



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas - FACE

Departamento de Gestão de Políticas Públicas - GPP

TATIANA VITÓRIA CARVALHO LEURIDAN

A ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO DO NOVO FUNDEB

Brasília – DF

2022



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas - FACE

Departamento de Gestão de Políticas Públicas - GPP

TATIANA VITÓRIA CARVALHO LEURIDAN

A ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO DO NOVO FUNDEB

Monografia apresentada como
trabalho de conclusão de curso
de Gestão de Políticas Públicas
da FACE/UnB

Professor/a Orientador/a: Prof.^a
Dra. Fernanda Natasha Bravo
Cruz

Brasília – DF

2022



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas - FACE

Departamento de Gestão de Políticas Públicas - GPP

TATIANA VITÓRIA CARVALHO LEURIDAN

A ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO DO NOVO FUNDEB

A Comissão Examinadora abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do
Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília da aluna

Tatiana Vitória Carvalho Leuridan

Fernanda Natasha Bravo Cruz
Professor-Orientador

Anderson Rafael Nascimento
Professor-Examinador

Brasília, 03 de outubro de 2022

LL653a Leuridan, Tatiana
 A atuação da sociedade civil na construção do novo Fundeb
 / Tatiana Leuridan; orientador Fernanda Natasha Bravo Cruz.
 -- Brasília, 2022.
 55 p.

 Monografia (Graduação - Gestão de Políticas Públicas) --
 Universidade de Brasília, 2022.

 1. Sociedade Civil. 2. Instrumento de Ação Pública. 3.
 Participação Política. 4. Fóruns Híbridos. 5. Fundeb. I.
 Cruz, Fernanda Natasha, orient. II. Título.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço aos meus pais por me proporcionarem uma educação de qualidade. Agradeço a minha família pela confiança, apoio e incentivo.

Agradeço, ainda, aos meus amigos Igor Santos e Fábio Almeida, que me acompanharam e me apoiaram durante toda a minha graduação.

Por fim, agradeço à minha orientadora Fernanda Natasha, pela atenção, dedicação e carinho durante a realização desta pesquisa.

RESUMO

Este estudo aborda a atuação da sociedade civil durante a edição das proposições que possibilitaram a renovação do instrumento de ação pública denominado Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Pretende-se compreender como ocorreram as dinâmicas de participação em audiências públicas e envios de notas técnicas a atores relevantes à constituição do instrumento no poder legislativo. Para este fim utiliza-se metodologia de natureza qualitativa baseada em análise documental e orientada pela abordagem da instrumentação da ação pública. Os resultados obtidos apontam para o protagonismo dos seguintes atores: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Todos pela Educação e Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, que sugeriram diferentes critérios de distribuição dos recursos de complementação da União durante o processo de construção democrática do Fundeb.

Palavras-chave: sociedade civil; instrumento de ação pública; participação política; fóruns híbridos; Fundeb.

ABSTRACT

This study addresses the role of civil society during the editing of proposals that made it possible to renew the public action instrument called Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and for the Valorization of Education Professionals (Fundeb). It is intended to understand how the dynamics of participation in public hearings and the sending of technical notes to actors relevant to the constitution of the instrument in the legislative power occurred. For this purpose, a qualitative methodology based on document analysis and guided by the approach of the instrumentation of public action is used. The results obtained point to the leading role of the following actors: National Campaign for the Right to Education, All for Education and National Confederation of Workers in Education, which suggested different criteria for distributing the Union's complementary resources during the process of democratic construction of Fundeb.

Keywords: civil society; instrument of public action; political participation; hybrid forums; Fundeb.

LISTA DE SIGLAS

CCJC – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

CD – Câmara dos Deputados

CFT – Comissão de Finanças e Tramitação

CNDE – Campanha Nacional pelo Direito à Educação

CNTE – Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação

EC – Emenda Constitucional

FINEDUCA – Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

MEC – Ministério da Educação

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PL – Projeto de Lei

SF – Senado Federal

TPE – Todos pela Educação

UNCME – União Nacional dos Conselheiros Municipais de Educação

VAAF – Valor Aluno Ano Fundeb

VAAR – Valor Aluno Ano Resultado

VAAT – Valor Aluno Ano Total

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 – Tipologia dos instrumentos de ação pública.....22

QUADROS

Quadro 1 – Audiências públicas da PEC 15/15 com a sociedade civil.....15

Quadro 2 – Audiências públicas do PL 4372/20 com a sociedade civil.....16

Quadro 3 – Documentos produzidos pela sociedade civil para a PEC 15/15.....17

Quadro 4 – Documentos produzidos pela sociedade civil para o PL 4372/20.....18

Quadro 5 – Critérios de distribuição dos recursos de complementação da União... 37

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. METODOLOGIA.....	15
2.1 Caracterização da área do objeto estudado.....	15
2.2 Tipo e descrição geral da pesquisa.....	15
2.3 Caracterização dos instrumentos de pesquisa.....	17
3. REFERENCIAL TEÓRICO.....	20
3.1 Ação Pública e instrumento.....	20
3.2 Sociedade Civil.....	24
3.3 Fóruns Híbridos.....	26
4. CONTEXTUALIZAÇÃO.....	29
4.1 Financiamento da Educação no Brasil.....	29
4.2 Processo Legislativo.....	30
5. ANÁLISE.....	33
5.1 Constitucionalização de um novo Fundeb.....	33
5.2 Mobilização da sociedade civil.....	34
5.3 Discussão do novo Fundeb.....	36
5.4 Incidência da sociedade civil.....	37
5.5 Regulamentação do novo Fundeb.....	42
5.6 O novo Fundeb.....	45
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	48
REFERÊNCIAS.....	50

1. INTRODUÇÃO

Na Constituição Federal de 1988, a educação é posta como um direito de todos, que deve ser garantido pelo Estado:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1998).

Portanto, é premissa do Estado formular políticas educacionais capazes de prover uma educação pública e de qualidade a toda a sociedade. Para garantir este direito, o governo desprende de esforços e de recursos, materializados nas políticas públicas. Esse desprendimento é caracterizado como atuação governamental, ou como abordaremos mais adiante nesta pesquisa, *ação pública*.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), é um instrumento de ação pública adotado pelo Estado para operacionalizar a distribuição de recursos destinados ao financiamento da educação básica. O Fundeb substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), responsável pela distribuição dos recursos destinados ao financiamento do Ensino Fundamental entre os anos de 1998 e 2006. O Fundeb ampliou os recursos do Fundo e expandiu sua abrangência, fazendo com que o instrumento redistribuísse os recursos de todas as etapas (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e modalidades (Educação de Jovens e Adultos, Educação Profissional e Educação Especial) da Educação Básica. O Fundeb foi constituído com a finalidade de reduzir as disparidades na distribuição de recursos educacionais entre as redes de ensino básico, através de um mecanismo composto por 27 fundos (26 estaduais e 1 do Distrito Federal), que redistribuiu os recursos às redes de maneira proporcional ao número de matrículas atendidas, fazendo com que o valor mínimo de investimento por aluno seja o mesmo em todos os municípios.

O Fundeb foi instituído em 2006, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 53 de 2006 e começou a vigorar em 2007, por meio da Lei de regulamentação nº 11.494, com vigência de 14 anos. Em 2020, para garantir a renovação da política e a

manutenção dos dispositivos redistributivos, era necessário aprovar uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) e na sequência um Projeto de Lei (PL) no Congresso Nacional.

