni em parceria com a CNTE. | Site da CNTE |
| 09/12/2020 | Nota Pública | Nota do FNPE ao substituto do Fundeb | Site da FNPE |
| 14/12/2020 | Mobilização nas redes sociais | Regulamentação do novo Fundeb | Twitter |
| 09/04/2021 | Live nas redes sociais | Lançamento da CONAPE 2022 | Site da FNPE |
| 18/11/2021 | Nota Publica | O FNPE visando a consolidação do INEP como órgão de Estado, denuncia o | Site da FNPE |

| | | | |
|--|--|---|--|
| | | desmonte do Instituto e exige ampla avaliação dos desmandos da gestão | |
|--|--|---|--|

Fonte: elaborado pelo autor

Os destaques mencionados acima, referem-se as ações encontradas objetivamente do FNPE, no entanto, é importante observar que, enquanto parte do FNE, também encontramos algumas notas públicas. A pesquisa de Silva, Souza e Araújo (2017) localiza três notas públicas emitidas pelo FNE a partir da discussão do novo Fundeb, respectivamente de 29/05/2015, 24/11/2015 e 03/03/2016.

Destas, a mais representativa diz que:

Neste sentido, o FNE adverte para a necessidade de ampliação gradativa das verbas para a educação, à luz da meta 20 do PNE (mínimo de 7% do PIB em 2019 e mínimo de 10% até 2024), evitando-se novos contingenciamentos orçamentários nas áreas de educação, saúde, assistência social e demais políticas que se relacionam com a manutenção das matrículas nas escolas públicas de educação básica e nas instituições públicas de ensino superior, com a melhoria das condições físicas das escolas e de aprendizagem dos estudantes, com a elevação dos níveis de escolaridade da população jovem e adulta, a garantia do direito a alfabetização e, enfrentamento do analfabetismo absoluto e funcional da população acima de 15 anos de idade. (FNE, 2015, p.1)

Nas pautas defendidas pelo FNE estão ainda uma reorganização do sistema tributário nacional para defender que uma parte dos tributos arrecadados tenha como destino as políticas sociais, possibilitando o financiamento da educação com base no CAQ e no CAQi (FNE, 2015).

Partindo do pressuposto de rompimento da atuação do FNE com o FNPE se identificou que a atuação do segundo foi realizada em diferentes frentes e sob uma série de projetos que atacavam a garantia do direito a educação pública, gratuita e de qualidade, sem desconsiderar as pautas construídas no primeiro coletivo que pareciam as mesmas. No entanto a primeira ação localizada do FNPE, especificamente tratando do financiamento da educação, foi a entrega da carta ao

presidente da Câmara dos deputados defendendo a votação do novo Fundeb⁶¹ em novembro de 2019⁶² cujo título era “Pacto por um Fundeb permanente”⁶³

O documento expressa a posição do coletivo em busca em um projeto de financiamento para a educação básica marcado na constituição, como seu antecessor, onde havia o compromisso do Estado com a pauta da educação e que fosse feito como pauta do Estado por diferentes sujeitos no processo.

A pauta do FNPE foi encontrada na nota pública de fevereiro de 2020 em que defendia, dentro das pautas próximas a relação público-privado no Fundeb (FNPE, 2020):

- garantir e resguardar a vinculação constitucional e o repasse de recursos públicos exclusivamente para a educação pública e a efetiva materialização do PNE;
- assegurar o aporte de verbas suficiente para o pleno desenvolvimento da ciência e da tecnologia, essenciais a um projeto de Brasil soberano.
- aprovar o Fundeb, constitucionalizado e permanente, resguardando todas as subvinculações para as etapas e modalidades da educação básica.
- derrotar as medidas de privatização da educação e de destruição do Estado e dos serviços públicos, expressas especialmente nas PECs 186, 197 e 188.

Na busca por informações sobre a atuação do sujeito buscadas nas redes sociais verificamos ainda que em 2020, durante a discussão do projeto de regulamentação da EC 108 uma *hashtag* com a expressão #VotaFundeb foi amplamente utilizada por diferentes sujeitos individuais e mencionavam a FNPE. O texto, compartilhado por inúmeras pessoas que faziam defesa da educação pública, inclusive as deputadas Maria do Rosario (PT/RS), Professora Rosa Neide (PT/MT) e Margarida Salomão (PT/MG), dizia:

⁶¹<https://sinasefe.org.br/site/entidades-pressionam-por-aprovacao-do-fundeb-permanente-23jvotafundeb/>

⁶² [Fundeb: entidades e parlamentares defendem fundo permanente - SINASEFE](#)

⁶³ [Fundeb: entidades e parlamentares defendem fundo permanente - SINASEFE](#)

Mais de 35 entidades do Fórum Nacional Popular da Educação (FNPE) também estão na mobilização #VotaFundeb pois ou renovamos o Fundeb com urgência ou a partir de 1º de janeiro mais de mil municípios terão que fechar escolas públicas em todo país.

No momento da discussão da PEC 015/2015 o posicionamento encontrado do FNPE está contido no manifesto do FNPE de julho de 2020 em que, fazendo um resgate histórico dos últimos tempos e do início da pandemia de covid-19 e seus reflexos no campo da educação e saúde em que reafirma a importância do investimento em políticas sociais como estratégias de atuação que proporcione o desenvolvimento do país.

Um dos trechos expõe sua justificativa:

Adicionalmente, ao longo dos anos 2000, foi proposta e implementada uma política mais vigorosa e sistêmica no campo educacional, com repercussões positivas na expansão do fundo público destinado para a educação pública, pensada da creche à pós-graduação, marco normativo e orçamento público para a educação do campo, com vantagens no acesso para mais setores da sociedade à escolarização. Os avanços, com seus limites, contudo, não foram suficientes para consagrar, na disputa público-privada que marca a história da educação brasileira, a defesa intransigente, determinante e perene da educação pública como Política de Estado. (FNPE,2020, p. 5-6)

No que se refere especificamente sobre as pautas que defendem o documento discorre sobre sua preocupação com os avanços do privado sobre o público materializados nas parcerias com as organizações sociais e nas propostas de políticas de *homeschooling* em discussão no congresso nacional. No que tange a política de financiamento o texto se expressa afirmando que:

[...] os avanços no financiamento e na oferta do direito foram sempre estrangidos por processos de privatização e financeirização, nos últimos tempos ainda mais projetados e reforçados. O caminho, expansionista em termos do direito à educação, consolidado no instrumento de planejamento para o período 2014-2024, a Lei n. 13.005 de 2014, do Plano Nacional de Educação, deveria fazer frente à mercantilização e privatização de direitos sociais e frear a concessão do fundo público brasileiro ao rentismo. (FNPE, 2020, p. 8)

Em outro trecho, mais especificamente ainda sobre o Fundeb afirma:

É fundamental retomar uma trajetória de orçamento crescente para a educação, na direção da transição proposta do Fundef para o Fundeb

e, no atual momento, para um novo Fundeb, robusto e permanente, que requer ainda mais participação da União para assegurar, sobretudo, que mais pobres, negros, mais indígenas, mais educandos da EJA e do campo, usualmente excluídos, possam ampliar sua formação e acessar educação integral de tempo integral e programas reforçados de transporte escolar, alimentação escolar, entre outras. Estas devem ser fortalecidas por meio de um novo padrão de financiamento, de que é parte fundamental o Fundeb, que deve ser assegurado para promover políticas públicas, valorizar os profissionais da educação, da escola pública e com gestão pública. De igual maneira, precisamos tornar o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) realidade e referência de justiça federativa, que alia qualidade e financiamento (FNPE, 2020A, p. 20)

Um outro posicionamento relevante foi sua manifestação a respeito da regulamentação do novo Fundeb em dezembro de 2020 com o qual se manifesta com grande preocupação reafirmando suas pautas e trazendo, no título, a sua preocupação “Com efetiva valorização da educação pública e seus profissionais da educação e sem sangria e repasse público de recursos públicos para o setor privado e terceirizações”. No documento são observados alguns pontos específicos em relação ao projeto apresentado pelo relator Deputado Felipe Rigoni (FNPE,2020B):

- Aprofundamento da possibilidade de conveniamento com o “Sistema S” (serviços nacionais de aprendizagem) na educação básica, com cômputo de dupla matrícula, sem quaisquer garantias de universalidade e gratuidade;
- Ampliação da possibilidade de remuneração de outros profissionais com tais recursos, que não os profissionais da educação sinalizando para dificuldades adicionais para garantir o cumprimento do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério;
- Restrição na distribuição de recursos pelo Modelo VAAR a uma estreita concepção de desempenho na aprendizagem (exames nacionais anuais) e ao alinhamento de referências curriculares à BNCC promovendo uma lógica equivocada de educação ampliando desigualdades;
- não delinea critérios de equidade que, realmente, enfrentem desigualdades e promovam a inclusão de estudantes em situação de vulnerabilidade;

- Reforça uma concepção de escolha de diretores escolares na base restrita de mérito e desempenho confrontando-se com o princípio constitucional da gestão democrática da educação;
- Ampliação da concepção de “função redistributiva”, sem qualquer restrição, o que pode permitir a contratação de pessoal, serviços educacionais de consultoria e assessoramento, de formação continuada, de material didático, de avaliação, de terceirização de serviços diretamente pelas escolas, fortalecendo as possibilidades de voucher e gestão por organizações sociais;
- não enfrenta o tema dos fatores de ponderação baseados em custos que degradam a qualidade;
- não fortalece a participação da sociedade nos conselhos, incluindo o de controle e deliberação sobre financiamento;
- Determina exigências relativas às Escolas Famílias Agrícolas que podem dificultar a oferta diferenciada para a educação campo;
- se esquia da previsão do Custo Aluno Qualidade e da necessária agenda de regulamentação do CAQ, optando pela tese dos recursos disponíveis em detrimento dos recursos necessários.

Além destes pontos, um destaque no texto para seu posicionamento no se que refere a relação público-privado objetivamente afirma:

Manifestamos, portanto, nossa indignação com a ampliação da drenagem de recursos públicos, em suas múltiplas expressões, vinculada à terceirização, parcerias público-privadas e privatização, proposta no relatório Rigoni. O relatório faz uma clara opção pela privatização e terceirização da educação básica pública, quando não há qualquer evidência empírica e na literatura de que a opção privada é melhor que a pública. Poderia, por exemplo, propor modulação de ajuste dos resultados por nível sócio econômico em relação ao desempenho da escola pública, em geral melhor (FNPE, 2020, p. 1).

