

# O IMPACTO DA INCIDÊNCIA DOS ATORES SOCIAIS NA TRAMITAÇÃO DO NOVO FUNDEB

*Data de aceite: 03/06/2024*

**Rani Beatriz Cruz Evangelista dos Santos**

**RESUMO:** O financiamento da educação básica no Brasil, desde 2007, ocorre essencialmente por meio dos recursos do Fundeb. A perspectiva de término em 2020 fez com que diversos esforços fossem lançados para formular um fundo, dessa vez, de caráter permanente. Nesse contexto, diversos atores - estatais ou não - travaram disputas dentro e fora do parlamento procurando incidir no processo decisório dessa política. Embora tenham se mostrado presentes no processo de formulação de políticas educacionais, a literatura ainda é incipiente no que se refere à análise da participação dos atores sociais. Tendo isso em vista, esse artigo tem como objetivo analisar o impacto da incidência de dois atores sociais na tramitação do Novo Fundeb: a Campanha Nacional Pelo Direito à Educação (CNDE) e o Todos pela Educação (TPE). Para tanto, utilizaremos do arcabouço teórico da Economia da Educação e da Ciência Política. Além disso, analisaremos as propostas desses grupos para o Fundeb permanente e os discursos

defendidos em veículos de comunicação. A investigação demonstrou um caminho teórico-metodológico profícuo para o estudo da participação de atores não-governamentais em processos de políticas públicas. No que se refere à participação dos grupos estudados na tramitação do Novo Fundeb, consideramos que não há monopólio, embora o CNDE tenha demonstrado maior impacto na legislação e o TPE maior participação na mídia.

**PALAVRAS-CHAVE:** Novo Fundeb; Políticas Públicas; Atores sociais.

**ABSTRACT:** Financing of basic education in Brazil, since 2007, has occurred essentially through Fundeb resources. The prospect of ending in 2020 led to several efforts being launched to formulate a fund, this time, of a permanent nature. In this context, several actors - state or not - fought inside and outside parliament seeking to influence the decision-making process of this policy. Although they have been present in the process of formulating educational policies, the literature is still incipient when it comes to analyzing the participation of social actors. With this in mind, this article aims to analyze the impact of the influence of two social actors on the processing of the New

Fundeb: the National Campaign for the Right to Education (CNDE) and Todos pela Educação (TPE). To do so, we will use the theoretical framework of the Economics of Education and Political Science. Furthermore, we will analyze the proposals of these groups for the permanent Fundeb and the speeches defended in communication vehicles. The investigation demonstrated a fruitful theoretical-methodological path for studying the participation of non-governmental actors in public policy processes. Regarding the participation of the groups studied in the processing of the New Fundeb, we consider that there is no monopoly, although the CNDE has demonstrated a greater impact on legislation and the TPE has greater participation in the media.

**KEYWORDS:** New Fundeb; Public Policy; Social actors.

## INTRODUÇÃO

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) se configura como a principal política de cooperação para redistribuição de recursos para a educação pública brasileira (Camargo, 2020). O Fundeb foi regulamentado em 2007, com vigência até 2020, e é composto por vinte e sete fundos estaduais, recebendo aportes das diferentes esferas federativas – municípios, estados e União. Os critérios de arrecadação e aplicação são regulados pelos artigos nº 212 e 212-A da Constituição Federal. Esses artigos sofreram alterações a partir da Emenda Constitucional nº 108 de 2020, e regulamentados pelas leis nº 14.113 de 2020 e nº 14.276 de 2021. Tais dispositivos legais deram origem ao atual Fundeb de caráter permanente, que substituiu a primeira versão.

Com a perspectiva de término do período de vigência deste primeiro fundo, iniciou-se o período de tramitação para um novo Fundeb. O processo legislativo começou em 2015, com a primeira fase concluída em 2020, produzindo como resultado a promulgação dos dispositivos legais supracitados. Durante esse período, foi constatada forte disputa entre dois atores sociais possuidores de diferentes concepções e atuações educacionais: a rede da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) e o Todos pela Educação (TPE), organização de caráter não-governamental de base empresarial (Cara e Nascimento, 2021).

A CNDE, fundada em 1999, estabeleceu-se como liderança articuladora de diferentes movimentos sociais em prol da formulação do primeiro Fundeb, do Plano Nacional de Educação (PNE) e da implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), estando, por isso, sob a égide do campo de defesa e promoção do direito à educação (Cara e Nascimento, 2021). O TPE, por sua vez, atua e advoga na perspectiva do direito à aprendizagem (Cara, 2019a; Carneiro, 2019; Cara, 2019b), que, ao vincular-se às reformas econômicas da educação, representa uma redução ou focalização do primeiro direito social inscrito no art. 6º da Constituição Federal.

Diante da evidente e documentada disputa, o presente artigo<sup>1</sup> visa analisar a

---

<sup>1</sup> Este trabalho é resultado de pesquisa de Iniciação Científica realizada pela autora durante o curso de Pedagogia, na

influência desses dois atores sociais - Campanha Nacional pelo Direito à Educação e Todos Pela Educação - na tramitação e no resultado do processo legislativo que promulgou, por meio da Emenda à Constituição nº 108/2020 e das leis nº 14.113/2020 e nº 14.276/2021, a regulamentação do novo Fundeb. O intuito é colaborar para a compreensão de dois fenômenos: 1) a tomada de decisão legislativa e 2) a elaboração de políticas públicas educacionais decisivas.