A PEC nº 015, apresentada ainda em 2015, tinha como principal objetivo a renovação do Fundo, tornando-o permanente constitucionalmente, com a justificativa de que o seu fim provocaria grande desorganização no financiamento da educação básica pública brasileira. As discussões foram extensas e a proposição foi aprovada apenas em julho de 2020, convertendo-se na Emenda Constitucional (EC) nº 108. Posteriormente, foi apresentado o PL nº 4372, para regulamentar a EC nº 108/20. O projeto foi aprovado em dezembro e sancionado no dia 25, próximo ao fim do prazo de vigência do Fundeb, que possuía validade até o dia 31. Nesse período, ambas as proposições foram profundamente discutidas, em especial, nos fóruns participativos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com a participação de diferentes representações da sociedade civil, que mobilizaram-se para orientar os instrumentos da política.

Nesse sentido, esta pesquisa pretende investigar a atuação da sociedade civil durante a edição das proposições acima referidas, para compreender como aconteceram as dinâmicas participativas da sociedade civil e Estado na instauração do novo Fundeb, verificando se houve contribuições e os modos como as relações foram estabelecidas, levando-nos ao seguinte questionamento:

Como se deu a atuação de movimentos da sociedade civil na construção do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb)?

Objetivo Geral

Esta monografia tem por objetivo compreender como se deu a participação política de movimentos da sociedade civil no que tange ao novo Fundeb, investigando quais foram seus processos e dinâmicas na construção dos textos da PEC nº 15/2015 e do PL nº 4372/2020.

Objetivos Específicos

- Compreender como aconteceram processos de participação política na construção dos instrumentos do novo Fundeb;
- Apresentar as dinâmicas dos fóruns de encontro entre sociedade civil e Estado que visaram a constituição do novo Fundeb;
- Reconhecer se houve incidências da sociedade civil sobre os instrumentos de ação pública do novo Fundeb e, em caso positivo, apresentar suas características.

Justifica-se o estudo porque o Fundeb é o principal instrumento de ação pública utilizado pelo Estado para financiar a educação básica no Brasil. Segundo a Câmara dos Deputados (2020), o Fundo representa 2/3 da totalidade dos recursos que os estados e os municípios possuem para investir em educação, tendo, apenas no ano de 2019, distribuído cerca de R\$156,3 bilhões de impostos, recolhidos entre os entes da federação, às redes de ensino. Ainda, o instrumento mostrou-se como um eficiente equalizador dos recursos investidos nos estudantes do ensino público. Segundo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE, 2021), é incontestável a evidência de que o Fundeb foi, ao longo dos últimos anos, responsável pela redução das desigualdades educacionais em território nacional e pela melhoria dos indicadores de qualidade da educação, conforme demonstraram resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

No entanto, a política do Fundeb, instituída em 2007, através da Lei nº 11.494, possuía vigência até o fim do ano de 2020 e, em caso de não renovação da política até o dia 31 de dezembro, o Fundo não poderia realizar a distribuição dos recursos a partir de 2021, prejudicando, principalmente, os estudantes das escolas com menos recursos de investimento. Em vista disto, para evitar a descontinuação do Fundo, foram apresentadas no Congresso Nacional e, posteriormente, sancionadas, a EC nº 108/2020 e a Lei nº 14.113/2020, que não só garantiram a manutenção do Fundeb, como também trouxeram novos dispositivos para a operacionalização da política. As propostas foram construídas a partir de diversas discussões promovidas nos fóruns participativos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, caracterizadas pela participação de uma pluralidade de atores mobilizados para incidir nos dispositivos da

política, que possibilitaram o diálogo entre os atores interessados, como o Estado e a sociedade civil organizada.

Ao realizar a análise dos processos e das dinâmicas interacionais ocorridas durante as discussões do Fundeb, em especial nos fóruns híbridos, com enfoque na atuação e na capacidade da sociedade civil em orientar os dispositivos da política, pretende-se contribuir para o debate não só da recomposição da ação pública, como também da legitimação da atuação da sociedade civil.

2. METODOLOGIA

2.1 Caracterização da área do objeto estudado

Para o alcance dos objetivos pretendidos, foram analisadas como objeto de estudo, a Comissão Especial PEC 015/15, da Câmara dos Deputados, e a Comissão de Educação, Cultura e Esporte, do Senado Federal, fóruns institucionais que possibilitaram processos de participação política da sociedade civil organizada nas discussões que contribuíram para a construção dos instrumentos do novo Fundeb, em audiências públicas realizadas entre 2017 e 2020, período de intensificação das discussões da PEC nº 15/15 e do PL nº 4372/20.

2.2 Tipo e descrição geral da pesquisa

Essa pesquisa pretende compreender processos de participação política e apresentar suas dinâmicas internacionais e, portanto, é de natureza qualitativa. Para a análise dos processos pretendidos, primeiramente, foram mapeadas as audiências públicas promovidas pelos fóruns apresentados que discutiram as proposições em análise, com enfoque nas audiências públicas com participação de representação da sociedade civil no quadro de expositores, por meio de informações obtidas em atas, resumos e transcrições de audiências, disponibilizados nos portais institucionais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. No quadro, estão dispostas as audiências públicas realizadas nos fóruns em análise com representação da sociedade civil:

QUADRO 1 – AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DA PEC/15 COM A SOCIEDADE CIVIL

Data	Ano	Instituição	Fórum	Representação da Sociedade Civil
18/04	2017	CD	Comissão Especial PEC 15/15 (55ª)	Campanha Nacional pelo Direito à Educação.
20/06	2017	CD	Comissão Especial PEC 15/15 (55ª)	FINEDUCA.
29/06	2017	CD	Comissão Especial PEC 15/15 (55ª)	UNCME.
12/09	2017	CD	Comissão Especial	Todos pela Educação e Ação

			PEC 15/15 (55ª)	Educativa.
26/09	2017	CD	Comissão Especial PEC 15/15 (55ª)	Todos pela Educação.
10/10	2017	CD	Comissão Especial PEC 15/15 (55ª)	FINEDUCA.
24/04	2018	CD	Comissão Especial PEC 15/15 (55ª)	FINEDUCA e Campanha Nacional Pelo Direito à Educação.
08/05	2018	CD	Comissão Especial PEC 15/15 (55ª)	Todos pela Educação.
15/05	2018	CD	Comissão Especial PEC 15/15 (55ª)	CNTE.
22/05	2019	SF	Comissão de Educação	Todos pela Educação e Campanha Nacional pelo Direito à Educação.
30/05	2019	CD	Comissão Especial PEC 15/15	Todos pela Educação.
04/06	2019	CD	Comissão Especial PEC 15/15	Campanha Nacional pelo Direito à Educação.
18/06	2019	CD	Comissão Especial PEC 15/15	FINEDUCA .
18/06	2019	SF	Comissão de Educação	CNTE.
11/03	2020	SF	Comissão de Educação	CNTE e Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (2022).

QUADRO 2 – AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO PL 4372/20 COM A SOCIEDADE CIVIL

Data	Ano	Instituição	Fórum	Representação da Sociedade Civil
27/10	2020	CD	Departamento de Comissões	Todos pela Educação.
03/11	2020	CD	Departamento de Comissões	FINEDUCA.
04/11	2020	CD	Departamento de Comissões	Movimento Profissão Docente, Campanha Nacional pelo Direito à Educação e CNTE.

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados (2022).