Se observa, já em nossa conclusão, que o FNE é uma entidade que se formou após a CONAE de 2010. No documento final desse encontro foi estabelecido que o MEC, o CNE e o FNE seriam as entidades essenciais para a consolidação de uma gestão democrática da educação básica e superior brasileira em um Sistema Nacional de Educação. O documento de sua criação ressalta a necessidade de “espaços

articulados de decisão e deliberação coletivas para a educação nacional” (CONAE, 2010). Por outro lado, o FNPE, criado em 2017, serviu como um espaço de resistência e mobilização social em defesa da educação pública, gratuita e de qualidade para manter a mobilização em torno do debate da educação pública e democrática. Tais temas, envolvem, necessariamente a discussão do financiamento da educação e foi marcado de forma sólida, inclusive através do convencimento à sociedade de sua importância.

Fazendo o acompanhamento das discussões ocorridas no parlamento, materializadas nas audiências públicas e nos materiais encontrados, é possível que perceber ainda que alguns dos integrantes do fórum atuaram mais do que outros e em rede no tema da discussão da nova política de financiamento da educação básica pública. Esses sujeitos, ainda que individualmente façam parte do fórum, também tiveram seu protagonismo observado como a CNTE, Fineduca, UNE, ANPAE e a CAMPANHA.

Essa atuação em rede e colaborativamente dificultou a análise do sujeito isoladamente, diferente dos sujeitos anteriores que tinham uma pauta muito bem definida, no entanto, essa forma também foi essencial na defesa dos pontos que defende como a democratização das decisões e o mérito do coletivo em detrimento do mérito individualizado.

Na forma de atuação em rede, se identificou que a maioria dos materiais encontrados em imagens (para além das notas públicas) continham também a atuação a logomarca da CNTE, parceira e integrante do fórum, indicando também uma forma de atuação conjunta na defesa dos mesmos interesses.

O FNPE foi um dos sujeitos presentes em pressões populares atuando em rede na defesa do campo democrático pelas diferentes formas de pressões realizadas pelas redes sociais (debates virtuais com a categoria explicando a temática, dialogo com parlamentares e mobilizações virtuais) e presencialmente nos debates realizados no parlamento na defesa de suas pautas especificamente contra qualquer forma de privatização e da garantia de mais recursos para a educação.

CONCLUSÃO

Essa tese analisou como ocorreu a materialização dos interesses dos sujeitos analisados, públicos e privados, na institucionalização da política de fundos conhecida como Fundeb permanente. O estudo foi realizado observando os materiais emitidos pelos sujeitos durante o período de debates que contribuíram para o parlamento construir possibilidades e encontrar a melhor forma de instituir a política conhecida agora como “Fundeb Permanente” que inaugura a terceira geração da política de fundos.

A problemática levantada durante a pesquisa foi quem foram os principais sujeitos e quais eram as suas propostas que efetivamente colaboraram na constituição da terceira geração da política de fundos conhecida como Fundeb permanente? e, para isso recorri as audiências públicas e ao acompanhamento do processo legislativo e aos veículos de comunicação que também faziam o rastreamento da pauta. A partir deles sintetizei em nove sujeitos que julguei os mais interessantes, no âmbito da discussão entre o público e o privado: o governo federal, os Organismos Internacionais, o TPE, a Campanha, a Fineduca, a CNTE, CNM, o IMIL e o FNPE. Depois disso aprofundei a discussão nos materiais emitidos pelos sujeitos para primeiro compreender a(s) proposta(s) e, simultaneamente, entender a diferença entre ela e o método vigente na primeira e segunda geração da política de fundos para compreender o que a tornaria, de fato, uma proposta “nova” ou uma continuidade e suas consequências.

Os eixos teóricos que percorreram o trabalho foram: políticas públicas, correlação de Forças, relação público-privada e sujeitos. Escolhi começar a desenvolver o argumento mostrando como os sujeitos se aproximaram da discussão da construção da política pública na primeira e na segunda geração da política de fundos, para, na sequência, mostrar quais eram os debates dentro do público e do privado mais relevantes na terceira geração da política de fundos. Ao longo dessa trajetória foi possível perceber o interesse de diferentes sujeitos que se aproximaram dessa disputa apenas durante a construção da “nova” política (TPE, FNPE e IML) e outros que se mantiveram na discussão da política de fundos (Organismos internacionais, CNM, CNTE e Campanha), em contexto de grandes correlações de forças democráticas de disputa de poder que se materializaram, inicialmente com o

golpe contra a presidente Dilma Rousseff em 2016 e posteriormente, em 2019, com a eleição de Jair Bolsonaro, em um grande contexto de possibilidades de avanço do privado sobre o público e de retração de direitos materializados em políticas até então.

A pesquisa mostrou os sujeitos coletivos mais relevantes e suas propostas: o próprio governo como um sujeito perpassando duas gestões: do governo Temer (onde inicia esse processo com as propostas formalmente apresentadas) até o governo Bolsonaro (responsável pela sua promulgação e regulamentação), os organismos internacionais, o TPE, A Campanha, a CNM, a Fineduca, o IML e a FNPE cujas propostas foram, de certa forma, sintetizadas primeiro em propostas e depois absorvidas por dentro da terceira geração da política de fundos instituída da maneira pelas quais o parlamento entendeu como a forma mais adequada.

No âmbito de sujeitos individuais, nesta pesquisa, fiz uma opção de centrar em poucos sujeitos, identificados ao longo da pesquisa, a maioria ligados ao parlamento e importantes como o caso dos relatores das propostas da PEC no Congresso Nacional, deputada Professora Dorinha e senador Flavio Arns; da lei de regulamentação, deputado Felipe Rigoni e senador Izalci Lucas e da lei de alteração da regulamentação, respectivamente Gastão Vieira e Dario Berger ainda que houvessem outros parlamentares que procuraram influenciar a pauta durante todo o período, como os deputados Tábata Amaral, Professora Rosa Neide, Tiago Mitraud e Joice Hasselmann e os senadores Randolfe Rodrigues, Jorge Cajuru e Elisiane Gama.

Ainda que não seja o foco deste trabalho, mas algumas pistas para novas pesquisas no âmbito deste tema, é relevante mencionar que nos chama a atenção atuação de sujeitos individuais por dentro do governo, como os vários Ministros da educação durante esse período e membros da equipe econômica do Ministério da Economia que durante esse período tangenciaram a discussão e são importantes para entender a proposta do governo, ainda que não materializada de forma direta (como aparentemente prometida), utilizando outras estratégias metodológicas (diferentes daquela que foram utilizadas nesta pesquisa) que poderão trazer novas revelações sobre o tema sejam elas a dificuldade de entendimento do tema ou mesmo de convencimento de suas propostas individuais por dentro do governo no âmbito de outras correlações de forças internas.

É impossível também não rememorar e lembrar que durante quase todo o debate o governo federal, na figura do(s) seu(s) Ministro(s) da Educação ocupado por

seis sujeitos individuais, alguns deles atípicos⁶⁴ (entre 2015 e 2021) que ficaram ausente dos principais debates ou não souberam conduzir o processo relegando a terceiros e ao próprio parlamento essa função.

Meu argumento de tese foi de que a participação dos sujeitos que defendem pautas do público e do privado influenciaram na forma final da política pública e atuaram decisivamente na sua constitucionalização, dentro das correlações de forças existentes. A razão para isso foi que houve a aceitação do parlamento como sujeitos legítimos da disputa, tais sujeitos foram ouvidos em audiências públicas e foram produtores de evidências das pautas que defendem trazendo sustentação para os argumentos que defendem. Entendo que essa tese acabou sendo confirmada pois a grande quantidade de materiais produzidos revela que houve de um lado interesse em disputar a pauta (dos sujeitos interessados) e de outro sensibilidade em absorver a contribuição (do poder legislativo) não optando por trabalhar apenas com argumentos do governo ou tendo como ponto de vista apenas visões hegemônicas, ainda que elas tenham existido e sido materializadas durante a discussão.

E importante pontuar que essa abertura do parlamento para sujeitos externos ao poderes instituídos no âmbito do federalismo foi capaz de estabelecer as condições mais propícias para a garantia de sustentação do direito a educação através de uma nova geração da política de fundos, instituída nesse momento de forma permanente na CF, ainda que com inúmeras contradições por dentro da relação entre o público e o privado, dadas quase que exclusivamente pela ausência de atuação mais profissionalizada e prioritária do papel do governo federal (cujas características neoliberais e neoconservadoras expressavam todas as condições para que a política de fundos fosse descontinuada).

De maneira mais ampla, a tese sugeriu também que as propostas teriam sido assimiladas pela legislação de forma muito conservadora por parte do poder legislativo revelando a força do poder econômico na construção da política pública e

⁶⁴ Durante o período analisado percebemos que o Brasil contou com Ministros de Estado da Educação cujo histórico (antes de assumirem o cargo) e sua atuação (durante sua(s) gestão(ões)) serão lembrados por muitos anos como formas inapropriadas de conduzir o Estado e a área da educação brasileira. O cargo de ministro já ocupado por grandes personalidades da área da educação como Darcy Ribeiro (1962-1963), Esther Ferraz (1982-1985), Cristóvão Buarque (2003-2004) e outros é uma referência do Estado e de conhecimentos sobre o tema. Quando me referi a atípico quero dizer que alguns desses sujeitos não representaram à área da forma como a esperada e parte dessa atuação tem a ver com características próprias desses sujeitos: não tinha experiência na área de gestão educacional, outro que não era brasileiro e ainda ministros mais ligados a pauta ideológica do que conhecimento sobre o tema.

solidificando, mais uma vez, a tese de Peroni (2013) de naturalização do possível e que também foi confirmada pois haviam muitos interesses em jogo que colocavam em risco de um lado a continuidade da política pública e a disposição do parlamento em construí-la centrando o debate nas cifras bilionárias que significariam a política pública advindo de receitas de impostos que nivelam o direito a educação por uma métrica mais baixa em uma alta correlação de forças que de um lado acreditam na importância e por outro, estabelecem um teto (limite) para a política para que existam recursos para outras políticas públicas e para sustentação do modelo neoliberal de Estado – que induz a menor presença do Estado na sociedade e, como consequência, maior participação do mercado e do privado.