Para atingir tal objetivo, a pesquisa propõe-se a levantar fontes documentais primárias do processo legislativo relacionados à matéria - audiências públicas das quais membros dos dois grupos estudados participaram - submetendo-os à análise qualitativa de seus conteúdos e relacionando-as com o enquadramento programático da CNDE e da organização TPE. Sabendo que a atuação desses grupos não se limita à arena político-partidária, mas também disputam ideias e legitimação do público mais amplo por meio da mídia, também serão levantados dados de jornais de grande circulação no que diz respeito aos debates travados por esses atores. O uso dessas fontes parte do princípio de que

apesar de o campo político apresentar uma configuração específica, com regras e capitais próprios (...), os veículos de comunicação tornam-se novos espaços de disputa e novas ferramentas de persuasão, além de incorporar outros atores nos pleitos políticos. (...) o poder da comunicação é central dentro da disputa política, principalmente por sua capacidade de produção de sentidos e significados (Penteado e Fortunato, 2015, p. 129)

A investigação sobre a influência dos atores sociais nos processos legislativos brasileiros encontra-se ainda em estágio embrionário (Cara e Nascimento, 2021). Tal aspecto tende a tornar menos evidente o fato de a produção de dispositivos legais educacionais ser influenciada por diferentes atores que não somente àqueles estatais, dificultando a compreensão sobre o modo como o país financia o direito de sua população à educação. Nesse sentido, o estudo rigoroso e científico dos atores e da legislação do Fundeb é de fundamental relevância. De forma seminal, alguns trabalhos buscam preencher esse hiato (Nascimento, 2019; Martins, 2011), mas possuem corpo metodológico insuficiente para aproximar a teoria de formulação de políticas públicas com a teoria de processo legislativo (Cara e Nascimento, 2021). Dessa forma, a presente pesquisa procura agregar elementos a esse debate que interliga ferramentas analíticas da Ciência Política e da Economia da Educação.

## **FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: UM CAMINHO POSSÍVEL**

Nesta seção faremos uma breve revisão bibliográfica acerca dos temas basilares deste trabalho: financiamento da educação, processo legislativo, formulação de políticas públicas e a relação entre essas e a mídia. Pretendemos com isso trazer um arcabouço teórico que agregue elementos da Ciências Política e da Economia da Educação, avançando

na construção de um campo analítico ainda pouco explorado. O intuito é contribuir na compreensão da capacidade de incidência de atores sociais em políticas educacionais, especificamente o Novo Fundeb.

Na Constituição Federal, os temas relacionados ao financiamento da educação brasileira são tratados nos Arts. nº 212 e 213, onde estão previstas a vinculação de recursos e a possibilidade de transferência para instituições privadas, respectivamente. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), um sistema de fundo que tem como objetivo recolher e remanejar recursos para educação básica em âmbito nacional, era descrito no Art. nº 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O Fundeb entrou em vigor em 2007, com previsão de término em 2020. Por esse motivo, em 2015 começou a tramitar a PEC nº 15/2015, elaborada pela deputada Raquel Muniz (PSC/MG), com o propósito de tornar o Fundeb permanente. Foram realizadas audiências públicas e debates em plenário em que novas propostas para compor a PEC eram trazidas por diferentes atores, estatais ou não. Entre os grupos que participaram ativamente do processo legislativo, provocando grande influência na composição da legislação, estavam o Todos Pela Educação (TPE), organização de base empresarial, e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE). Em 2020, a Emenda Constitucional (EC) nº 108/2020 altera os artigos da Constituição citados, e são regulamentados pelas leis nº 14.113/2020 e nº 14.276/2021.

A história das políticas de fundos para a educação estabelecidas no Brasil é cercada de disputas de interesse na arena político-partidária. Para discutir as questões relativas ao processo legislativo, Cara e Nascimento (2021) trazem duas tradições predominantes na Ciência Política: a funcionalista e a neoinstitucionalista. Segundo os autores, esta última é a corrente hegemônica atualmente. O neoinstitucionalismo tem como alvo observar os objetivos de carreira dos parlamentares e a interação destes com outros atores, dentro e fora do parlamento, de modo que seja possível explicar fenômenos da vida parlamentar, como é o caso da produção legislativa. A corrente é dividida em três abordagens: distributiva, partidária e informacional. A abordagem distributiva afirma que a ação parlamentar está pautada na reeleição de seus membros, fazendo com que o trabalho dos parlamentares seja orientado pela distribuição de benefícios em seu distrito eleitoral e pelo atendimento dos interesses de seus eleitores. Dessa forma, a participação em comissões tem como objetivo atender a essas necessidades. A abordagem partidária, por sua vez, como o nome já sugere, parte do princípio de que o partido orienta a ação individual de cada parlamentar, subordinando a participação em comissões a essas orientações. Por fim, a abordagem informacional afirma existir uma assimetria entre os poderes executivo e legislativo em termos de informação – sendo o primeiro privilegiado – o que faria da participação em comissões algo que geraria uma demanda por especialização (Cara e Nascimento, 2021).