2.3 Caracterização dos instrumentos de pesquisa

Por meio do mapeamento das audiências públicas realizadas nos fóruns da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que discutiram a PEC nº 15 e o PL nº 4272, foram identificados os atores da sociedade civil que integraram as discussões. Posteriormente, foram levantados os documentos produzidos por esses atores para, de alguma forma, orientar os dispositivos das propostas apresentadas, divulgados, principalmente, nos sites dos movimentos identificados e na relação de documentos enviados à Comissão Especial PEC 15/15, disponibilizada nos portais institucionais da Câmara e do Senado, onde foram identificados ofícios, estudos, notas técnicas, cartas e posicionamentos, que foram dispostos no quadro abaixo:

QUADRO 3 – DOCUMENTOS PRODUZIDOS PELA SOCIEDADE CIVIL PARA A PEC 15/15

Data	Autoria	Documento	Assunto
02/2018	TPE	Sugestões	O Fundeb pode e deve melhorar
04/2018	CNDE	Sugestões	Propostas de emendas à primeira minuta de substitutivo à PEC 15/15
02/2019	TPE	Sumário de Propostas	#Educação Já: Propostas para Aprimoramento nos Mecanismos de Financiamento da Educação Básica.
06/2019	CNDE	Nota Técnica	Novo Fundeb: Em nome de um consenso que promova o direito à educação.
06/2019	TPE	Estudo Preliminar	Novo Fundeb: Possibilidades de fontes de recursos para a complementação da União e cenários de transição.
08/2019	TPE	Nota Técnica	Análise da relação entre investimento por aluno e qualidade do ensino.
10/2019	CNDE	Estudo	Novo Fundeb O sistema híbrido e o direito à educação: acesso e qualidade.
10/2019	CNTE	Ofício	Contribuições da CNTE à minuta de parecer da PEC 15/15.
10/2019	CNTE	Quadro Comparativo	Fundeb vigente e PEC 15/2015.
11/2019	CNTE	Carta	Em defesa do novo Fundeb permanente.
02/2020	CNTE	Nota Técnica	Fundeb: relatora apresenta versão de substitutivo para votação na Comissão Especial.

03/2020	CNDE	Nota Técnica	Sugestões para o estabelecimento de um Fundeb capaz de colaborar com a consagração do direito à educação.
04/2020	TPE	Estudo Preliminar	Novo Fundeb: Estudos preliminares para debate sobre a complementação da União por resultado.
06/2020	TPE	Ofício	PEC 015/15 - Sugestões ao Substitutivo apresentado em 03 de março de 2020 - "Elementos para um FUNDEB mais equitativo e exequível".
08/2020	CNDE	Carta	Senado Federal: A educação pública exige um Fundeb com CAQ.
08/2020	CNDE	Carta	Vitória da Escola Pública: Com CAQ na Constituição e Fundeb permanente, a realidade da escola pública no Brasil será transformada.
08/2020	CNDE	Histórico	Fundeb 2020: vitória da escola pública e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Fonte: Todos pela Educação, Campanha Nacional pelo Direito à Educação e Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (2022).

QUADRO 4 – DOCUMENTOS PRODUZIDOS PELA SOCIEDADE CIVIL PARA O PL 4372/20

Data	Autoria	Documento	Assunto
10/2020	TPE	Nota Técnica	Lei de Regulamentação do Novo Fundeb: Pontos essenciais para a edificação e operacionalização do novo Fundeb e análise dos projetos de lei sobre o tema em tramitação.
11/2020	CNDE	Posicionamento	Minuta de relatório para regulamentação do Fundeb precisa de melhorias para a consagração dos avanços constitucionais aprovados para o novo Fundo.
12/2020	CNDE	Nota Técnica	Relatório de autoria do Deputado Felipe Rigoni sobre o PL 4372/2020.
12/2020	CNDE	Carta	Aprovação do PL de Regulamentação do Fundeb na Câmara representa um retrocesso, não respeita a Constituição e o pacto democrático pelo direito à educação.
12/2020	CNDE	Nota Técnica	PL da Câmara sobre o Fundeb: retirando recursos de Estados, DF e Municípios e rasgando a Constituição.
12/2020	CNDE	Nota Metodológica	PL da Câmara sobre o Fundeb: retirando recursos de Estados, DF e Municípios e rasgando a Constituição.
12/2020	CNDE	Carta	Vitória da Escola Pública: Regulamentação do Fundeb é aprovada com garantia de recurso público para a escola pública.

Fonte: Todos pela Educação e Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2022).

Mais adiante, com o objetivo de identificar incidências da sociedade civil nos textos construídos, bem como capacidades de orientar instrumentos da política, foram reunidos os relatórios emitidos, no âmbito das instituições em análise, pelos relatores

da PEC nº 15/15 e do PL nº 4372/20, durante o período de tramitação das propostas, obtidos nos portais institucionais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Os conteúdos dos arquivos adquiridos durante o procedimento de coleta de dados foram analisados sob a perspectiva da abordagem da instrumentação da ação pública, ancorada, principalmente, nas literaturas recentes de Lascoumes e Le Galès (2012, 2014), Halpern, Lascoumes, Le Galés (2021) e Cruz (2020). Essa abordagem posiciona os instrumentos estabelecidos pelos governantes para atingir determinados objetivos de política pública no centro da análise e contribui para os debates sobre a mudança nas políticas públicas, o papel do Estado e os meios de ação coletiva.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

Este referencial teórico está ancorado, principalmente, nas análises recentes dos instrumentos de ação pública produzidas por Halpern, Lascoumes e Le Galés (2021) e Lascoumes e Le Galés (2012), considerando a possibilidade de olhar para a participação política na ação pública, com Cruz (2020), por meio da noção de fóruns híbridos (Callon, Lascoumes, Barthe, 2009), e a definição de sociedade civil por Houtzager, Lavallo, Acharya (2004), Lavallo (2015, 2016, 2017), Avritzer (2012), Teixeira, Dagnino, Silva (2002) e Cardoso (2000).

A abordagem teórica deste estudo permitirá apresentar o novo Fundeb como um instrumento de ação pública, com expressivo potencial de transformação e alvo de disputas de poder. Assim, a partir desse referencial, serão apresentadas análises sobre a ação pública através do enfoque em seus instrumentos e, ainda, o papel dos fóruns de encontro entre os diferentes atores da sociedade civil.

3.1 Ação Pública e instrumentos

Page (apud LASCOUMES; LE GALÉS, 2012) entende a política pública através da combinação de quatro elementos centrais:

política pública é a combinação de quatro elementos: 1) princípios – uma representação geral sobre a maneira de conduzir os negócios públicos; 2) objetivos – prioridades específicas relacionadas a determinado desafio; 3) medidas concretas – decisões, instrumentos; 4) ações práticas – comportamentos dos funcionários encarregados de executar as medidas estabelecidas (PAGE, 2006, apud LASCOUMES, LE GALÉS, 2012, p. 43).

Por muitos anos os *policy studies* desprezaram as contribuições da abordagem por instrumentos, referidos como escolhas técnicas triviais, dissociados do jogo político, como citado por Halpern, Lascoumes e Le Galés (2021): "Quando essas são tomadas em conta, os instrumentos ou ferramentas das políticas públicas raramente são colocados no centro da análise e considerados como uma variável secundária e marginal do *policy process*" (HALPERN, LASCOUMES, LE GALÉS, 2021, p. 32).