Para comprovar a tese, inicialmente mostramos as disputas por dentro da construção da política e, posteriormente, as propostas dos sujeitos que se materializaram de diferentes formas (nota técnica, posicionamento público, documento, estudo, relatório, ...). Acredito que cada sujeito tenha mensurado a sua estratégia para tentar impactar na proposta (e as suas capacidades); Ainda que a mais utilizada foi a participação nas audiências públicas onde poderiam ser ouvidos por parlamentares que, a cabo, tinham a decisão final em suas mãos e a capacidade de reverberar seus argumentos para outros parlamentares e na própria sociedade.

Notadamente, nesta conclusão, demonstraremos as propostas que ingressaram na política dentro da correlação do público e do privado e estão sintetizadas no quadro abaixo:

Quadro 27 - Síntese das pautas materializadas na discussão da terceira geração da política de fundos na relação entre o público e o privado

| Pautas | Apoiadores | Contrários | Como ficou na lei |
|------------------------------------|--|--------------------------------------|--|
| Meritocracia/Equidade | Organismos internacionais TPE | Campanha FNPE CNTE | A inserção das formulas de cálculo para distribuição do recurso adicionado através da lei de regulamentação conhecidos como VAAT (10,5%) e VAAR (2,5%). |
| Voucher | Organismos internacionais Governo IMIL | CNTE Fineduca Campanha FNPE | O tema não foi absorvido pela legislação, mesmo tendo sido pautado na Câmara dos Deputados |
| Escolas Charters | IMIL Governo | Campanha CNTE | O tema não foi absorvido pela legislação, mesmo sendo aprovado inicialmente na Câmara dos Deputados quando da lei de regulamentação. |
| Mais recursos do executivo federal | Campanha TPE Governo Federal | Organismos Internacionais IMIL | A complementação da união, estabelecida na EC 108 (que insere o art. 212-A na CF) estabeleceu a mudança de 10% para 23%. Da complementação da união na política de fundos. |
| Privatização das escolas | TPE Organismos Internacionais IMIL | Campanha FNPE CNTE | Foram feitas inúmeras tentativas, mas nenhuma foi absorvida de forma inédita pela legislação. |
| Manutenção do conveniamento | TPE, CNM | Campanha CNTE | A legislação mantém a mesma descrição aceitando no computo de matrículas em instituições privadas (comunitárias, confessionais ou filantrópicas) sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público nas seguintes situações: (1) na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos; (2) na educação do campo oferecida em instituições reconhecidas como centros familiares de formação por alternância; (3) nas pré-escolas, até a universalização desta etapa de ensino, que atendam às crianças de quatro e cinco anos; (4) na educação especial, oferecida pelas instituições com atuação exclusiva nessa modalidade para atendimento educacional especializado no contraturno para estudantes matriculados na rede pública de educação básica e |

| | | | |
|---|--|-------------------------------------|---|
| | | | inclusive para atendimento integral a estudantes com deficiência constatada em avaliação biopsicossocial |
| Custo Aluno-Qualidade | Campanha CNTE Fineduca | CNM TPE | Absorvido pela EC 108 que, inserindo modificações no art. 211 da CF diz: “O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição” |
| Garantia de pagamento do Piso do magistério | CNTE Fineduca Campanha Organismos Internacionais | CNM | A EC 108 estabelece, inserindo o art. 212-A três mecanismos importantes: (1) que determina que “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos [...] à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais; (2) proporção não inferior a 70% (setenta por cento) [...], será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício; (3) lei específica disporá sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública; |
| Acesso dos recursos do fundo a Instituições Filantrópicas, comunitárias e confessionais conveniadas | Governo CNM | CNTE Campanha Fineduca | A regulamentação do Fundeb através da Lei 14.113/2020 ampliou as possibilidades em relação a política de segunda geração. Agora podem ter acesso aos recursos além daquelas já conhecidas: (1) nas pré-escolas, até a universalização desta etapa de ensino, que atendam às crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos; e (2) na educação especial, oferecida pelas instituições com atuação exclusiva nessa modalidade para atendimento educacional especializado no contraturno para estudantes matriculados na rede pública de educação básica e inclusive para atendimento integral a estudantes com deficiência |
| Inserção do Sistema S no Fundeb | CNM | Campanha Fineduca TPE CNTE | A segunda regulamentação (lei 14.276/2021) permitiu o acesso aos recursos do fundo das entidades do sistema S, através do computo de matrículas naquelas redes, inserindo no art.7 da lei de regulamentação a seguinte inciso “em relação a instituições públicas de ensino, autarquias e |

| | | | |
|--|---|--------------------------------------|--|
| | | | fundações públicas da administração indireta e demais instituições de educação profissional técnica de nível médio dos serviços sociais autônomos que integram o sistema federal de ensino, conveniadas ou em parceria com a administração estadual direta, o cômputo das matrículas referentes à educação profissional técnica de nível médio articulada, [...], e das matrículas relativas ao itinerário de formação técnica e profissional, previsto no inciso V do caput do art. 36 da referida Lei. |
| Terceirização | TPE IML Organismos Internacionais | CNTE Campanha Fineduca FNPE | Não foram encontrados indícios de avanços nessas pautas de forma direta, ainda que pautas transversais tenham sido discutidas como: ampliação das possibilidades de conveniamento (mencionado acima); o pagamento de profissionais da psicologia e do serviço social sejam pagos com recursos dos MDE (30%); outras formas mais usuais de terceirização de serviços não foram encontradas na discussão. |
| Utilização dos recursos para pagamento de servidores inativos | Organismos Internacionais CNM TPE | FNPE Campanha Fineduca | A EC 108 inseriu no parágrafo 7 do artigo 212 a vedação expressamente inserindo a expressão “É vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões” |
| Aperfeiçoamento do Controle Social na política de fundos | Fineduca | Organismos Internacionais | A lei 14.113/2020 previu que os períodos de mandato dos membros passam de 2 (com possibilidade de recondução) para 4 anos (sem possibilidade de recondução); Aumento do número de membros das CACS-Fundeb nos três níveis; aumento de atribuições. |
| Proibição do uso de receitas do salário-educação como fonte de recursos da complementação da União | Fineduca Campanha TPE | Governo Organismos Internacionais | A lei 14.113 previu no art. 4 “É vedada a utilização dos recursos oriundos da arrecadação da contribuição social do salário-educação [...] na complementação da União aos Fundos. |
| Abertura para bancos privados gerenciarem o recurso do fundo | CNM | Fineduca CNTE | Inicialmente vetada (VET 69/2021) quando da promulgação da lei 14.276/2021 foi aceita pelo legislativo com a derrubada do veto em 25/03/2022 permitindo o acesso a instituições privadas contratadas para viabilizar o pagamento da remuneração dos profissionais da educação. |

Fonte: elaborado pelo autor.

O quadro acima mostra, em síntese, as principais correlações de forças e como foram absorvidas e materializadas até o final de 2021, desde a promulgação da EC 108 até a edição da lei 14.276/2021 no âmbito da legislação da terceira geração da política de fundos.

É importante pontuar que as leis de regulamentações, durante esse período, ao mesmo tempo que regulam a *nova* política, têm abertos possibilidades constantes para ingresso de novos desafios (como o avanço do privado sob o público ou até mesmo a perda de direitos já instituídos), quando não estabelecem toda a regulamentação de uma única vez e desmembram a luta da classe trabalhadora por direitos. Especificamente estou falando dos indicadores VAAR, previstos na legislação, que distribuem com base no mérito, seguindo algumas condicionalidades, uma parte dos recursos da União e que, na legislação aprovados de 2020 (primeira regulamentação) seriam revistos em 2021, e em 2021 a legislação alterou outros pontos (como mostrou-se) e jogou sua regulamentação (de outros três pontos) para 2023. Não se trata aqui de desconsiderar a atuação política legislativa, mas de criar condições adequadas para a construção da política e seu aperfeiçoamento. A falta de uma legislação, neste caso, cria insegurança para gestores da educação básica nos estados da federação e nos municípios e a confiabilidade na sustentação e na garantia de direitos materializados em políticas.

Um dos argumentos que usamos para sustentar essa análise tem a ver com a sua adjetivação, *permanente*. Considero que, para uma política de financiamento que tem a intenção de sustentar financeiramente a educação básica esse propósito, sendo revisto em ciclos curtos de tempo dificultam a avaliação no longo prazo e solidificam teses que desconstróem a política e permitem o ingresso de teses privadas ao longo do tempo.

No caso específico da terceira geração da política de fundos, objeto de análise deste estudo, identificou-se que a lei 14.113 de 2020 previu que haveria uma atualização no ano de 2021 (criando regras para 2022) o que foi proporcionado parcialmente pela lei 14.276 de 2021 que não fez o que era necessário, modificou a legislação originalmente discutida e jogou a atualização de determinados critérios para 2023 (cuja aplicação dar-se-á para o exercício de 2024), quatro anos depois de sua promulgação inicial e dificultando possíveis avaliação de impacto.

O quadro mostrou também as principais correlações de forças que foram encontradas durante a discussão, neste caso, sintetizadas entre quem apoia o tema

(apoiadores) e quem é contrário, ainda que, por dentro da temática possam haver inúmeras contradições como, por exemplo, o piso para o pagamento do salário dos profissionais da educação, no qual o TPE alega concordar com a pauta e não concordar com a formula de reajuste (TPE, 2020b) ou mesmo o aumento da participação da União na política de fundos pela Campanha que desejava um percentual maior do que os 23% concedidos na legislação que pudessem viabilizar a implantação do CAQ como instrumento legítimo do custo da educação (Campanha, 2020a).

Se percebeu que as propostas, nas correlações de forças entre o público e o privado, este privado (representado por sujeitos como o TPE, Organismos Internacionais e o IMIL) buscou orientar o processo de construção da política pública no sentido de fazer o direcionamento do recurso público baseado em evidências de mérito numa clara alusão as formas de materialização do privado no público sustentado teoricamente pela pesquisa de Peroni (2018;2020). Por outro lado, os sujeitos que defendem a pauta do público (representados pela Campanha, CNTE, FNPE e Fineduca) sustentaram sua(s) proposta(s) na busca em não retroceder na garantia de direitos adquiridos e na sustentação da educação como direito universal buscando garantir melhores condições para a oferta da educação básica pública pelos entes subnacionais.