Santos (2002) ao estudar a dinâmica legislativa do período entre 1946 e 1964 comparando com o período pós-1988, demonstra que atualmente existe uma consistência

no comportamento partidário. Ou seja, é mais comum que os parlamentares atuem de acordo com o que foi definido pela maioria do partido. Por outro lado, quando questões de liderança e bancadas estão em jogo, a especialização prévia do parlamentar apareceu como mais relevante do que sua lealdade ao partido no período pós-1988. Em outro trabalho, Santos (2014) aponta que, embora haja uma vantagem informacional por parte do poder Executivo, grande parte dos integrantes da Consultoria Legislativa (Conle) tem diploma superior, o que demonstra que o Congresso possui algum grau de expertise. O autor diz

a tarefa dos consultores é gerar informações, *hard data*, ou dados brutos, na confecção de pareceres a serem apreciados nas comissões – o que é feito de forma autônoma [...]

Portanto, o que se viu basicamente foi que, o sistema de comissões permanentes do Legislativo possui, sim, papel informativo relevante no processo decisório em torno de políticas públicas (Santos, 2014, p. 35)

Sendo assim, é possível observar a coexistência das diferentes correntes teóricas sobre o processo legislativo no parlamento brasileiro. Cara e Nascimento (2021) apontam que o mesmo ocorre com a política de fundos.

No que se refere à produção das políticas públicas educacionais, Cara e Nascimento (2021) trazem para o debate três modelos teóricos que são recorrentes na literatura: múltiplos fluxos, elaborado por John Kingdon em 1984; coalizões de advocacia, engendrado por Paul Sabatier e Jenkins-Smith em 1993; e equilíbrio pontuado, desenvolvido por Frank R. Beumgartner e Bryan D. Jones em 1993. A partir desses modelos pode-se fazer análise da formulação de políticas públicas, buscando compreender quais são os fenômenos que influenciam na continuidade ou mudança dessas políticas.

O modelo de múltiplos fluxos (*multiple streams*) surge no intuito de explicar a fase da construção da agenda governamental no processo de formulação de políticas públicas. Para o cientista político John Kingdon, a elaboração da agenda é um momento altamente competitivo em que participam diversos atores (Almeida e Gomes, 2018). Kingdon compreende que a mudança de agenda necessária para elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas está condicionada a uma janela de oportunidades gerada pela convergência dos fluxos de problemas (*problemstream*) e de soluções (*policystream*) e o fluxo político (*politicalstream*). A agenda política segue um processo que se caracteriza pelo reconhecimento de um problema social, pela existência de ideias, entre os diversos atores, que visam conceituar essas questões e pela presença de um contexto político - que inclui o legislativo - propício a tomada de decisões (Gottens, 2013, p 513). Uma questão se torna um problema social a partir do momento que os formuladores de políticas públicas acreditam que devem atuar sobre ela (Almeida e Gomes, 2018).

Já o modelo das coalizões de advocacia concebe o processo político como um sistema aberto e dinâmico, cujo subsistema de políticas públicas é uma unidade analítica. Essa

abordagem enfatiza a importância dos valores e ideias, pois é o compartilhamento de crenças sobre determinado tema que orienta a ação dos atores que compõem o subsistema (ibidem). De acordo com Sabatier e Jenkis-Smith (1993 *apud* Cara e Nascimento, 2021), a tendência dos subsistemas é manter a estabilidade, a não ser que ocorram o que eles chamaram de perturbações de maior vulto – que podem ter razões internas ou externas ao subsistema.

Baumgartner e Jones (1993) analisaram a dinâmica de evolução das políticas públicas na perspectiva do modelo de equilíbrio pontuado, inspirando-se em elementos da biologia. Segundo esse modelo, a trajetória da maior parte das políticas públicas é marcada por estabilidade com mudanças de caráter incremental e de longo prazo (equilíbrio), descontinuadas por mudanças abruptas (pontuação) (Cara e Nascimento, 2021; Almeida e Gomes, 2018). Conforme os autores desse modelo, após a perda do equilíbrio, o sistema se reorientaria por novos padrões incrementais de longo prazo. Portanto, é nessa perda de estabilidade que novos atores podem emergir, “capazes de propor ao macrosistema uma nova imagem da política pública relacionando um problema a uma solução” (Cara e Nascimento, 2021, p. 10).

Os modelos de coalizões de advocacia e de equilíbrio pontuado são interessantes pois trazem a categoria de análise dos subsistemas. Segundo Capella e Brasil “O conceito de subsistemas se refere às nossas instituições sociais e à forma como elas interagem umas com as outras e com entidades e atores não governamentais, tais como grupos de interesse, a mídia e especialistas em política” (2015, p. 73). São, portanto, arcabouços teóricos importantes para compreender a incidência de atores não estatais na produção de políticas públicas, como é o caso da formulação do Fundeb.

A disputa de legitimidade para o processo legislativo e para a produção de políticas públicas em educação fazem com que grupos não-estatais expandam seus discursos para o público mais amplo. Como afirmam Penteadó e Fortunato (2015), a atuação da mídia pode influenciar na formulação e resultados de políticas públicas, seja atuando numa perspectiva de *agenda setting* no que se refere a temas de grande importância para a sociedade ou mesmo servindo de espaço para a avaliação de políticas já existentes.