Em contrapartida, há um movimento crescente nas literaturas recentes de análise da ação pública, que colocam no cerne de seus estudos outros fatores que vão além dos problemas a serem solucionados, alcançando, principalmente, os procedimentos adotados pelo Estado para atingir seus destinatários, como sinalizado por Pierre Lascoumes e Patrick Le Galés (2012):

A maior parte das obras contemporâneas sobre a ação pública enfatiza não apenas as ações dos atores, suas interações e o sentido que eles lhes atribui, mas também as instituições, as normas, as representações coletivas e os procedimentos que disciplinam o conjunto de tais interações (LASCOURMES, LE GALÉS, 2012, p. 40).

Para esses autores, a política pública é composta por cinco elementos conectados entre si: atores, representações, instituições, processos e resultados. Os atores, individuais ou coletivos, são orientados por interesses, sejam eles materiais ou simbólicos, são, ainda, dotados de recursos, estratégias e capacidades de fazer escolhas, possuindo certa autonomia. As representações são os espaços que dão sentido, condicionam e refletem a atuação dos atores. As instituições governam as interações dos atores, delimitando suas regras e procedimentos. Os processos representam as formas de interação, justificando as múltiplas atividades de mobilização dos atores e sua recomposição no tempo. Por fim, os resultados são as consequências que geram efeitos na ação pública. Essa definição foi intitulada pelos autores como “O pentágono das políticas públicas” e pode ser encontrada em Lascoumes e Le Galés (2012, p. 45). Essa definição auxilia na análise da atuação e incidência da sociedade civil nas políticas públicas.

Os meios adotados pelos governos para atingir a finalidade de uma determinada demanda social é o que chamamos de instrumento de ação pública. Segundo Lascoumes e Le Galés (2007), os instrumentos de ação pública podem ser classificados da seguinte forma:

Figura 1 –Tipologia dos instrumentos de ação pública

Tipo de instrumento	Tipo de relação política	Tipo de legitimidade
Legislativo e de regulamentação	Estado tutor do social	Imposição de interesse geral por representantes eleitos ou altos funcionários
Econômico e fiscal	Estado produtor de riqueza, Estado redistribuidor	Busca de uma utilidade coletiva, eficiência social e econômica
Convencional e de incentivo	Estado mobilizador	Busca de engajamento direto
Informativo e comunicacional	Democracia pública	Explicitação das decisões e responsabilização dos atores
Normas e padrões de “boas práticas”	Ajustes na sociedade civil, mecanismos de concorrência	Misto: científico-técnico e democraticamente negociado e/ou competitivo, pressão dos mecanismos de mercado

Fonte: Lascoumes e Le Galés (2007).

Nessa perspectiva, o Fundeb representa um instrumento fiscal, utilizado pelo Estado para redistribuir os recursos destinados à educação, com vistas a promover maior eficiência econômica e social na distribuição dos recursos educacionais, como também um instrumento legislativo regulamentador, onde o Estado atua como tutor da sociedade, por intermédio dos representantes eleitos.

A escolha dos procedimentos governamentais representa a diversificação das formas de gestão da sociedade e enfatiza as relações de poder e posições hierárquicas dos atores nos processos de tomada de decisão. Assim, um instrumento de ação pública pode ser entendido como um dispositivo técnico e social, que estrutura a política pública e organiza as relações sociais, nas palavras de Lascoumes e Le Galés (2012):

Um instrumento de ação pública constitui um dispositivo simultaneamente técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função de representações e de significações de que ele é portador (LASCOUTMES, LE GALÉS, 2012, p. 200).

A abordagem a partir dos instrumentos, onde as técnicas e as práticas estruturantes da política pública são colocadas no centro da análise, nos permite questionar o *savoir-faire* das políticas governamentais, ao analisar a escolha dos

meios pelos quais governantes utilizam para atingir determinadas finalidades da ação pública. Os diferentes usos e combinações de instrumentos estabelecem as formas de gestão da sociedade e explicitam as estratégias adotadas pelo Estado, de acordo com Halpern, Lascoumes, Le Galés (2021):

Possibilita compreender as capacidades políticas para governar focando a atenção não nas formas em que os diferentes recursos governamentais (HOOD, 1986; HOWLETT, 2009) ou capacidades (WU et al., 2015) são articulados, mas sim na escolha dos meios em relação aos efeitos observados (HALPERN, LASCOUMES, LE GALES, 2021).

A análise centrada nos instrumentos de ação pública, não só possibilita a compreensão das diferentes formas de gestão, que estabelece as relações entre governantes e governados, como também permite rastrear a trajetória da ação pública, observando suas inovações instrumentais, servindo como indicador de mudanças nas políticas públicas e do potencial de recomposição da ação pública.

Do ponto de vista da análise das políticas públicas, a abordagem dos instrumentos revelou-se particularmente frutuosa para a análise das mudanças e da inovação na ação pública, da emergência e da resolução de conflitos, fenômenos de inércia, de resistências e de recomposição da ação pública (HALPERN, LASCOUMES, LE GALÉS, 2021, p. 33).

Longe de ser uma dimensão marginal, técnica da ação pública e das atividades governamentais em sentido amplo, os instrumentos e instrumentação da ação pública foram excelentes indicadores de mudança das políticas públicas e, de forma mais geral, uma variável explicativa para a recomposição da ação pública (LASCOUMES, LE GALÉS, 2007, p. 31).

Ao analisarmos o Fundeb enquanto instrumento de ação pública, observando sua trajetória e suas transformações ao longo dos anos, através da revisão e do aprimoramento de seus dispositivos técnicos, podemos visualizar de como se deu a recomposição da ação pública e a atuação de movimentos da sociedade civil, nas palavras de Halpern, Lascoumes e Le Galés (2021):

A diversidade desses trabalhos mostra, assim, o interesse que pode ter uma análise centrada em um dispositivo específico, ao qual nos atemos a rastrear a trajetória e as mudanças, ou num determinado setor de ação pública ou tipo de instrumentos, para apresentar de forma detalhada seus usos pelos atores e suas estratégias. (HALPERN, LASCOUMES, LE GALES, 2021, p.45).

Assim, essa abordagem possibilita compreender as estratégias de atuação empenhadas por atores mobilizados, à exemplo da sociedade civil, para incidir em dispositivos instrumentais e influenciar a recomposição da ação pública.

3.2 Sociedade Civil

As primeiras definições do conceito de sociedade civil remetiam a sua diferenciação da esfera pública e reforçavam uma relação de antagonismo entre a sociedade e o Estado. Essa dicotomia entre a sociedade (democrática) e o Estado (autoritário), atribui a sociedade civil uma força autêntica, democratizadora e racionalizadora da ação pública, caracterizada por sua lógica deliberativa, sua natureza descentralizada e seu enraizamento na vida social das comunidades e sua autonomia em relação ao Estado, aos partidos políticos e aos grupos de interesse. (HOUTZAGER, LAVALLE e ACHARYA, 2004).

Mais adiante, a sociedade civil, devido à sua independência da economia de mercado, quanto ao reconhecimento de que o problema da solidariedade social não pode encontrar uma solução satisfatória na esfera privada (AVRITZER, 2012), passou, também, a diferenciar-se da esfera das atividades econômicas, e a assumir a definição que a colocou não só entre o Estado, como também entre o mercado.

O conceito surgiu ou ressurgiu na cena política e social no final do século XX com duas grandes diferenças do seu significado em relação ao século XIX: primeiro, envolvendo um significado tripartite, em que a sociedade civil se diferencia tanto do mercado como do Estado. Assim, diferentemente do início do século XIX, o mercado entendido como a esfera das atividades econômicas privadas também se diferencia da sociedade civil (AVRITZER, 2012).