Essa pesquisa também conseguiu revelar que, na correlação de forças entre o público e o privado, os defensores do privado (TPE, Organismos Internacionais) não se contiveram apenas em orientar e direcionar a aplicação da política e buscou também tangenciar o fundo público, materializado ao mesmo tempo em que suas teses de altos custos da educação que poderiam ser compensados com propostas educacionais mais econômicas como custeio das escolas comunitárias e a terceirização do direito a educação de estudante com deficiência relegado as instituições assistenciais privadas em um movimento por fora dos sujeitos coletivos estudados. Por outro lado, o público (representado pela Campanha, CNTE, Fineduca e FNPE) procuravam sustentar seus argumentos financeiros baseadas na tese do Custo Aluno-Qualidade e da existência de diversas fontes de custeio do Estado que atualmente tem servido a outras finalidades.

Pontuo também a atuação de um dos sujeitos mais aguardos durante a construção de uma política pública de grande abrangência: o governo federal. Como já mencionado anteriormente, sua atuação foi muito frágil pois os raros momentos de

sua aparição para discussão do tema eram compensados pela atuação dos demais sujeitos coletivos que foram apresentados nesta pesquisa e faziam ecoar suas vozes e suas propostas de forma muito consolidada. A atuação destes sujeitos, mesmo em defesas de pauta do público ou do privado permitiram que sua(s) proposta(s) barrassem o possível retrocesso que se desenhava por dentro da construção da política pública.

É importante revelar ainda a atuação do governo com o parlamento durante esse período: eleitos em 2018 (governo federal e parlamento) e mais alinhado a pautas conservadoras, a vitória do *Fundeb permanente* para as políticas públicas como resultado de um período de grande correlações de forças conservadoras, neoliberais e de defesa da escola pública em que, dado a magnitude da discussão, foi vencida pelos defensores da escola e da educação pública na garantia de maiores volumes de recursos e na garantia de menor influência de pautas que desconstroem a educação pública como direito para todos.

Há de se destacar também a necessidade de que, para a compreensão mais ampla do tema, seja da instituição da política pública ou de uma avaliação a necessidade de compreender outras legislações que, não foram mensuradas nessa pesquisa que alteram a capacidade de atuação da terceira geração da política de fundos que são o arcabouço fiscal instituído em agosto de 2023, a reforma tributária ainda em discussão no parlamento e a Emenda a constituição nº 119 de 27 de abril de 2022 que altera a CF para determinar a impossibilidade de responsabilização dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos agentes públicos dos entes federados pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021 disputada por outros sujeitos.

Por fim, uma das reflexões que encontramos com a pesquisa foi que os sujeitos que disputaram a pauta da política não se contentaram em disputar apenas a proposta do executivo, quando comparado com as políticas das gerações anteriores, e sim diretamente no parlamento. Essa atuação permitiu que esses sujeitos pudessem ter vez e voz mais ativa na disputa pautado na democracia.

As conclusões deste trabalho indicam que houve avanço do campo democrático na política de fundos materializado na participação dos sujeitos durante o debate que não permitiram o avanço de pautas antidemocráticas materializadas em direitos.

REFERÊNCIAS

ADRIAO, Theresa; BORGUI, Raquel; DOMICIANO, Cassia Alessandra. Educação infantil, ensino fundamental: inúmeras tendências de privatização. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 285-298, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em: 01 mar 2020.

AGENCIA SENADO. Senado recebe pacote do governo para mudar pacto federativo e regras fiscais. **Agência Senado**. 05 novembro 2019. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/11/05/senado-recebe-novo-pacote-de-reformas-do-governo> Acesso em: 05 maio 2021

_____. Paulo Guedes: 'Plano Mais Brasil pretende transformar o Estado brasileiro'. **Agência Senado**. 05 de novembro de 2019. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/11/05/paulo-guedes-plano-mais-brasil-pretende-transformar-o-estado-brasileiro> Acesso em: 06 ago 2020.

_____. Milton Ribeiro pede ajuda do Congresso para repor orçamento da Educação. **Agência Senado**. 17 de setembro de 2020. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/09/17/milton-ribeiro-pede-ajuda-do-congresso-para-repor-orcamento-da-educacao-1> Acesso em 03 abril 2021.

ALVES, Alaor Caffé. Privatização dos serviços públicos. **Revista da Procuradoria do Estado de São Paulo**. São Paulo, v. 45/46, jan./dez. 1996. p. 21. Disponível em <https://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista2/sumario.htm> acesso em: 01 nov. 2022

ALVES, Randolph Frederich Rodrigues; VIEIRA, Alessandro; DIAS, Alvaro Fernandes; MARTINS, Angelo Mario Coronel de Azevedo; ANASTASIA, Antonio Augusto Junho; OLIVEIRA, Arolde de; VIANA, Carlos Alberto Dias; MOURA, Confucio Aires; TOBELEM, David Samuel Alcolumbre; GIRAO, Luis Eduardo Grangeiro; MELO,

Eliziane Pereira Gama; CONTARATO, Fabiano; LIMA, Humberto Sergio Costa; CAMPOS, Jayme Veríssimo de; PRATES, Jean Paul Terra; REGO, Leila Gomes de Barros; BARRETO, Luiz Cantuária; HEINZE, Luis Carlos; CARMO, Luiz Carlos do; VAL, Marcos Ribeiro do; ALVES, Maria do Carmo do Nascimento; AZIZ, Omar José Abdel; PAIM, Paulo Renato; ROCHA, Paulo Roberto Galvão da; TOMAZ, Francisco Plinio Valério; ROCHA, Roberto Coelho; FARIA, Romário de Souza; MENDES, Eann Styvenson Valentim; NETO, Veneziano Vital do Rego Segundo. **Proposta de Emenda à Constituição 65 de 07 de maio de 2019.** Acrescenta o art. 212-A à Constituição Federal, para tornar permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Senado Federal, 2019.

AMANCIO, Frederico. **Encontro Anual Educação Já! 2020.** São Paulo, 2020. Disponível em <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/2020-chegou-o-que-sera-do-fundeb/>

AMARAL, Tábata; RIGONI, Felipe. **Emenda 01 de 2019.** Acrescenta os incisos VII e VIII ao art. 212-A, inserido pelo art. 3º da Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2015, instituindo contribuição da União para os entes federados que alcançarem evolução significativa em processos e resultados educacionais. Brasília: Câmara dos Deputados, 03 de junho de 2019.

_____. **Emenda 02 de 2019.** Altera o inciso VI do art. 212-A, inserido pelo art. 3º da Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2015, fixando novo percentual mínimo de complementação da União. Brasília: Câmara dos Deputados, 03 de junho de 2019.

ANTONIO, Caio Eduardo Jardim. **Financiamento da educação em disputa: o conflito público-privado na Câmara dos Deputados.** 2019. 180 f., il. Dissertação (Mestrado em Educação) — Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

ARALDI, LUCAS; SVARTMAN, Eduardo Munhoz. Rede Atlas, think tanks e a construção da liberalização econômica no Brasil: uma análise do Instituto Millenium e

do Instituto Ludwig Von Misses Brasil. **Conexão** – Comunicação e Cultura, UCS, Caxias do Sul – v. 18, n. 35, jan./jun. 2019, p. 317-339

ARELARO, Lisete Regina Gomes. FUNDEF: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. **IN Reunião Anual da ANPED**. 30. 2007, Caxambu, Anais. Caxambu: ANPED, 2007. Disponível em <https://www.anped.org.br/sites/default/files/gt05-3866-int.pdf>

ARELARO, Lisete Regina Gomes et al. Passando a limpo o financiamento da educação nacional: algumas considerações. Escritos sobre políticas públicas em educação. São Paulo, SP: **Feusp**, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/9786587047027>. Acesso em: 29 agosto de 2023.

ARNS, Flavio José. **Relatório de Plenário sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 26, de 2020** (PEC nº 15, de 2015, na Câmara dos Deputados), da Deputada Raquel Muniz, que 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: Senado Federal, 2020.

ARRETCHE, Marta. Relações Federativas nas Políticas Sociais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em 01 maio 2021.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO. **Carta de campinas**. Campinas, FINEDUCA, 2018.

_____. **Relatório da gestão 2017-2019**. São Paulo: FINEDUCA, 2019

_____. Por que o salário-educação não pode ser fonte da complementação da União ao Fundeb. **Manifestação pública**. São Paulo: FINEDUCA, 2020. Disponível em https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/03/20200326_Fineduca_Nota_orcamento_programas.pdf Acesso em 21 de fev 2021

_____. **Estatuto Social**. São Paulo: FINEDUCA, 2021 disponível em: https://fineduca.org.br/wpcontent/uploads/2021/11/Fineduca_ESTATUTO_Agosto_2021.pdf

_____. **Relatório de Atividades**: Agosto de 2019 à Dezembro de 2020. São Paulo: FINEDUCA, 2021 (A)

BALL, Stephen J. **Education plc**: understanding place sector participation in public sector education. London: Routledge, 2007.

BALL, Stephen J. **Educação Global S. A.**: novas redes de políticas e o imaginário neoliberal. Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa: UEPG, 2014.

BANCO MUNDIAL. Atingindo uma educação de nível mundial no Brasil: Próximos Passos. Sumário Executivo IN: BANCO MUNDIAL. **Achieving World Class Education in Brazil**: The Next Agenda. BM, 21 de dezembro de 2010.

BANCO MUNDIAL. **Um Ajuste Justo**: Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil. volume 1: Síntese. Brasília: Grupo Banco Mundial, novembro de 2017.

BANCO MUNDIAL. Reformando o financiamento da educação básica no Brasil: uma proposta para aumentar a equidade e a eficiência. **Apresentação. 2ª Reunião de Avaliação e Reestruturação do Fundeb**. Brasília: MEC, 6 de maio de 2019.

BANCO MUNDIAL. A Nova Janela de Oportunidade para o Fundo de Participação dos Estados. Artigo de opinião. **Folha de São Paulo**. 15 de dezembro de 2020. Disponível em <https://www.worldbank.org/pt/news/opinion/2020/12/15/new-window-opportunity-state-participation-fund> Acesso em: 10 agosto de 2021

BAPTISTA, Rodrigo. No Senado, Weintraub diz que governo enviará proposta de novo Fundeb 'fiscalmente responsável'. **Agência Senado**. 11 de fevereiro de 2020. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/02/11/no-senado-weintraub-diz-que-governo-enviara-proposta-de-novofundeb-fiscalmente-responsavel> Acesso em: 13 março 2022

BARBOSA, Eduardo Luiz Barros; SOARES, Tereza Nelma da Silva Porto; SANTOS, Soraya Alencar dos; et al. **Emenda de Plenário nº 8 de 09 de dezembro de 2020**. Acrescenta §§ ao art. 7º do PL 4372, de 2020. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020.