## **O NOVO FUNDEB: DISPUTAS ENTRE ATORES SOCIAIS**

A presença de atores não governamentais na tramitação do Novo Fundeb foi comprovadamente importante, quanti e qualitativamente. Grupos sociais, sobretudo de especialistas em educação, foram ativos na participação das audiências públicas, o que permitiu uma grande incidência na legislação. Teixeira *et al.* (2023) mostra que na 55ª Legislatura os grupos de interesse e especialistas se destacaram nas reuniões, que exerceram influência nos debates a partir da construção do conhecimento, contribuindo para a elaboração do texto base da lei. Entre as participações em audiências públicas, destaca-se a presença de membros da CNDE e do TPE.

Apesar dessa constatação, Gluz e Cara (2023) demonstram que grande parte das pesquisas em Educação ainda não consideram a participação de atores, sobretudo atores sociais, nas políticas de fundo como elemento relevante. Poucos são os trabalhos publicados em revistas Qualis A e B que utilizam essa abordagem, o que dificulta a compreensão da maneira como as políticas educacionais têm sido formuladas. A análise que será apresentada a seguir pretende avançar nesse sentido e contribuir para um melhor entendimento dos fenômenos das políticas de financiamento da educação no Brasil.

## **Campanha Nacional Pelo Direito à Educação e Todos Pela Educação: dois paradigmas educacionais**

Para melhor compreender a atuação da CNDE e do TPE, é importante ressaltar os paradigmas educacionais sob os quais cada grupo se coloca. Como expõe Gluz (2021), alguns autores que pesquisam os dois grupos têm demonstrado que a CNDE é uma rede composta por diversas entidades da sociedade civil, entre eles movimentos e sindicatos, e partem do paradigma do *direito à educação*. O TPE, por sua vez, está alinhado aos setores empresariais (apesar de ser uma Organização Não-Governamental) e reformadores educacionais, se encontrando na vertente da defesa do *direito à aprendizagem*.

Essas duas concepções se opõem na medida em que defendem duas visões distintas de educação. De acordo com Cara e Nascimento (2021), o subsistema que atua em defesa do direito à aprendizagem está atrelado à defesa de reformas educacionais. Essa perspectiva

extraí da agenda e do núcleo das políticas educacionais questões relativas às condições de oferta do ensino, ao mesmo tempo em que retira a centralidade das práticas educativas pautadas na Pedagogia. Por fim, evidencia apenas um produto da educação: a aprendizagem de determinados conteúdos auferidos por avaliações padronizadas de larga-escala (Cara, 2019). Ou seja, a remuneração, a política de carreira, as condições de trabalho das e dos profissionais da educação, a infraestrutura das escolas, os insumos pedagógicos, a gestão democrática do ensino e a liberdade do exercício de práticas pedagógicas – todos temas constitucionais, determinados pelos incisos do art. 206 da Lei Maior – passam a ser secundarizados ou – até mesmo – combatidos no debate público, mesmo em um país desigual como o Brasil. (Cara e Nascimento, 2021, p. 17).

O direito à educação, por sua vez, é mais amplo e, embora os grupos que defendem essa abordagem possuam diversas divergências internas, eles têm 6 pontos de consenso:

O primeiro é a defesa da educação universal, pública, gratuita, laica e de qualidade socialmente referenciada para todas e todos, da creche ao ensino médio, da educação básica à educação superior. O segundo é a determinação do dever do Estado na oferta da educação. Terceiro, a finalidade da educação é a formação integral de homens e mulheres (Paro, 2012), para que sejam capazes de ler o mundo e se emancipar (Freire, 2005). Quarto, integralmente, é prioritária a luta pelo financiamento adequado das políticas públicas educacionais com a destinação de recursos públicos exclusivamente para escolas públicas. Quinto, os profissionais da educação devem ser valorizados. E, sexto, a gestão da educação deve ser democrática. (Cara, 2019).

Partimos da ideia, defendida pelos autores citados (Cara, 2019; Cara e Nascimento, 2021) de que a abordagem do direito à aprendizagem reduz o direito à educação, pois não considera a amplitude desse campo - que está para além da sala de aula, da mensuração de resultados por avaliações externas e dos rankings. E para garantir o direito à educação em sua plenitude é necessário que haja grandes investimentos nos sistemas públicos de ensino. Os grupos que advogam pelo direito à aprendizagem, no entanto, comumente trazem à tona o discurso da eficiência do gasto público, fazendo defesa à um baixo investimento nas políticas educacionais - como ocorreu durante a tramitação do Fundeb.

Lançando olhar sobre as propostas trazidas pela CNDE e TPE nas audiências públicas, além dos discursos que foram levados à mídia por membros desses grupos, é possível constatar em qual vertente cada um deles atua.

## **INCIDÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Como já é sabido e apresentado por vários autores, o processo de tramitação do Fundeb Permanente envolveu a participação de diversos grupos não-estatais, dentre eles a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) e o Todos pela Educação (TPE). Esses dois atores em particular se mantiveram presentes durante o processo de tramitação da lei de fundos, tanto nos debates em plenário quanto em outros espaços, como por exemplo, a grande mídia. Analisaremos, a partir de agora, como se deu a incidência de cada um desses grupos na tramitação da política de fundos. Em primeiro lugar, olharemos para as proposições que foram feitas por esses grupos em relação à legislação do Fundeb para, mais tarde, entender a participação na mídia.