No entanto, um processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil, nos processos de discussão e de tomada de decisão, relacionados com as questões e políticas públicas (TEIXEIRA, DAGNINO e SILVA, 2002), tem impulsionado a ampliação desse conceito de forma a considerar as dinâmicas dessa nova relação. Lavalle (2016) chama a atenção para a inclusão da sociedade civil no processo de formulação de políticas públicas.

Em latitudes as mais diversas, atores coletivos têm demandado e/ou Governos têm proposto e passado leis destinadas a ampliar os mecanismos de democracia direta – iniciativa popular, referendos, plebiscitos – e a introduzir a participação de atores (representantes) da sociedade civil nos processos de formulação de políticas (LAVALLE, 2016).

Os diferentes setores da sociedade civil passaram a atuar nas novas instâncias de participação junto ao Estado. Para Dagnino (2004), esse processo é caracterizado pelo encolhimento do Estado e a transferência de responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem experienciado uma tensão na dinâmica do avanço democrático brasileiro.

A existência desse contendor e dessa disputa determina, na nossa perspectiva, direções específicas às estratégias e formas de atuação das forças vinculadas ao projeto neoliberal em nosso país que, se não se afastam das direções adotadas no nível global, adquirem especificidade própria na medida em que são forçadas a estabelecer relações de sentido e um terreno de interlocução com o campo adversário (DAGNINO, 2004).

Essa dinâmica interacional coloca frente a frente os atores interessados em orientar determinadas políticas públicas, evidenciando os diferentes significados de que são portadoras e que, ainda, determinam a sua atuação.

Essa internalização se dá, no mais das vezes, como parte integrante da formulação de projetos políticos próprios dos atores locais. Isso não nos exige de reconhecer que os graus de autonomia na formulação desses projetos não são ilimitados. Mas significa também reafirmar o óbvio: a adoção do modelo neoliberal corresponde a e expressa uma enorme fatia dos interesses, desejos, crenças e aspirações presentes nos países latino-americanos: nas suas sociedades civis e nos seus Estados. (DAGNINO, 2004).

Lavalle, Carlos e Dowbor (2017), orientam que as capacidades de ação de atores sociais e instituições políticas são politicamente produzidas pelas disputas. A construção política dessas capacidades decorre de processos de interação entre os atores. “As interações desencadeiam processos de transferência, de adaptação e de conflitos dinâmicos que produzem novas regras, estruturando um espaço original de ação pública. (Lascoumes, 2012, pg. 62)”

Segundo Lavalle e Szwako (2015), os atores sociais dispõem de diferentes mecanismos de atuação para orientar a ação pública:

Dentre outras, isto indica que nas interações com o Estado o movimento pode combinar o engajamento em instituições participativas com uma diversidade de repertórios de atuação, na finalidade de direcionar as suas demandas ao Estado e influir na agenda política (LAVALLE, SZWAKO, 2015).

As instituições participativas possibilitam que representações da sociedade civil alcancem as instâncias decisórias e apresentem suas reivindicações na tentativa de orientar a política pública. Para caracterizar esses espaços, utilizaremos o conceito de fóruns híbridos, apresentado no item a seguir.

3.3 Fóruns Híbridos

A abordagem da ação pública mostra-se relevante para o exame das interações entre o Estado e a sociedade civil, coordenando interesses frente a diferentes grupos de pressão influentes.

Conforme Gurza Lavalle, Carlos, Dowbor e Szwako, neste livro, os domínios de agência são constituídos por encaixes institucionais diversos, formados por meio de processos “de conflito, aprendizagem e cooperação” entre atores sociais e estatais. A cada encaixe logrado, abrem-se, de maneira seletiva para determinados segmentos da sociedade civil organizada, com poder e abrangência variados, canais de acesso ao Estado que, ao mesmo tempo, constituem novas capacidades estatais, mas também novos repertórios para os próprios atores sociais – perfazendo processos de mútua constituição sócio-estatal. (FREITAS, 2014, apud LAVALLE et al, 2018, p. 123).

Lascoumes e Le Galés (2012) alertam que as decisões políticas podem se dissolver na ação coletiva. Em outras palavras, as políticas públicas são influenciadas por múltiplos atores, legitimados pelas instituições, que oferecem os meios necessários para a consumação da participação política da sociedade civil organizada. São as instituições que organizam essa interação e determinam o modo de cooperação entre os atores.

As instituições são construções sociais e políticas, nascidas de conflitos e de negociações. São regras, procedimentos, sequências de ação standardizadas, mais ou menos coordenadas e obrigatórias, que governam as interações entre indivíduos, notadamente para a construção de políticas públicas (LASCOUMES, LE GALÉS, 2012, p. 190).

Cruz (2020) vai além e destaca que muitas vezes as contribuições de atores concernentes aos problemas podem desvendar questões mais difíceis e sugerir soluções para problemas sociotécnicos. A autora ainda ressalta que o modo como as representações são exercidas e a legitimidade atribuída a elas, determinam a ação coletiva e apresenta a transversalidade presente nos fóruns participativos:

E é no contexto da consideração das interações da diversidade de atores com seus pensamentos, origens e lógicas distintos, sejam esses atores estimulados por suas vinculações predominantemente identitárias ou institucionais, que caracterizo a transversalidade em fóruns participativos (CRUZ, 2020, p. 96).

As controvérsias reveladas nos fóruns participativos, aqui entendidos como *fóruns híbridos*, fornecem respostas que auxiliam no processo de tomada de decisão. Para Callon, Lascoumes e Barthe (2009), antes que uma decisão seja tomada, é necessário estabelecer de forma exaustiva a lista de opções em aberto, identificando as entidades que compõem a realidade das opções e as interações significativas que ocorrerão, estabelecendo assim comparações entre as opções disponíveis.

Os *fóruns híbridos*, além de evidenciar as controvérsias dos atores, como sugerido por Cruz (2020), explora os cenários possíveis e estabelece procedimentos que administram as contradições.

Fóruns, porque são espaços abertos onde grupos podem se mobilizar para discutir escolhas técnicas que engajem o coletivo. Híbridos, porque esses grupos comprometidos e os porta-vozes que afirmam representá-los são heterogêneos: há especialistas, políticos, técnicos e leigos que se consideram preocupados (CALLON, LASCOUMES, BARTHE, 2009).

Nessa perspectiva, as reuniões voltadas aos procedimentos legislativos de audiências públicas nas Câmaras Legislativas, que acolheram as discussões do Fundeb, identificam-se com fóruns híbridos, ao estabelecerem dispositivos técnicos e instrumentais, como produto dessa interação entre atores do Estado, da academia e da sociedade civil em suas diferentes formas de representação.

Os procedimentos parlamentares são exemplos importantes em cada sistema para dar forma a discussão de uma política pública, assegurar o seu acompanhamento, permitindo ou não as mudanças propostas por diferentes representantes de interesses (LASCOUMES, 2012, p.187).

Neste caso, os fóruns híbridos desempenham um importante papel de mediação de interesses entre as controvérsias evidenciados pelos atores diversos, interessados em orientar dispositivos instrumentais da ação pública através da incidência nos processos legislativos.