BATISTA, Vera. Gastão Vieira deixou hoje a presidência do FNDE e fez balanço de sua gestão. **Correio Braziliense**. 21 de dezembro de 2016. Disponível em <https://blogs.correiobraziliense.com.br/servidor/gastao-vieira-deixou-hoje-presidencia-do-fnde-e-fez-balanco-de-sua-gestao/> Acesso em: 05 julho 2021

BECKER, Kalinca Léia. Uma análise da distribuição regional do FUNDEB em 2007 e 2017. **Boletim regional, urbano e ambiental**. nº 24. Brasília: IPEA, jul-dez. 2020

BERALDO, Lilian. Ministro nega fim de dedução de saúde e educação no imposto de renda. **Agencia Brasil**. 25 de outubro de 2022. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/es/node/1490144>

BOLSONARO, Jair Messias. **O Caminho da prosperidade: Proposta de Plano de Governo**. Brasília: TSE, 2018. Disponível em https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf acesso em 18/02/2021.

BRASIL Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 14 de março. de 2020.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. volume 18.n.1 1996.

BRASIL, 1996. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm. Acesso em: 26 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 dez. 1996.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm Acesso em 04 de julho de 2020.

BRASIL. **Decreto Presidencial nº 2.264, de 27 de junho de 1997**. Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. Brasília, DF. Diário Oficial da União. 27 jun. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/decreto/D2264.htm Acesso em 04 maio de 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto Presidencial nº 2.935 de 11 de janeiro de 1999**. Fixa o valor mínimo de que trata o art. 6o da Lei no 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Brasília, DF, Diário Oficial da União 12 janeiro de 1999. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2935.htm Acesso em 08 out 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000. Seção 1, p. 1. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm Acesso em 04 maio 2022

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.971, de 18 de maio de 2000**. Dispõe sobre o salário mínimo a partir de 1º de maio de 1996, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 maio 2000. Disponível em: 1. Acesso em: 2 jan. 2023

BRASIL. Poder Executivo. **Proposta de Emenda à Constituição 415A, de 12 de maio de 2005**. Dá nova redação ao § 5º do art. 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=290585> Acesso em 09 março 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto Presidencial nº 5.690 de 03 de fevereiro de 2006**. Fixa o valor mínimo anual por aluno de que trata o art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, para o exercício de 2006, e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/decreto/D5690.htm Acesso em 04 fev. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm Acesso em: 23 mar. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Federal nº 12.695 de 25 de julho de 2012**. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de

Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12695.htm Acesso em 08 outubro 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Federal nº 12.837 de 9 de julho de 2013.** Altera as Leis nºs 6.704, de 26 de outubro de 1979, para dispor sobre o Seguro de Crédito à Exportação nas operações relativas a exportações do setor aeronáutico, 11.494, de 20 de junho de 2007, para dispor sobre o cômputo no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB das matrículas em pré-escolas conveniadas com o poder público, 12.715, de 17 de setembro de 2012, para estender a data-limite para adesão ao Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações - REPNBL-Redes, 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 12.513, de 26 de outubro de 2011. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12837.htm Acesso em 04 out. 2021

BRASIL. Presidência da República. **Lei federal nº 13.005 de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm Acesso em 02 Mar 2021.

BRASIL. Presidência da República **Lei Federal nº 13.348 de 10 de outubro de 2016.** Altera as Leis nº 12.722, de 3 de outubro de 2012, que dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta de educação infantil, para incluir as crianças beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada - BPC e as crianças com deficiência e estabelecer novas regras de repasse do apoio financeiro, e 11.494, de 20 de junho de 2007, que “Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências”. Disponível em

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/l13348.htm Acesso em 04 agosto 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Federal nº 13.415 de 16 de fevereiro de 2017**. Altera as Leis n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Brasília, DF. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13415.htm Acesso em: 04 agosto 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília, 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. **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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 ago. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm acesso em: 08 agosto 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e

dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 dez. 2020. Seção 1, p. 1-2. Brasília: Presidência da República, 2020

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 10.656, de 22 de março de 2021.** Regulamenta a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 mar. 2021. Seção 1, p. 1

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 14.276, de 27 de dezembro de 2021.** Altera a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 dez. 2021 Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14276.htm Acesso em 08 de abril de 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem de veto 733 de 27 de dezembro de 2021.** Comunica o veto parcial, por contrariedade ao interesse público, do Projeto de Lei nº 3.418, de 2021, que “Altera a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)”. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-733.htm Acesso em 04 fev. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 1074, de 11 de novembro de 2021.** Altera a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, para dispor sobre a disponibilização de informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais pelos entes federativos. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1074_impressao.htm Acesso em 01 nov. 2022.

BRASIL247. Dorinha é designada relatora da PEC do Fundeb. 09 de dezembro de 2016. **Brasil 247** Disponível em <https://www.brasil247.com/geral/dorinha-e-designada-relatora-da-pec-do-fundeb> Acesso em: 05 maio 2020.

BRITO, Adriano Naves de. Para um novo Fundeb, o tempo não é agora - Artigo de Opinião. São Paulo: **Folha d São Paulo**, 12 julho 2020. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2020/07/para-um-novo-fundeb-o-tempo-nao-e-agora.shtml> acesso em: 05 abril 2021.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO A EDUCAÇÃO. **Sugestões para o estabelecimento de um FUNDEB capaz de colaborar com a consagração do direito a educação**. Nota técnica. Brasília: CAMPANHA, 2020. Disponível em https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/NotaTecnica_SubstitutivoFundeb_2020_03_03_Versao_Final.pdf

_____. **Novo Fundeb: 3 grandes erros do Relatório de Felipe Rigoni que precisam ser corrigidos urgentemente**. Site. Disponível em <https://campanha.org.br/noticias/2020/12/10/fundeb-3-grandes-erros-do-relatorio-de-felipe-rigoni-que-precisam-ser-corrigidos-urgentemente/> Acesso em 01 de maio de 2021

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra, Brasil: Proposta de Governo**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008. 131 p.

CAETANO, M. R. A base nacional comum curricular e os sujeitos que direcionam a política educacional brasileira. **Revista Contrapontos** (ONLINE), v. 19, p. 132, 2019

CARRARA, Angelo Alves. A população do Brasil, 1570-1700: uma revisão historiográfica. **Revista Tempo**. v. 20. 2014. disponível em <https://www.scielo.br/j/tem/a/ffLjkWqpG7Dz6QQpzrpwvmz/?format=pdf&lang=pt> acesso em 01 outubro 2022.

CASIMIRO, Flavio Henrique Calheiros. **A nova direita: aparelhos de ação política e ideológica no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Expressão Popular, 2018

_____. **A tragédia e a farsa: a ascensão das direitas no Brasil contemporâneo.** 1.ed.— São Paulo: Expressão Popular, Fundação Rosa Luxemburgo, 2020.

CASTRO, Jorge Abrahão de. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (FUNDEF) e seu Impacto no Financiamento do Ensino Fundamental. **Texto para discussão 604.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) Brasília: novembro de 1998.

CASTRO, Jorge Abrahão de; MENEZES, Raul Miranda. Avanços e limites na gestão da política federal de ensino fundamental nos anos 1990. **Texto para discussão 947.** Brasília: IPEA, abril de 2003.

COMISSAO DE EDUCACAO. **Relatório Anual (2019).** Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/40503> Acesso em 13 Out 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM) **Fundeb: O que os Municípios precisam saber.** 4a edição. – Brasília: CNM, 2016.

_____. **Boletim CNM: Programe-se - CUMBRE e MARCHA na agenda.** Brasília: CNM, março de 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO. PNE - A visão dos(as) trabalhadores (as) em educação. Caderno de Resoluções - versão final. **31º Congresso Nacional da CNTE.** 13 a 16 de janeiro de 2011.

_____, D. Educação e diversidade - Lutas e bandeiras da CNTE. **Retratos da Escola,** [S. l.], v. 7, n. 13, p. 529–534, 2013. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/323>. Acesso em: 3 abr. 2023.

_____. **Carta aberta em defesa do novo Fundeb permanente.** CNTE. 26 de novembro de 2019. Disponível em:

<https://www.cnte.org.br/index.php/campanhas-e-eventos/fundeb-permanente/72541-carta-aberta-em-defesa-do-novo-fundeb-permanente> Acesso em 04 de maio de 2022.

_____. **Mobilização em defesa do Fundeb Permanente e com mais recursos da União:** cinco razões para apoiar o Fundeb permanente e com mais recursos. CNTE: Brasília, 27 de novembro de 2019. Disponível em https://www.cnte.org.br/images/stories/2019/mobilizacao_defesa_fundeb_flyer_v04.pdf Acesso em 04 de maio de 2022.

_____. Relatório da PEC do Fundeb é lido em Comissão Especial. **CNTE na Mídia.** 18 de fevereiro de 2020. Disponível em <https://www.cnte.org.br/index.php/menu/comunicacao/posts/cnte-na-midia/72797-relatorio-da-pec-do-fundeb-e-lido-em-comissao-especial> Acesso em: 01 março 2021

CNTE. Erros irrefutáveis e suspeita de contabilidade criativa exigem ampla e imediata auditoria no FUNDEB. **Nota Pública.** CNTE: Brasília, 2021. Disponível em <https://www.cnte.org.br/index.php/menu/comunicacao/posts/notas-publicas/74333-erros-irrefutaveis-e-suspeita-de-contabilidade-criativa-exigem-ampla-e-imediate-auditoria-no-fundeb> Acesso em 04 de maio de 2022.

_____. Regulamentação do FUNDEB na Câmara Federal retrocede conquistas da Lei 14.113 e precisa ser barrada no Senado. **Nota Pública.** 09 de dezembro de 2021. Disponível em <https://www.cnte.org.br/index.php/menu/comunicacao/posts/noticias/74495-regulamentacao-do-fundeb-na-camara-federal-retrocede-conquistas-da-lei-14-113-e-precisa-ser-barrada-no-senado> Acesso em 08 Nov. 2022.