A disputa entre os dois grupos foi muito forte, sobretudo em relação a alguns temas específicos como a Complementação da União, Privatização e as concepções de Qualidade da Educação. No tange a Complementação da União, como mostra Gluz (2021), enquanto o TPE propõe uma complementação de 15%, a CNDE sugeriu em abril de 2018 o percentual de 50% e em junho de 2019, 40%. Os argumentos do TPE partem do princípio de que “o aumento de 5%, no atual desenho da complementação, seria o suficiente para promover uma educação de qualidade” (Gluz, 2021), o que é rebatido pela CNDE, que entende que a garantia do direito à educação posto na Constituição não pode ser assegurada a partir dos recursos que estão sendo destinados ao ensino público. A proposta do TPE foi contemplada pela Emenda nº 3, escrita pela deputada Tábata Amaral (PDT/SP) e pelo deputado Felipe Rigoni (PSB/ES). Já a relatora Professora Dorinha (DEM/TO) aumentou o percentual de complementação para 40% no 2º Substitutivo, que corrobora com o que a CNDE defendeu. Em janeiro de 2020, no entanto, a CNDE publicou uma carta concordando com o percentual de pelo menos 20% de complementação da União. Segundo a carta,

a complementação da União teria que ser de, no mínimo, 50%. Contudo, no curso dos debates parlamentares, convencionou-se um patamar de, no mínimo, 40%. No entanto, diante da desfavorável correlação de forças no Congresso Nacional e frente ao governo de Jair Messias Bolsonaro, acertou-se o patamar de 20%. Considerando esse cenário, duplicar a complementação da União ao Fundeb é uma incontestável conquista - que precisa ser confirmada. (Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, 2020)

### Pelo texto final do Fundeb (Brasil, 2020) ficou definido que

Art. 5º A complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o art. 3º desta Lei, nas seguintes modalidades:

I - complementação-VAAF: 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos da alínea a do inciso I do **caput** do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

II - complementação-VAAT: no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), nos termos da alínea a do inciso II do **caput** do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

III - complementação-VAAR: 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica, conforme disposto no art. 14 desta Lei.

Parágrafo único. A complementação da União, nas modalidades especificadas, a ser distribuída em determinado exercício financeiro, será calculada considerando-se as receitas totais dos Fundos do mesmo exercício.

Ainda em relação à complementação, a CNDE ressaltou a importância de preservar o salário-educação, pois se ocorresse a incorporação deste na complementação da União, esta cairia para 15%, em convergência com as propostas do Governo Federal e do TPE, entre outros atores. Ficou definido pelo Parágrafo 2º do Art. 4º que “É vedada a utilização dos recursos oriundos da arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal na complementação da União aos Fundos.” (Brasil, 2020).

Outro tema de extrema importância que foi debatido entre esses dois grupos foi o Custo Aluno Qualidade Inicial e Custo Aluno-Qualidade (CAQi-CAQ). Trata-se de um mecanismo criado pela própria CNDE que tem como função traduzir em valores o quanto precisa-se investir por aluno por ano para garantir padrões mínimos de qualidade da educação. A defesa da CNDE era de que o CAQ fosse incorporado e viabilizado pelo Fundeb, progressivamente, o que foi institucionalizado na Lei do Fundeb por meio do Parágrafo 2º do Art. 49, que afirma que

As diferenças e as ponderações aplicáveis entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, bem como seus custos médios, de que trata esta Lei, considerarão as condições adequadas de oferta e terão como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), quando regulamentado, nos termos do § 7º do art. 211 da Constituição Federal. (ibidem).

## **PARTICIPAÇÃO NA MÍDIA**

No que se refere aos artigos colhidos em veículos de informação, foram determinadas cinco fontes de grande circulação: Carta Capital, O Estado de São Paulo, Folha de São Paulo, O Globo e Valor Econômico. Para a seleção de artigos, utilizamos o PressReader, site que permite a leitura e armazenamento desse material, no caso do Estadão e Folha. Matérias da CartaCapital e O Valor foram pesquisadas no buscador dos próprios sites. Em relação ao jornal O Globo, o buscador do site apresentou problemas e apenas notícias do ano de 2022 foram encontradas por esse meio, matérias dos demais anos (2019, 2020 e 2021) foram encontradas pelo Google. Para todas essas buscas, utilizou-se o termo “Fundeb”. O resultado dessa primeira busca foi o apresentado abaixo:

- Estadão: 287 resultados
- Folha de São Paulo: 410
- Carta Capital: 117
- Valor: 644
- O Globo: 172

A partir dessa busca preliminar, houve uma seleção mais minuciosa do material. Em primeiro lugar, é preciso ressaltar que o foco da busca era a tramitação do Novo Fundeb e, portanto, matérias que tratavam do tema apenas marginalmente (como era o caso de matérias sobre desvio de verbas) não foram consideradas. Aquelas matérias que diziam respeito ao Novo Fundeb foram organizadas segundo as seguintes categorias:

1. Artigos de opinião
2. Complementação da União
3. Composição (vinculação de tributos)
4. Distribuição
5. Governo Bolsonaro (artigos que versem sobre a relação do governo federal da época na tramitação do Fundeb)
6. Informativo (matérias que têm como função apenas informar os acontecimentos em relação ao processo)
7. Pagamento dos trabalhadores da educação

8. Participação popular/conselhos
9. Privatização
10. Qualidade da educação
11. Salário-educação
12. Outros

Essas categorias dizem respeito a temas importantes para formulação da política de fundos e estão muito presentes nos discursos dos atores. Por meio desses códigos, torna-se possível compreender quais os temas mais caros aos atores que são foco da pesquisa (TPE e CNDE). A inclusão da categoria “Governo Bolsonaro” se mostrou necessária durante o processo de coleta dos artigos, quando foi possível perceber o impacto da ausência do Governo Federal em relação à formulação do novo Fundeb. Essa inércia foi apontada nos artigos diversas vezes e parece ter incentivado uma presença mais forte dos atores não-estatais.

Como resultado, apresenta-se a Tabela 1 a seguir:

	Carta Capital	%	Folha de São Paulo	%	O Estado de São Paulo	%	O Globo	%	Valor Econômico	%	Total	%
<b>Artigos de opinião</b>	2	5,4%	5	8,19%	2	5,71%	0	0%	4	2,98%	13	4,19%
<b>Complementação</b>	0	0%	12	19,67%	5	14,28%	3	6,97%	22	16,41%	42	13,54%
<b>Composição</b>	0	0%	0	0%	2	5,71%	0	0%	7	5,22%	9	2,9%
<b>Distribuição</b>	1	2,7%	7	11,47%	3	8,57%	3	6,97%	7	5,22%	21	6,77%
<b>Governo Bolsonaro</b>	8	21,62%	6	9,83%	4	11,42%	7	16,27%	22	16,41%	47	15,16%
<b>Informativo</b>	16	43,24%	4	6,55%	9	25,71%	11	25,58%	41	30,59%	81	26,12%
<b>Pagamento trabalhadores da educação</b>	1	2,7%	4	6,55%	2	5,71%	9	20,93%	9	6,71%	25	8,06%
<b>Participação popular/conselhos</b>	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
<b>Privatização</b>	9	24,32%	16	26,22%	4	11,42%	8	18,6%	11	8,2%	48	15,48%
<b>Qualidade da educação</b>	0	0%	5	8,19%	3	8,57%	2	4,65%	6	4,47%	16	5,16%
<b>Salário educação</b>	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
<b>Outros</b>	0	0%	2	3,27%	1	2,85%	0	0%	5	3,73%	8	2,58%
<b>Total</b>	37	100%	61	100%	35	100%	43	100%	134	100%	310	100%

TABELA 1 - Organização quantitativa das matérias jornalísticas sobre o Novo Fundeb, entre 2019 e 2022

Fonte: Elaborado pela autora.

O que se depreende dos dados coletados, é que, além das matérias informativas sobre o Fundeb, a Complementação e a Privatização foram os temas mais abordados nas fontes pesquisadas. As notícias e artigos sobre o Governo Bolsonaro também foram muito expressivas, compreendendo 15,16% da amostra.

Ao olhar para esses dados é importante refletir sobre o papel da mídia na sociedade da comunicação. Algumas hipóteses da *agenda setting* em relação à mídia sustentam que “os meios de comunicação de maneira geral influenciam seus públicos indicando os assuntos que devem pautar sua conversação cotidiana” (Spannenberg, Silva e Alves, 2019, p. 102). Muitas matérias sobre Complementação, por exemplo, endossam o discurso de que é preciso que o financiamento da educação seja pautado na ideia de responsabilidade fiscal e que, além disso, a gestão dos recursos é mais importante para a qualidade do sistema educacional do que os recursos em si. É preciso, portanto, não encarar a mídia como um espaço neutro de simples transmissão dos fatos, mas ter em mente que a escolha do que é ou não notícia também passa por um processo de disputas simbólicas.

No que se refere aos grupos estudados, as Tabelas 2 e 3 apresentam quantitativamente as matérias que mencionam a CNDE e o TPE ou que são escritos por integrantes dessas organizações.

Categorias	CartaCapital	Folha de S. Paulo	O Estado de S. Paulo	O Globo	Valor Econômico	Total
Artigo de opinião	1	1	0	0	0	2
Complementação	0	1	0	0	2	3
Composição	0	0	0	0	0	0
Distribuição	1	1	0	1	0	3
Governo Bolsonaro	2	0	0	0	1	3
Informativo	5	1	1	0	0	7
Pagamento trabalhadores	0	0	0	1	0	1
Participação popular/conselhos	0	0	0	0	0	0
Privatização	4	0	0	1	1	6
Qualidade da educação	0	1	0	0	1	2
Salário educação	0	0	0	0	0	0
Outros	0	1	0	0	0	1
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>28</b>

TABELA 2 - Organização quantitativa de matérias escritas ou que mencionam a CNDE

Fonte: Elaborada pela autora.