4. CONTEXTUALIZAÇÃO

4.1 Financiamento da Educação no Brasil

A Constituição Federal de 1998 determinou que pelo menos 25% das receitas tributárias de estados e municípios e de 18% dos impostos federais deveriam ser aplicados em educação. Assim, os recursos educacionais dependiam da capacidade de arrecadação de cada ente. Esse modelo, no entanto, apresentou disparidades de investimento entre as redes de ensino, especialmente, no ensino fundamental (1ª a 8ª séries), em razão do compartilhamento da responsabilidade entre os estados e os municípios, previsto constitucionalmente. Em regiões de maior desenvolvimento, como no Sul e no Sudeste, os estados dispunham de uma rede educacional mais desenvolvida e, portanto, ofertavam maior número de matrículas em escolas, permitindo que os municípios, muitas vezes, deixassem de cumprir o investimento de 25% no ensino fundamental. Ao contrário, nas regiões menos desenvolvidas, como no Norte e no Nordeste, enquanto o atendimento escolar dos estados encontrava-se ainda em expansão, observava-se que os municípios mais pobres não possuíam recursos suficientes para assegurar uma educação pública de qualidade, fazendo com que, inclusive, o salário pago aos professores fosse extremamente baixo, segundo o Ministério da Educação (MEC).

No ano de 1996, com o objetivo de promover a melhoria e a municipalização do ensino fundamental (Peres, 2007), foi instituído o instrumento de ação pública Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). O Fundef é um fundo de natureza contábil, criado no âmbito de cada estado, formado com recursos dos próprios estados e municípios, que são distribuídos entre os governos estaduais e municipais na proporção do número de alunos matriculados nas escolas das respectivas redes estaduais e municipais do ensino fundamental (Vazquez, 2005). Por meio desse modelo distributivo, o estudante da rede pública estadual ou municipal passa a receber o mesmo valor no repasse das verbas do Fundo, independentemente da arrecadação fiscal do ente vinculado aquela rede educacional. Assim, o Fundef consegue corrigir as desigualdades intra-estaduais existentes entre as redes municipais e a rede estadual (Vazquez, 2005).

Os recursos eram redistribuídos às redes de Ensino Fundamental de acordo com o número de alunos atendidos, inicialmente, com diferenciação de valores entre os alunos dos anos iniciais (1ª a 4ª série) e os anos finais (5ª a 8ª série e Educação Especial) do Ensino Fundamental e, posteriormente, com diferenciações, também, entre os valores de estudantes de escolas urbanas e rurais (MEC). No entanto, as desigualdades socioeconômicas entre as regiões brasileiras eram expressivas e, ainda com a redistribuição dos recursos empenhada pelo Fundo, estados que possuíam menor arrecadação não conseguiam recursos suficientes para garantir o valor mínimo por aluno definido nacionalmente. Em consideração a este cenário, foi estabelecido que a União complementaria os recursos do Fundo sempre que algum estado ou Distrito Federal não alcançasse o custo mínimo (Peres, 2007). Segundo o Ministério da Educação, o Fundef representou um dos maiores avanços em busca da solução dos problemas do ensino fundamental público do país.

Em sua substituição, no ano de 2007 foi implementado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), por meio da EC nº 53 de 2006 e da Lei nº 11.494 de 2007. O Fundeb renovou a sistemática redistributiva do Fundef para o Ensino Fundamental e ampliou os recursos de cada Fundo, por meio da vinculação de mais impostos e da determinação de que a União complementasse em no mínimo 10% os recursos dos Fundos que não alcançavam o valor mínimo por aluno definido nacionalmente. O Fundeb também ampliou a abrangência da política, redistribuindo, não só os recursos de financiamento do Ensino Fundamental, como também os recursos da Educação Infantil e do Ensino Médio. O Fundeb foi instituído com o prazo de vigência até 2020. Nesse sentido, de forma a garantir a renovação da política pública, foram realizados procedimentos regimentais no âmbito do processo legislativo.

4.2 Processo Legislativo

A instituição de emendas à constituição e de projetos de lei é condicionada a um conjunto de atos previamente definidos pelo Poder Legislativo, intitulado processo legislativo. Segundo a Constituição Federal (1988), o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e o Senado Federal, que são constituídos de deputados e senadores eleitos pela sociedade.

Para Moraes (2010), as fases do processo legislativo classificam-se em três fases: introdutória, constitutiva e complementar. Na fase introdutória, a proposição é apresentada às Casas Legislativas. Segundo informações do portal institucional da Câmara dos Deputados, em geral, as proposições são apresentadas à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal pelos deputados ou senadores eleitos, no entanto, também podem apresentar projetos de lei (PL) às comissões da Câmara, do Senado ou do Congresso Nacional, o presidente da República, o Supremo Tribunal Federal, os tribunais superiores, o procurador-geral da República e, ainda, os cidadãos, desde que proposto por 1% do eleitorado distribuído entre as cinco regiões do país. Já uma proposta de emenda à Constituição (PEC) deve ser apresentada por no mínimo 1/3 do total de senadores ou deputados, pelo presidente da República ou por mais da metade das assembleias legislativas.

Depois de apresentadas as proposições são distribuídas pelo presidente da Câmara às comissões temáticas que tratam de assuntos correlatos ao seu teor, dando início a fase constitutiva do processo legislativo. No caso das PECs, a exemplo da PEC nº 15/15, o presidente distribui a proposição à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), para que seja avaliada a sua constitucionalidade e, em seguida, cria uma comissão especial para analisá-la. Em cada comissão um parlamentar é designado para exercer a relatoria da proposição, na forma da apresentação de parecer. O relator, comumente, recebe sugestões dos parlamentares, na forma de emendas e, em seu parecer, pode acatá-las ou não. Ainda, atores concernentes à temática da proposta buscam formas alternativas de apresentar, também, suas sugestões ao texto. No âmbito das comissões especiais, são realizadas audiências públicas com a participação de autoridades, especialistas ou entidades da sociedade civil, para instruir a proposta sob análise e possibilitar ao relator a exploração das possibilidades em torno dos objetivos da proposta antes de se manifestar sobre ela. Ao tempo que as sugestões são manifestadas, as relatorias podem propor alterações ao projeto sob análise, na forma de pareceres ou textos substitutivos preliminares. Finalmente, o relator deve apresentar seu parecer final, com alterações ou não ao texto, que deve ser aprovado pela comissão para dar sequência a sua tramitação. Caso o parecer seja rejeitado, o presidente da comissão deve designar um novo parlamentar para realizar a relatoria da proposta. No caso das PECs, quando aprovadas pelas suas respectivas comissões especiais, são encaminhadas ao Plenário da Casa Legislativa em que se encontram, Câmara ou Senado, dando início

à etapa final da fase constitutiva do processo legislativo. No plenário, a PEC é discutida e votada, e depende dos votos favoráveis de $\frac{3}{5}$ dos parlamentares para ser aprovada. Os deputados podem aprovar o texto principal da proposta e destacar alguns trechos para serem votados posteriormente. Esses trechos são chamados destaques e são utilizados para confirmar ou retirar alguns trechos do texto. Depois de votada em uma Casa Legislativa, a proposta é encaminhada para deliberação da outra. Quando são realizadas alterações ao texto, as propostas retornam às Casas onde foram iniciadas. E, sempre que uma Casa fizer alterações, a outra Casa deve apreciá-la novamente em Plenário (Câmara dos Deputados). Quando não são feitas alterações por ambas as Casas, a proposta passa à etapa complementar do processo legislativo, onde, finalmente, é promulgada pelo poder executivo.