CONSOLE. Luciana. Como a associação liderada pela irmã de Paulo Guedes se beneficia de cortes no ensino. **Brasil de Fato.** 09 de maio de 2019. Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2019/05/09/como-a-associacao-liderada-pela-irma-de-paulo-guedes-se-beneficia-de-cortes-no-ensino>. Acesso em 04 julho de 2021

COUTINHO, Carlos Nelson. **O leitor de Gramsci.** Escritos Escolhidos: 1916-1935. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011

CRUZ, Rosana Evangelista da; JACOMINI, Marcia Aparecida. Produção acadêmica sobre financiamento da educação: 2000-2010. **Rev. Bras. Estud. Pedagog.**, Brasília, v. 98, n. 249, p. 347-370, maio/ago. 2017.

Dalla Corte, Marilene; Sarturi, Rosane Carneiro e Morosini, Marília Costa. Dossiê organismos multilaterais e políticas públicas no cenário da educação básica e superior: diretrizes, desafios e práticas - apresentação. **Roteiro**. vol. 43, n.1, pp 15-20, (2018).

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DAVIES, Nicholas. **O FUNDEF e o orçamento da educação**: desvendando a caixa preta. Coleção Polêmicas do nosso tempo. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

DAVIES, Nicholas. **FUNDEF**: a redenção da educação básica?. Coleção Polêmicas do nosso tempo. Campinas, SP: Autores Associados, 2008

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. Eleições 2018: **Câmara Federal tem renovação de 52%**. Brasília: DIAP, 2018. Disponível em <https://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/88889-eleicoes-2018-camara-dos-deputados-tem-renovacao-de-52> Acesso em 03 set 2021.

FARENZENA, Nalu; LUCE, Maria Beatriz M. Financiamento da educação e responsabilidades federativas: 25 anos de agenda constituinte. **RBPAE** - v. 29, n.2, p. 263-281, mai/ago. 2013.

_____. Políticas Públicas de educação no Brasil: reconfiguração e ambiguidades. IN: MADEIRA, Ligia Mori (org). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

FEITOSA, Eveline Ferreira; SEGUNDO, Maria das Dores Mendes; SANTOS, Derivaldo dos. AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: uma análise crítica à luz marxiana. IN: RABELO, Jackline; JIMENEZ, Susana;

SEGUNDO, Maria das Dores Mendes (org.) **Movimento de educação para todos e a crítica marxista**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2015.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. **Políticas de fundos e o financiamento da política educacional brasileira**. Coleção Escritos históricos educacionais. vol. 19. São Paulo: Amazon & Independently published. 2021.

FERNANDES, Adriana. Equipe da Economia estuda retirar do IR dedução de gastos com saúde e ensino; Guedes refuta a ideia. **Estadão**. 25 de outubro de 2022. Disponível em <https://www.estadao.com.br/economia/ministerio-da-economia-paulo-guedes-retirar-isencao-imposto-de-renda-saude-educacao/> acesso em 11 nov 2022.

FERNANDES, Vivian Duarte Couto; MIRANDA, Gilberto José. Banco Mundial e UNICEF na discussão da política global de educação: como essas organizações internacionais conquistaram relevância no debate educacional. **Revista de Estudos Internacionais**. v. 13, n. 2 (2022)

FILHO, Waldenor Alves Pereira; FLORENCE, Afonso Bandeira; FALEIRO, Airton Luiz; e outros. **Emenda 05, de 2019**. Propõe modificações à PEC 15/2015, para tornar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) instrumento permanente de financiamento da educação básica pública. Brasília: Câmara dos Deputados, 06 de junho de 2019.

FONSECA, Marília. Editorial. IN: MARTINS, Paulo de Sena. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração**. Coleção Políticas Públicas de Educação. Campinas: Autores Associados, 2011.

FNDE. **Assinado decreto que regulamenta o novo Fundeb**. 23 de março de 2021. Disponível em <https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/noticias/assinado-decreto-que-regulamenta-o-novo-fundeb> Acesso em: 02 março 2022

FORUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Alternativas para o Financiamento da educação e a recomposição do Orçamento do MEC para 2016. **34ª Nota Pública do Fórum Nacional de Educação**. Brasília: FNE, 2015.

FORUM NACIONAL DE GOVERNADORES. **Nota do Fórum Nacional de Governadores em defesa do novo Fundeb.** FORUM NACIONAL DE GOVERNADORES. BRASIL, 2020.

FORUM NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO. Não aceitamos um fórum nacional de educação definido e controlado pelo MEC. **Nota das Entidades.** Brasília, 07 de junho de 2017.

FORUM NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO. Manifesto dos educadores e educadoras, estudantes brasileiros e brasileiras em defesa da democracia, da vida, dos direitos sociais e da educação. **Manifesto do FNPE.** Brasília: FNPE, 2020.

FORUM NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO. **Regimento.** Brasília: FNPE, 2023

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Atlas Histórico do Brasil.** 2015. Disponível em <https://atlas.fgv.br/verbete/4909> acesso em: 06 jun. 2022.

GADOTTI, Moacir. Estado e Sindicalismo docente: 20 anos de conflitos. **Revista ADUSP.** São Paulo: ADUSP, dezembro de 1996.

GEWIRTZ, S.; BALL, S. J. Do modelo de gestão do “Bem-Estar Social” ao “novo gerencialismo”: mudanças discursivas sobre gestão escolar no mercado educacional. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Orgs.) **Políticas educacionais: questões e dilemas.** São Paulo: Cortez, 2011, p. 193-221

GODOY, Arlinda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Rev. adm. empres.**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, abr. 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n2/a08v35n2.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2017.

GONZAGA, Elizete Tavares de; AVILA, Mario Lúcio de. Atores, interesses e desafios na formulação do FUNDEB. **Cadernos do FNDE,** Brasília, v.1, n.1, jan-junh. 2020.

GOUVEIA, Andrea; SOUZA, Angelo. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. **Em Aberto.** v. 28,

n. 93. 2015. Disponível em: <http://emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2520>. Acesso em: 26 maio 2022.

GRAMSCI, Antônio. **Cartas do cárcere (1926-1930)**. v. 1-2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. Edição de Carlos Nelson Coutinho e Luiz Sérgio Henriques.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

HYPOLITO, Álvaro Moreira; JORGE, Tiago. OCDE, PISA e Avaliação em Larga Escala no Brasil: Algumas Implicações. Sisyphus - **Journal of Education**, vol. 8, núm. 1, 2020, março-junho, pp. 10-27 Universidade de Lisboa -Portugal

INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. **Pesquisa Nacional por Amostra de domicílios contínua 2016-2018: Educação 2018**. Brasília: IBGE, 2019. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101657> Acesso em 06 abril de 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Básica 1996**. Brasília: INEP, 1996. Disponível em <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados> Acesso em 04 nov. 2021.

_____. **Censo da educação básica 2018: resumo técnico [recurso eletrônico]** – Brasília: Inep, 2019.

_____. **Censo da educação básica 2020: resumo técnico [recurso eletrônico]** – Brasília: Inep, 2021.

JACOMINI, Márcia A.. O conceito gramsciano de Estado Integral em pesquisas sobre políticas educacionais. **Educação e Pesquisa**, v. 46, p. e214645, 2020. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S1678-4634202046214645>

JUNIOR, Janary. Relatora apresenta versão preliminar para novo Fundeb; texto amplia participação da União. **Agência Câmara de Notícias** Brasília: Agência Câmara de Notícias, 2019. Disponível em <https://www.camara.leg.br/noticias/587509-relatora-apresenta-versao-preliminar-para-novo-fundeb-texto-amplia-participacao-da-uniao/> Acesso em 04 nov. 2020.

JUNIOR, Luiz de Souza. O FUNDEF e o direito à educação básica. In: **Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e pesquisa em Educação – ANPED**, 23, 2000, Caxambu. Anuário do GT Estado e Política Educacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação: Política, Gestão e Financiamento da Educação. Goiânia: Gráfica e Editora Vieira, 2000. p. 209-226.

LAVAL, Christian; DARDOT, Pierre. **La pesadilla que no acaba nunca: El neoliberalismo contra la democracia**. Tradução Afonso Díez. Barcelona: Gedisa Editorial, 2019

LEHER, Roberto. Um novo senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. **Outubro**, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 19-30, 1999.

_____, Roberto. Reforma do estado: o privado contra o público. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 1, n. 2, p. 203–228, set. 2003.

LEITE, Tiago Lima Mitraud de; GARCIA, Marcelo Calero Faria. **Emenda 03, 2019**. Altera o art. 3 da PEC 15/2015 e o art. 213 da Constituição Federal para possibilitar que estados e municípios optem por direcionar parte dos recursos do FUNDEB para organizações da sociedade civil e para financiar bolsas de estudo em instituições de ensino privadas. Brasília: Câmara dos Deputados, 05 de Junho de 2019.

LIBÂNEO, José Carlos. **Políticas educacionais no Brasil: desfiguramento da escola e do conhecimento escolar**. Cadernos de Pesquisa, v. 46, n. 159, p. 38–62, jan. 2016.

LOPES, Felipe Rigoni; VENTURA, Adriana Miguel; LIMA, João Henrique de Andrade; PRIMO, Emanuel Pinheiro da Silva; LEITE, Tiago Lima Mitraud de Castro; CALDAS, João Henrique Holanda; SANTANA, José Abílio Silva de; FALEIRO, Airton Luiz;

ALBUQUERQUE, Antônio José Aguiar e outros. **Emenda 04 de 2019**. Inclui mecanismo de transparência e de prestação de contas de todos os entes federativos no uso de recursos provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Brasília: Câmara dos Deputados, 06 de junho de 2019.

LOPES, Felipe Rigoni. **Parecer proferido em plenário ao PL nº 4.372 de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020.

LUKÁCS, Georg. **Introdução a uma estética marxista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

_____, Georg. **Introdução a uma estética marxista**: sobre a particularidade como categoria da estética. São Paulo: Instituto Lukacs, 2018.

MACHADO, Maria Goreti Farias. **A proposta de FUNDEB do executivo federal: interlocuções na formulação da política**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Educação. UFRGS: Porto Alegre, 2007.

MACHADO, Ralph. Proposta atualiza a regulamentação do Fundeb permanente. **Agência Câmara de Notícias**. 08 de outubro de 2021. Disponível em https://www.camara.leg.br/noticias/815193-proposta-atualiza-a-regulamentacao_-do-fundeb-permanente/ Acesso em: 05 nov. 2021

MAIA, Mateus. Senado retoma texto original do Fundeb e projeto vai a Câmara. **Poder 360**. 15 de dezembro de 2020. Disponível em <https://www.poder360.com.br/congresso/senado-retoma-texto-original-do-fundeb-e-projeto-vai-a-camara/> Acesso em 02 Ago 2021.