Categorias	CartaCapital	Folha de S. Paulo	O Estado de S. Paulo	O Globo	Valor Econômico	Total
Artigo de opinião	2	0	4	0	3	9
Complementação	0	5	0	0	4	9
Composição	0	0	0	0	1	1
Distribuição	0	2	1	1	1	5
Governo Bolsonaro	2	0	1	2	6	11
Informativo	0	2	4	0	2	8
Pagamento trabalhadores	0	0	0	3	0	3
Participação popular/conselhos	0	0	0	0	0	0
Privatização	2	3	2	3	3	13
Qualidade da educação	0	0	1	0	4	5
Salário educação	0	0	0	0	0	0
Outros	1	2	0	0	2	5
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>14</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>26</b>	<b>69</b>

TABELA 3 – Organização quantitativa de matérias escritas ou que mencionam o TPE

Fonte: Elaborada pela autora.

Atualmente, os dois grupos são referências e têm presença importante na formulação de políticas públicas da educação brasileira. Essa relevância se evidencia quando olhamos para as matérias jornalísticas sobre o novo Fundeb: cerca de 1/3 das matérias selecionadas foram escritas ou fizeram referência à CNDE ou ao TPE. Ambas as organizações são frequentemente referenciadas em matérias informativas, reforçando o título de especialistas em educação e que tem legitimidade para sustentação de argumentos. Houve prevalência do TPE que representou mais de 70% da amostra. Como podemos observar na Tabela 2, excetuando as matérias informativas, os temas mais abordados pela CNDE foram: Complementação, Distribuição, Governo Bolsonaro e Privatização. No caso da TPE (Tabela 3), Complementação, Privatização e Governo Bolsonaro também se mostraram assuntos de grande importância, acrescentando também uma forte presença na escrita de Artigos de Opinião.

Ambos os grupos se posicionaram a favor do aumento da complementação da União, porém percebe-se uma grande diferença entre as propostas: enquanto a CNDE e outros grupos apoiavam um percentual de 50% na complementação da União para que a qualidade da educação seja realmente contemplada, o TPE e outros grupos empresariais se pautavam em argumentos fiscais para justificar uma proposta de apenas 15%. Outro ponto que surge da coleta de dados é a quantidade de artigos publicados (15,16%) criticando a inércia do Governo Federal da época em relação a propostas para o Fundeb. Os dois grupos explorados fazem críticas a essa falta de atuação do Ministério da Educação (MEC). Essa situação pode ter sido uma causa para a maior atuação e relevância de grupos não-estatais no processo de tramitação do Fundeb, uma vez que o executivo não cumpriu um papel de protagonista. Um tema que representou 5,16% da amostra e foi muito caro ao CNDE e TPE em plenário foi a Qualidade da Educação. Por parte da CNDE, também na mídia houve defesa do CAQ. A defesa da CNDE era que esse instrumento fosse institucionalizado por meio do Fundeb. O TPE, por outro lado, mostra outra perspectiva de qualidade da educação, focando seu discurso na ideia de que uma boa gestão do sistema educacional é mais relevante do que o investimento propriamente dito. Esse - e outros grupos empresariais - partem do pressuposto de direito à aprendizagem focado numa abordagem de resultados educacionais enquanto sinônimos de qualidade.

É curioso observar que alguns temas que apresentaram relevância no debate legislativo não aparecem nas matérias jornalísticas como temas principais. O Salário Educação, que foi muito debatido em plenário, é um desses casos. A participação popular/conselhos também não foi o tema principal de nenhuma das matérias selecionadas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo analisar a incidência de dois grupos não-estatais na tramitação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de caráter permanente. Esses grupos são a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) e o Todos pela Educação (TPE). O intuito foi compreender a elaboração de políticas públicas educacionais decisivas. Para tanto, procurou-se agregar conceitos teórico-metodológicos da Ciência Política e da Economia da Educação.

A combinação de categorias dos referenciais teóricos do processo legislativo e do processo de políticas públicas, como proposto por Cara e Nascimento (2021), se mostrou coerente para o estudo do Novo Fundeb. Não foi possível determinar um modelo teórico dominante em termos de formulação de políticas públicas. Por um lado, a coalizão de advocacia nos ajuda a entender os conflitos e consensos que ocorrem entre os atores que participam do processo político (Almeida e Gomes, 2018). No que se refere à atuação da CNDE e do TPE no Fundeb, essas relações se dão na medida em que os grupos se opõem na maior parte das propostas, embora ambos tenham se mostrado contrários ao Governo Federal da época. Por outro lado, a teoria do equilíbrio pontuado procura explicar momentos de mudanças repentinas pelas quais passam as políticas públicas (idem), trazendo o papel da mídia como construtora da imagem de políticas públicas (Penteado e Fortunato, 2015). Essa teoria também tem relevância, pois o período de tramitação do Fundeb, sobretudo o período estudado nesta pesquisa, foi de grande instabilidade política, econômica, social e até mesmo sanitária (em razão da pandemia de Covid-19).