5. ANÁLISE

5.1 Constitucionalização do novo Fundeb

A Lei 11.494 de junho de 2007 possuía vigência até dezembro de 2020 e, portanto, necessitava de uma emenda constitucional que a renovasse, permitindo a manutenção do Fundeb para os anos seguintes. Nesse sentido, foram apresentadas por parlamentares, propostas de emenda à constituição com o intuito de renovar o Fundo, garantindo a sua manutenção e tornando-o permanente na Constituição.

Inicialmente, ainda em 2012, foi apresentada a PEC nº 191, com o objetivo de tornar o Fundeb instrumento fixo de financiamento da educação básica. Entretanto, a proposta não avançou entre as comissões e, portanto, foi arquivada ao fim da legislatura, nos termos do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Mais adiante, em 2015, a deputada Raquel Muniz (PSD/MG), apresentou a PEC nº 15 que, assim como a PEC nº 191, tornava o Fundo permanente constitucionalmente e mantinha a complementação mínima de 10% da União aos recursos dos Fundos. Após a apresentação da PEC nº 15/15, foram ainda apresentadas duas proposições. A PEC nº 24, em 2017, que diferente da PEC nº 15, previa o aumento gradual da complementação da União nos recursos dos Fundos, de maneira a atingir, a partir do sexto ano de vigência da emenda constitucional, o mínimo de 50%. No entanto, a matéria não atingiu a tramitação necessária ao fim da legislatura e foi arquivada nos termos do art. 332 do Regimento Interno do Senado. A PEC nº 24 foi construída em conjunto com a sociedade civil, representada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, conforme explicitado na justificação da proposição e em documentos emitidos pelo movimento. Com as discussões da PEC 15/15 bastante avançadas, já em 2019, um conjunto de senadores apresentou a PEC nº 33, com o mesmo intuito de tornar o Fundeb permanente, porém com o percentual mínimo de 30% de complementação da União. No entanto, a proposta foi apensada e passou a tramitar em conjunto com a PEC nº 65, apresentada também em 2019. A proposta também pretendia renovar a política do Fundeb e previa a complementação de 40% da União nos recursos dos Fundos.

As propostas apresentadas, com exceção à PEC nº 15, previam o aumento da complementação da União com a justificativa de que o Estado deveria participar mais

do financiamento da educação básica, atribuindo mais recursos aos Fundos, compostos pelos recursos dos impostos dos estados e municípios.

5.2 Mobilização da Sociedade Civil

A renovação do Fundeb impulsionou uma forte mobilização da sociedade civil organizada, em especial, de entidades voltadas à educação, que durante as discussões da política, posicionaram-se e produziram documentos para orientar os dispositivos das propostas, além de terem integrado as audiências promovidas pelas comissões da Câmara e do Senado, que discutiram a PEC nº 015/15 e o PL nº 4372/20. Dentre os atores que se mobilizaram, de alguma forma, para orientar os dispositivos do novo Fundeb, o estudo identificou, por meio da análise de atas de audiências públicas e dos pareceres dos relatores da PEC e do PL referidos, maiores tentativas de incidência nas entidades Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, Todos Pela Educação e Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação, as quais nos atemos em apresentar ao longo deste item com informações obtidas nos portais institucionais das próprias entidades. Ressalta-se que foram identificadas também manifestações da UNCME e da FINEDUCA, porém, em menor incidência.

O Todos Pela Educação (TPE) é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), financiada por recursos privados que não possui fins lucrativos. Consolidou-se em 2006, por meio da aliança de representantes de diferentes segmentos da sociedade, como instituições, empresários, gestores, intelectuais e pesquisadores, reunidos em torno de metas comuns para a melhoria da qualidade educacional. Por meio da elaboração de conhecimentos técnicos, busca identificar as ineficiências do ensino público e defende a corresponsabilidade entre o público e o privado no planejamento da educação, assim, assume o papel de mediador junto ao Estado na elaboração de políticas públicas. O TPE é dirigido por uma equipe-executiva e norteado por um conselho, além de possuir associados, que atuam em apoio a efetivação dos objetivos da organização. Sua estratégia tem como ponto central a incidência na formulação e implementação de políticas públicas e a sua atuação se desenvolve em torno de três áreas: a área técnica, por meio da produção de conhecimentos e a elaboração de propostas, a área de relações institucionais, que

promove a articulação com os poderes públicos e atores-chave e a área de comunicação e mobilização.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, que tem por objetivo somar diferentes forças políticas em favor da efetivação dos direitos educacionais e da promoção de políticas que garantam uma educação pública de qualidade no Brasil. O movimento foi criado em 1999 por um conjunto de organizações da sociedade civil, às vésperas da Cúpula Mundial de Educação, reunidas em torno da participação no fórum, realizado no Senegal, no ano 2000. A Campanha é gerida por uma equipe de coordenação e orientada por um comitê diretivo nacional, que inclui outras representações sociais, à exemplo da CNTE e da FINEDUCA. Ainda, possui comitês regionais e articula movimentos sociais, ONGs, associações de pesquisa, fundações, grupos estudantis e de juventude, comunidades escolares, e cidadãos. Dentre a sua atuação pela efetivação do direito à educação, desenvolve iniciativas de articulação institucional, ação política junto às autoridades, produção de conhecimento e mobilização popular.

A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) é uma organização da sociedade civil que representa os profissionais da educação básica das redes públicas estaduais e municipais e atua em defesa de uma escola pública de qualidade para todos e em todas as etapas do aprendizado, com valorização para os professores e funcionários. É a segunda maior confederação do país e conta com pelo menos cinquenta entidades filiadas e mais de um milhão de sindicalizados. Sua constituição iniciou-se em 1960, ano em que foi fundada a Confederação dos Professores Primários do Brasil (CPPB). Quase duas décadas depois, em 1979, para garantir a articulação do movimento a nível nacional, incorporou professores secundários e passou a intitular-se Confederação dos Professores do Brasil (CPB). Entre 1982 e 1988, consolidou-se como entidade federativa e principal organização do sindicalismo docente, período em que, inclusive, era proibida a sindicalização do funcionalismo público. Finalmente, no início da década de 90, em um Congresso para unificar as federações setoriais de educação, passou a se chamar Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). A Confederação é dirigida por uma diretoria, incluindo quinze secretarias. É composta, ainda, por dois departamentos setoriais, o de Especialistas em Educação e o de Funcionários em Educação. As instâncias da entidade subordinam-se a um congresso nacional, que possui um conselho nacional de entidades, uma direção executiva e um conselho

fiscal, segundo o portal institucional da CNTE. A estratégia de atuação da Confederação perpassa por ações de mobilização e pressão popular, bem como pelo desenvolvimento de pesquisas e o encaminhamento de propostas para órgãos do Governo Federal, do Congresso Nacional, dos governos estaduais e municipais, assembleias legislativas e câmaras de vereadores.

Introduzimos, ainda, a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), entidade de direito privado, sem fins lucrativos, representativa dos conselhos municipais de educação, criada em 1992 e organizada em todos os estados brasileiros com atuação pautada nos princípios da universalização do direito à educação, da gestão democrática da política educacional e da inclusão social, segundo o portal da entidade. A UNCME promove o fortalecimento dos municípios, em favor da expansão e da melhoria da qualidade da Educação Básica e da valorização do magistério e participa de forma incisiva das discussões e encaminhamentos das agendas educacionais, buscando contribuir para a garantia do direito à educação pública e de qualidade social e a consolidação dos princípios da gestão democrática das políticas educacionais. Dentre as finalidades da UNCME, conforme estatuto da entidade, encontra-se a busca por soluções para os problemas educacionais, a articulação com os órgãos públicos e o estímulo à educação como instrumento de redução das desigualdades sociais.