Marx, Karl; Engels, Friedrich. **A ideologia Alemã**. tradução de Alvaro Pina. 1ªed. São Paulo: Expressão Popular, 2009

MARTINS, Ligia Marcia; LAVOURA, Tiago Nicola. Materialismo histórico-dialético: contribuições para a investigação em educação. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 71, p. 223-239, set./out. 2018.

MARTINS, Paulo de Sena. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração**. Coleção Políticas Públicas de Educação. Campinas: Autores Associados, 2011.

_____. A política das políticas educacionais e seus atores. **Jornal de Políticas Educacionais**. Nº 15 | janeiro-junho de 2014. PP. 13–32

_____. Contexto histórico do financiamento da educação no Brasil. **Propuesta Educativa**, vol. 2, núm. 52, pp. 69-78, 2019. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales disponível em <https://www.redalyc.org/journal/4030/403062991007/html/> acesso em 04 nov. 2020.

MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende. **O poder legislativo e as políticas públicas educacionais no período 1995-2010**. Série memória e análise de leis nº3. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.

MARTINS, Suely Aparecida. As contribuições teórico-metodológicas de E. P. Thompson: experiência e cultura. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, v. 4, n. 2, p. 113-126, ago./dez. 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese>. Acesso em: 13 maio 2022.

MATA, Licide da; GURGACZ, Acir; DIAS, Álvaro; VALADARES, Antonio Carlos; OLIVEIRA, Atades; DE LIRA, Benedito; BUARQUE, Cristovam; FERRER, Elmano; FILHO, Garibaldi Alves; CAPIBERIBE, João; VIANA, Jorge; MARANHÃO, José; PIMENTEL, José; MARTINS, Lasier; FARIAS, Lindbergh; VANIA, Lucia; ALVES, Maria do Carmo; BAUER, Paulo; PAIM, Paulo; ROCHA, Paulo; ALVES, Randolph Frederich Rodrigues; SOUSA, Regina; MUNIZ, Roberto; REQUIÃO, Roberto; FARIA, Romário de Souza; MOTA, Telmário; ALVES, Vicentinho. **Proposta de Emenda à Constituição nº 24, de 27 de junho de 2017**. Acrescenta o art. 212-A à Constituição Federal, para tornar permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da

Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Senado Federal, 2017.

MATSUMOTO, Carlos E. H.; FRANCHINI, Matías; MAUAD, Ana C. E. **Município: Palco da Vida. A história do municipalismo brasileiro. Volume 1.** Brasília: CNM, 2012

MATSUMOTO, Carlos E. H.; FRANCHINI, Matías; MAUAD, Ana C. E.; CEZÁRIO, Gustavo. **Município: Palco da Vida. O fortalecimento do municipalismo brasileiro. Volume 2.** Brasília: CNM, 2018

MAUDONNET, Janaina Vargas de Moraes. O movimento interfóruns de educação infantil do Brasil (MIEIB) e seus efeitos nas políticas públicas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 41, e224566, 2020. <https://doi.org/10.1590/ES.224566>

MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs setor privado.** São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MELO, Sueli Veiga. **Panorama sobre o financiamento da educação básica: no Brasil e em Mato Grosso do Sul.** 1ªed. São Paulo: Núcleo Piratinga de Comunicação, 2020.

MENDES, Danielle Cristina de Brito. **A relação entre os entes federados no financiamento da educação básica no Brasil no contexto da política de fundos (FUNDEF/FUNDEB).** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Pará. Belém, 2012.

MENEZES, Dyelle. **MEC propõe progredir de 10% para 15% os repasses da União para Fundeb.** Site do Ministério da Educação. 13 junho 2019. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/pet/128-perguntas-frequentes-911936531/fundeb-1960787641/77131-mec-propoe-progredir-de-10-para-15-os-repasses-da-uniao-para-fundeb> Acesso em 05 nov 2021

MEIRA, Júlio Cesar. A contribuição de E. P. Thompson para os estudos históricos. **Revista Expedições: Teoria da História e Historiografia**. V. 5, N.1, Janeiro-Julho de 2014.

Ministério da Educação. **Balanco do Primeiro Ano do FUNDEF**. Brasília: MEC, Março de 1999. Disponível em <http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/Aval1998.pdf> Acesso em 02 março 2021.

_____. **FUNDEF – Balanco 1998-2000**. Brasília: MEC, 2000. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/balanco2000.pdf>. Acesso em: 23.mairo.2021.

MIRA, Marília Marques; AKSENEN, Elisângela Zarpelon; CASTEX, Lilian Costa; MICHALOVICZ, Cátia Corrêa. Edward P. Thompson e a pesquisa em educação: a formação de professores em questão. **III seminário internacional de representações sociais**. PUCPR. Curitiba, Outubro de 2015.

MONLEVADE, João Antônio. **Educação Escolar: colaboração e cooperação nas políticas públicas**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/conferencia/documentos/texto_monlevade.pdf Acesso em 02 maio de 2021.

MONLEVADE, João Antônio. **Para entender o FUNDEB**. Ceilândia: Idéa, 2007.

MUNIZ, Raquel. **Proposta de Emenda à constituição 15 de 07 de abril de 2015**. Insere parágrafo único no art. 193; inciso IX, no art. 206 e art. 212-A, todos na Constituição Federal, de forma a tornar o Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública, incluir o planejamento na ordem social e inserir novo princípio no rol daqueles com base nos quais a educação será ministrada, e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

NASCIMENTO, Iracema Santos do (org). **Fundeb pra valer: A incidência política da Campanha Nacional pelo direito a educação na criação do Fundo da Educação Básica**. São Paulo: Chiado books, 2019.

NASSER, Jorge Kajuru Reis da Costa; VIEIRA, Alessandro; MARTINS, Angelo Mario Coronel de Azevedo; ANASTASIA, Antonio Augusto Junho; VIANA, Carlos Alberto Dias; RODRIGUES, Francisco de Assis; MELO, Elizian Pereira Gama; ALMEIDA, Elmano Ferrer de; FILHO, Espiridião Amim Helou; CONTARATO, Fabiano; ARNS, Flávio José; LIMA, Humberto Sergio Costa; FILHO, Irajá Silvestre; FERREIRA, Izalci Lucas; MARTINS, Lasier Costa; REGO, Leila Gomes de Barros; BARRETO, Luiz Cantuária; CASTRO, Marcelo Costa; FILHO, Nelson Trad; PAIM, Paulo Renato; ROCHA, Paulo Roberto Galvão da; TOMAZ, Francisco Plínio Valério; RODRIGUES, Randolfe; REGUFFE, José Antonio Machado; ROCHA, Roberto Coelho; CARVALHO, Rogério; ARRUDA, Selma Rosane Santos; CUNHA, Sérgio de Oliveira; MOTA, Telmário; NETO, Veneziano Vital do Rego Segundo; SANTOS, Zenaide Maia Calado Pereira dos. **Proposta de Emenda a Constituição 33 de 26 de março de 2019.** Acrescenta o art. 212-A à Constituição Federal, para tornar permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019

NETTO. José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx.** São Paulo: Expressão Popular, 2011

NEWMAN, Janet; CLARKE, John. Gerencialismo. **Educ. Real.** Porto Alegre, v. 37, n. 02, p. 353-381, jun. 2012. Disponível em <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-31432012000200003&lng=pt&nrm=iso>. acesso em 28 março 2019.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIAO, Theresa (org) **Gestão, financiamento e direito a educação:** análise da constituição federal e da LDB. São Paulo: Xamã, 2007.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O direito a educação. IN: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIAO, Theresa (org) **Gestão, financiamento e direito a educação:** análise da constituição federal e da LDB. São Paulo: Xamã, 2007.

OLIVEIRA, Iolanda de. **O negro no sistema educacional brasileiro:** alguns aspectos históricos e contemporâneos. [S. l.: s. n.], 2016. Disponível em:

https://www.mprj.mp.br/documents/20184/167086/apresentacao_iolanda_oliveira.pdf
. Acesso em: 17 mar. 2020.

PACHECO, Regina Silvia. Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da ENAP. **Revista do Serviço Público**. Ano 53, n.1. Jan-Mar, 2002.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Bases do Programa de governo 1994: Lula Presidente**: uma revolução democrática no Brasil. Brasília: Fundação Perseu Abramo, 1994 Disponível em <https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/02-basesdoprogramadegov.pdf> acesso em 04 nov 2021.

PEREIRA, João Márcio Mendes. A agenda educacional do Banco Mundial em tempos de ajuste e pandemia. **Educ. Pesquisa.**, São Paulo, v. 47, e242157, 2021.<https://doi.org/10.1590/S1678-4634202147242157>

PEREIRA, Taisa Carla. **A Relação entre o Estado, Organismos Internacionais e Instituições Privadas na proposição de Políticas Educacionais**. 2019. 203 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2019.

PERONI, Vera Maria Vidal. **A redefinição do papel do Estado e a política educacional no Brasil dos anos 90**. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC/SP, Brasil, 1999.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90**. São Paulo: Xamã, 2003.

PERONI, Vera Maria Vidal. Avaliação institucional em tempos de redefinição do papel do Estado. **RBPAE**. v.25, n.2, p. 285-300, mai/ago.2009.

PERONI, Vera Maria Vidal. (ORG) **Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação**. São Leopoldo: Oikos, 2015.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Serie Conquistas em Risco - Defesa da educação pública**. (entrevista) 2016. disponível em <https://www.anped.org.br/news/vera-peroni-ufrgs-serie-conquistas-em-risco-defesa-da-educacao-publica> acesso em 07 de novembro de 2020.

PERONI, Vera Maria Vidal. Múltiplas formas de materialização do privado na educação básica pública: sujeitos e conteúdo da proposta. **Currículo sem Fronteiras**, v. 18, n. 1, p. 212-238, jan./abr. 2018.

PERONI, Vera Maria Vidal. Relação público-privado no contexto de neoconservadorismo no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 41, p. e241697, 2020.

PERONI, Vera Maria Vidal. **A relação público-privado em países latino-americanos: Sujeito e conteúdo da proposta** (projeto de pesquisa). UFRGS, setembro de 2021.