A pesquisa trouxe contribuições ao unir conceitos teórico-metodológicos da Ciência Política e da Economia da Educação. Embora não se tenha determinado um modelo exclusivo, o estudo apresenta possibilidades de avanços para o campo. Em primeiro lugar, vimos pelas matérias selecionadas que a falta de participação ativa do Governo Federal foi um fenômeno importante para que a participação de grupos não-estatais fosse ainda mais expressiva. Os dados, por sua vez, mostram que a mídia é espaço relevante de formulação e legitimação de discursos políticos, porém, como afirmam Penteado e Fortunato “Apesar de a mídia e seus diferentes veículos serem importantes dentro da atual configuração política, é preciso indicar que a política não se subordina a ela” (2015, p. 133). Além disso, se observa que, em relação aos grupos estudados, embora o TPE tenha uma forte presença na mídia, muitas das pautas e argumentos levantados não foram concretizados em lei. A CNDE, por outro lado, teve relevância decisiva na proposta de porcentagem da Complementação da União (a proposta era de no mínimo 20% e o TPE sugeriu 15%; a lei define que será de no mínimo 23%), na institucionalização do CAQ e na não incorporação do Salário-Educação na Complementação. Mais uma vez, corroborando com o que diz Cara e Nascimento (2021) se confirma que não houve monopólio de nenhum dos grupos

no processo de tramitação ou na participação em veículos de imprensa, porém foi possível observar maior incidência concreta por parte da CNDE.

É importante ressaltar como possibilidade de avanço nessa pesquisa o estudo de outras formas de comunicação que não apenas jornais e revistas. O período que serviu de recorte para o estudo revelou um uso importante de mídias menos tradicionais, como, por exemplo, as redes sociais que atualmente possuem relevância na produção de alguns discursos em relação a políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Lia de Azevedo; GOMES, Ricardo Corrêa. Processo das políticas públicas: revisão de literatura, reflexões teóricas e apontamentos para futuras pesquisas. Cad. EBAPE.BR, v. 16, nº 3, Rio de Janeiro, 2018.

BRASIL. Lei 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). 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm). Acesso em: 26 de julho de 2023.

CAMARGO, Rubens Barbosa de. de. Em defesa da escola pública, um balanço sobre o Fundeb – avaliação, processos e perspectivas. Revista USP, [S. l.], n. 127, p. 87-104, 2020. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.i127p87-104. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/180082>. Acesso em: 16 maio. 2022.

CAMPANHA Nacional Pelo Direito À Educação. Carta à Sociedade Brasileira: duplicar a complementação da união ao fundeb é uma vitória. 2020. Disponível em: <<https://campanha.org.br/noticias/2020/01/27/campanha-participa-de-acordo-sobre-o-percentual-de-complementacao-da-uniao-ao-fundeb-no-minimo-20/>> Acesso em: junho de 2023.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. Novos Estudos – Cebrap, 101, p. 57-76, 2015.

CARA, Daniel. Contra a barbárie, o direito à educação. In: CÁSSIO, F. (Org.) Educação contra a barbárie: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar. São Paulo: Boitempo, 2019b.

CARA, Daniel. O fenômeno de descumprimento do PNE. 2019. 181f. Tese. (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019a.

CARA, Daniel; NASCIMENTO, Iracema. A construção do primeiro Fundeb (2005-2007) e do Fundeb permanente (2015-2020): análise comparada sobre processos legislativos. In: Education Policy Analysis Archives, 2021.

CARNEIRO, Silvio. Vivendo ou aprendendo... “a ideologia da aprendizagem” contra a vida escolar. In: CÁSSIO, F. (Org.) Educação contra a barbárie: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar. São Paulo: Boitempo, 2018.

GLUZ, Micaela Passerino. O Novo Fundeb É uma Vitória? Análise das disputas políticas pelo projeto do Novo Fundeb. Revista de Financiamento da Educação, v. 11, n. 10, 2021.

GLUZ, Micaela Passerino. CARA, Daniel Tojeira. Estado da arte sobre a elaboração da política de fundos: a invisibilização de atores e da disputa política. *Revista de Financiamento da Educação*, v. 13, n. 25, 2023.

GOTTEMS, Leila Bernarda Donato; PIRES, Maria Raquel Gomes Maia; CALMON, Paulo Carlos Du Pin; ALVES, Elioenai Dornelles. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. *Saúde e Sociedade* [online]. 2013, v. 22, n. 2 [Acessado 18 Maio 2022], pp. 511-520. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-12902013000200020>>. Epub 23 Ago 2013. ISSN 1984-0470. <https://doi.org/10.1590/S0104-12902013000200020>.

MARTINS, André Silva. A educação básica no século XXI: o projeto do organismo “Todos pela Educação”. *Práxis Educativa*, v. 4, n. 1, p. 21-28, 2011.

PENTEADO, Claudio Camargo; FORTUNATO, Ivan. Mídia e Políticas Públicas: Possíveis campos exploratórios. *RBCS*, Vol. 30, n 87, 2015.

SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, p. 237-264, 2002.

SANTOS, Fabiano. O legislativo em busca de informação: um estudo da estrutura de assessoria da Câmara dos Deputados. In *Texto Para Discussão*, Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014.

SPANNENBERG, Ana Cristina; SILVA, Diva; ALVES, Neimar da Cunha. Observatórios de mídia e a comunicação democrática: um olhar sobre as notícias de políticas públicas. *Estudos em Jornalismo e Mídia*, Vol. 16, n. 1, 2019.

TEIXEIRA, Glecenir Vaz; SILVA, Franceline Rodrigues; COSTA, Josielli Teixeira de Paula; BRAGA, Daniel Santos. Constitucionalização do FUNDEB permanente: que atores se envolveram na formulação da política?. *Linhas Críticas*, 29, 2023.