PERONI, Vera Maria Vidal.; FARENZENA, Nalu. O FUNDEF no Rio Grande do Sul: Apontamentos de uma pesquisa de acompanhamento e avaliação. **EDUCAÇÃO: Teoria e Prática** - vol. 12, nº 22, jan.-jun.-2004 e nº 23, jul.-dez.-2004, p. 49-55.

PERONI, Vera Maria Vidal.; FARENZENA, Nalu. O Fundef no Rio Grande do Sul – apontamentos de uma pesquisa de acompanhamento e avaliação. **Educação: Teoria e Prática**, [S. l.], v. 12, p. 49, 2007. Disponível em: <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/educacao/article/view/588>. Acesso em: 18 dez. 2023.

PERONI, Vera Maria Vidal; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; FERNANDES, Maria Diléia Espíndola. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação no governo Lula. **RBPAE** – v.25, n.2, p. 323-340, mai./ago. 2009

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na Constituição federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 846-869, out./dez. 2018.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política de fundos no Brasil para o financiamento da educação e os desafios da equidade e qualidade. **Propuesta Educativa**, Ano 28, núm. 52, novembro 2019, pp. 24 a 40

PIRES, Marília Freitas de Campos. O materialismo histórico-dialético e a Educação. **Interface** - Comunicação, Saúde, Educação [online]. 1997, v. 1, n. 1 [Acessado 14 Novembro 2022], pp. 83-94. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1414-32831997000200006>>. Epub 04 Ago 2009.

PODER 360. **Bolsonaro pode se reunir com senador Izalci Lucas, cotado para o MEC, diz jornal.** 6 de abril de 2019. Disponível em <https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-pode-se-reunir-com-senador-izalci-lucas-cotado-para-o-mec-diz-jornal/> Acesso em: 05 fev 2020.

POMPEU, Lauriberto. Relatora do Fundeb faz aceno ao governo e à oposição em novo parecer. **Congresso em Foco**. Brasília, 13 julho 2020. Disponível em <https://congressoemfoco.uol.com.br/temas/educacao/relatora-do-fundeb-faz-acenos-ao-governo-e-a-oposicao-em-novo-parecer/>

PSCHEIDT, Kristian Rodrigo. A garantia constitucional do Neoliberalismo. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.11, n.2, 2º quadrimestre de 2016. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica

REZENDE, Maria Auxiliadora Seabra. **NOVO FUNDEB - PEC 015/2015 - Apresentação a comissão especial.** Brasília: Câmara dos Deputados, 18 de setembro de 2019.

_____, Maria Auxiliadora Seabra. **Parecer da Comissão Especial à proposta de Emenda à Constituição nº 15-A, de 2015.** Brasília: Câmara dos Deputados, 03 de março de 2020.

_____, Maria Auxiliadora Seabra. **Parecer da Comissão Especial à proposta de Emenda à Constituição nº 15-A, de 2015.** Brasília: Câmara dos Deputados, 17 de julho de 2020. (A)

REZENDE, Maria Auxiliadora Seabra. **Projeto de Lei 3.418 de 04 de outubro de 2021.** Altera a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Brasília: Câmara dos Deputados, 2021

REZENDE, Maria Auxiliadora Seabra; PONTES, Tábata Claudia Amaral de; CABRAL, Danilo Jorge de Barros et al. **Projeto de lei 4.372 de 27 de agosto de 2020.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020.

RICARDO, Luís. CNTE repudia o projeto de lei de autoria do senador Izalci Lucas que esvazia o FNDE e vários de seus programas. **SINPRO DF.** 18 de novembro de 2019. Disponível em <https://www.sinprodf.org.br/cnte-repudia-o-projeto-de-lei-de-autoria-do-senador-izalci-lucas-que-esvazia-o-fnde-e-varios-de-seus-programas/> Acesso em 05 de maio de 2021.

RIKOWSKI, G. Education Markets and Missing Products, revised and extended version of a paper that was first presented at the 1995 **Conference of Socialist Economists**, University of Northumbria at Newcastle, 7-9 July, 1996. Online at

Academia: Disponível em https://www.academia.edu/6129304/Education_Markets_and_Missing_Products. Acesso em 31 de maio de 2020.

RIKOWSKI, Glenn. Privatização em educação e formas de mercadoria. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 393-413, jul./dez. 2017. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>

RIKOWSKI, Glenn. Deturpações: Notas críticas sobre Mercadorias e Educação. **Currículo sem Fronteiras**, v. 18, n. 1, p. 269-283, jan./abr. 2018

RIKOWSKI, Glenn. On the capitalization of schools in England. **Teoria e Prática da Educação**, v. 22, n. 3, p. 05-18, 28 nov. 2019.

Rocha, Camila. Direitas em rede: *think tanks* de direita na América Latina. In: CRUZ, Sebastião Velasco e; KAYSEL, André; CODAS, Gustavo (org.) **Direita, volver!:** o retorno da direita e o ciclo político brasileiro. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2015.

RODRIGUES, Eduardo; TURTELLI, Camila. Fundeb permanente pode tirar ganho com reforma da Previdência. **O Estado de São Paulo**, n. 45992, 19/09/2019. Economia Disponível em <https://www.estadao.com.br/economia/pec-que-aumenta-recursos-da-uniao-para-educacao-pode-anular-reforma-da-previdencia-diz-governo/>

RODRIGUES, Mateus. Após críticas do MEC, secretários de Educação dizem apoiar Fundeb com 40% de verbas da União. **G1.Globo.com**. 20 de setembro de 2019. Disponível em <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/09/20/apos-criticas-do-mec-secretarios-de-educacao-dizem-apoiar-fundeb-com-40percent-de-verbas-da-uniao.ghtml> acesso em 09 dez 2022.

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de Financiamento da Educação Básica no Brasil:** do FUNDEF ao FUNDEB. Brasília: Liber Livro, 2010.

SALDANHA, Paulo. Em trapalhada do governo, FNDE erra transferência de R\$ 766 milhões do Fundeb. **Folha de São Paulo**. 22 de março de 2021. Disponível em

<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2021/03/em-trapalhada-do-governo-fnde-erra-transferencia-de-r-766-milhoes-do-fundeb.shtml> Acesso em 01 abril 2022.

SANTOS, Marina Silveira Bonacazata; MOREIRA, Jani Alves da Silva. O financiamento e a gestão da EB: a relação entre o público e o privado. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 12, n. 23, p. 333-346, jul./out. 2018. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>> <http://dx.doi.org/10.22420/rde.v12i23.803>

SAVIANI, Demerval. **Da nova LDB ao FUNDEB**: por uma outra política educacional. coleção educação contemporânea. Campinas, SP: Autores Associados, 2007

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **PERSPECTIVA**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 427-446, jul./dez. 2005. Disponível em <http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html> acesso em 20 jan 2020.

SIQUEIRA, Carol. Deputada diz que discussão sobre Fundeb para filantrópica não se encerrou. **Agência Câmara de Notícias**. Brasília. 17 de dezembro de 2020. Disponível em <https://www.camara.leg.br/noticias/717243-DEPUTADA-DIZ-QUE-DISCUSSAO-SOBRE-FUNDEB-PARA-FILANTROPICA-NAO-SE-ENCERROU>

SOCARRÁS, José Francisco Puello. **Nueva gramática del neo-liberalismo**: itinerarios teóricos, trayectorias intelectuales, claves ideológicas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2008.

SOUZA, Paulo Renato. **A revolução gerenciada**: Educação no Brasil 1995-2002. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recebida denúncia contra deputada de TO por compra de material didático sem licitação**. 24 de junho de 2014. Disponível em https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?id_Conteudo=269780 Acesso em: 13 maio 2021

_____. **Professora Dorinha é absolvida da acusação de crime contra a Lei das Licitações.** 04 de junho de 2019. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=413106> Acesso em: 13 maio 2021

TANNO, Claudio Riyudi. **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. Estudo Técnico nº 024/2017. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017.

_____. **PEC 15/2015 FUNDEB: Texto aprovado na Câmara dos deputados novo mecanismo redistributivo:** Resultados esperados, avaliação e proposta de regulamentação. Estudo Técnico nº 22/2020. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020.

THOMPSON, E. P. **A miséria da teoria ou um planetário de erros.** Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

THOMPSON, E. P. **As peculiaridades dos ingleses e outros artigos.** Campinas: Editora UNICAMP, 2012, p. 75-286.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Educação Já -** Propostas para Aprimoramento nos Mecanismos de Financiamento da Educação Básica. TPE: São Paulo, 2018.

_____. **Anuário Brasileiro da educação básica 2019.** Moderna: São Paulo, 2019.

_____. **Nota Técnica:** Análise da relação entre investimento por aluno e qualidade do ensino. TPE: São Paulo, 2019 (A)

_____. **Análise do TODOS sobre a regulamentação do novo fundeb.** São Paulo: TPE, 2020. Disponível em <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/lei-de-regulamentacao-do-novo-fundeb-emenda-constitucional-108-2020/>

_____. **Posicionamento - Novo FUNDEB:** é possível ser maior, mais justo e mais eficiente. TPE: São Paulo, 2020 (A)

_____. **Nota técnica:** os desafios de regulamentação do novo FUNDEB. TPE: São Paulo, 2020 (B)

_____. **Relatório de Atividades 2019.** TPE: São Paulo, 2020 (C)

_____. **Relatório anual de atividades 2022.** TPE: São Paulo, 2023.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UCZAK, Lucia Hugo; BERNARDI, Liane Maria. A organização e ação do movimento empresarial Todos pela Educação durante a pandemia da COVID-19. **Journal. Pol. Educ-s**, Curitiba, v. 15, e79504, 2021. Disponível em <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-19692021000100302&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 28 de outubro de 2022.

VIEIRA, Evaldo. **Democracia e política social.** São Paulo: Cortez, 1992.

VIEIRA, A. M.; CHIARAMONTE, A. R. O Instituto Millenium na busca por poder. **Tempo Social**, [S. l.], v. 33, n. 1, p. 169-202, 2021. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/165937>. Acesso em: 3 agosto. 2023

VIEIRA, Gastão Dias. **PARECER PROFERIDO EM PLENÁRIO AO PL Nº 3418, DE 2021 E APENSO (PL Nº 4084/2021).** Dispõe sobre a atualização da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021.

ZANINI, Fabio. Governo quer usar FUNDEB para privatizar creches. **Folha de São Paulo**. 11 de fevereiro de 2020. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2020/02/governo-quer-usar-fundeb-para-privatizar-creches.shtml?origin=folha> Acesso em 03 maio 2022.