5.3 Discussões do novo FUNDEB

Um crescente movimento tem ampliado os espaços públicos de participação da sociedade civil, incentivando uma colaboração voluntária com o Estado no processo de elaboração de políticas públicas. Esses espaços, aqui entendidos como *fóruns híbridos*, podem ser encontrados nos diferentes níveis federativos, em especial, nos âmbitos legislativo e executivo. Diferentes fóruns participativos distribuídos pelo país, com níveis mais altos e mais baixos de institucionalização e participação social, promoveram eventos, como seminários e audiências para discutir a renovação do Fundo. Nos municípios, prefeituras e câmaras legislativas acolheram discussões da política. Nos estados, eventos e seminários foram promovidos sobre o tema. Nas assembleias legislativas, uma diversidade de audiências também discutiu os aspectos da política. Em âmbito federal, o Ministério da Educação promoveu discussões com a

sociedade civil nas câmaras deliberativas do Conselho Nacional de Educação, bem como integrou discussões promovidas pelo Senado Federal e a Câmara dos Deputados. Contudo, o enfoque da pesquisa se deu nos fóruns de participação das duas últimas, em especial, na Comissão Especial da PEC 15.

A Comissão Especial PEC 15/15 foi criada em 2017 para discutir e proferir parecer à PEC nº 15/15. Na Comissão, a deputada Professora Dorinha (DEM/TO) foi designada a relatora da proposta e assumiu um importante papel de tomada de decisão diante das diferentes reivindicações que se apresentaram pelos atores mobilizados durante as discussões da proposta. A Comissão promoveu, entre agosto de 2017 e junho de 2018, mais de trinta audiências públicas para discutir a renovação do Fundeb. Em 2019, com o fim da 55ª legislatura, a comissão foi novamente instituída, garantindo a continuação das discussões que vinham sendo empenhadas na legislatura anterior e promoveu novas discussões em torno da PEC nº 15. Ao todo, a Comissão realizou mais de quarenta audiências públicas para discutir a renovação do Fundeb, com a participação de representações da sociedade civil, como o movimento Todos pela Educação, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e a CNTE. Ainda, integraram as discussões representantes da UNCME, do Estado, a exemplo do Ministério da Educação (MEC) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), da articulação interfederativa, com representação de entidades como o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e da União Nacional dos Dirigentes em Educação (UNDIME) e da academia, com representação de diferentes pesquisadores e associações.

5.4 Incidência da Sociedade Civil

Para perceber a capacidade da sociedade civil em orientar os dispositivos do novo Fundeb, primeiramente, foram identificadas as reivindicações das entidades mobilizadas, explicitadas nos documentos divulgados e nas exposições realizadas nas audiências públicas. Posteriormente, os relatórios apresentados pelas relatorias da PEC nº 15 e do PL nº 4372, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, foram analisados, seguindo a linha temporal entre a divulgação dos documentos e a apresentação dos relatórios, buscando identificar incorporações das demandas da sociedade civil. Dentre as reivindicações que se apresentaram, foram encontrados

pontos de convergência, a exemplo da permanência e da ampliação da política, por meio do aumento da parcela de participação da União nos recursos do Fundo, de forma a ampliar os recursos destinados ao financiamento da educação básica. No entanto, foram encontrados pontos de divergência, especialmente, com relação aos critérios de distribuição dos recursos advindos da complementação da União.

QUADRO 5 – Critérios de distribuição dos recursos de complementação da União

Sigla	Nomenclatura	Critério de Distribuição
VAAF	Valor por aluno anual do Fundeb	Distribui recursos aos Fundos que não alcançam o valor mínimo por aluno.
VAAT	Valor por aluno anual Total	Distribui recursos às redes de ensino que não alcançam o valor mínimo por aluno.
VAAR	Valor por aluno anual Resultado	Distribui recursos às redes de ensino que apresentam melhorias de gestão e de resultados educacionais.

Fonte: Brasil. Emenda Constitucional nº 108 (2020).

No primeiro texto apresentado pela relatora da PEC nº 15, na Câmara dos Deputados, por meio de uma minuta de substitutivo ao texto, a relatora propõe a ampliação da parcela de complementação da União, inicialmente de 15%, ampliada progressivamente, alcançando o percentual mínimo de 30%. Após a apresentação do texto, a Campanha Nacional divulgou um documento contendo propostas de alterações para a minuta de substitutivo apresentado, sugerindo a complementação inicial mínima da União de 20%, ampliada, progressivamente, até alcançar o mínimo de 50%. O Todos pela Educação também reagiu ao texto apresentado e encaminhou à Comissão Especial o documento “O Fundeb Pode e Deve Melhorar”, contendo, também, sugestões ao substitutivo apresentado. Dentre as reivindicações do Todos, encontrava-se o aperfeiçoamento do modelo de complementação da União por meio da adoção de um novo critério de distribuição dos recursos, o critério valor por aluno anual total (VAAT) que, diferente do critério atual (VAAF), considerava a totalidade dos recursos vinculados à educação para realizar a distribuição dos recursos da União, que, segundo o movimento, faria com que as redes de ensino dos municípios mais pobres recebessem mais recursos de investimento. Mais adiante, a Campanha Nacional encaminhou à Comissão Especial a nota técnica “Novo Fundeb: em nome de um consenso que promova o direito à educação”, contendo, novamente, análises

e propostas para o texto que havia sido apresentado. Na nota, o movimento defende um aumento substancial da parcela de complementação da União, de forma a atingir o percentual mínimo de 40%, diferente dos 50% defendidos anteriormente. Ainda, ponderou que os efeitos do modelo de distribuição VAAT, reivindicado pelo Todos pela Educação, poderiam ser obtidos na lei, ao invés da PEC, e recomendou a realização de estudos antes da adoção do dispositivo. No entanto, sugeriu para o caso da adoção do critério, a utilização de um modelo híbrido, de forma a considerar não só o critério VAAT, como também a manutenção do critério VAAF.

Mais adiante, em audiência pública realizada na Comissão Especial, o Todos pela Educação detalhou suas reivindicações e apresentou a nota técnica “#Educação Já: Propostas para Aprimoramento nos Mecanismos de Financiamento da Educação Básica”, reunindo todas as propostas do movimento. Para o texto em construção, propôs a ampliação da complementação mínima da União e a adoção do modelo híbrido de distribuição (VAAF+VAAT), sugerido pela Campanha Nacional. Durante a audiência, a relatora solicitou ao representante do Todos pela Educação que fosse apresentado um estudo contendo sugestões de fontes alternativas de recursos para a ampliação da complementação da União aos recursos do Fundo. Em atendimento a solicitação da relatora, o movimento apresentou um estudo preliminar contendo possibilidades de fontes de recursos alternativas para a complementação da União. Ainda, o movimento elaborou a nota técnica “Análise da relação entre investimento por aluno e qualidade do ensino”, com análises mais aprofundadas sobre o critério VAAT, além da proposta de complementação inicial de 15% por parte da União, com o aumento progressivo alcançando o mínimo de 20%, distribuída da seguinte forma: 10% mantendo o modelo VAAF, 7,5% orientado pelo modelo VAAT e os outros 2,5% direcionados para um novo critério, que direcionaria recursos para as escolas que apresentassem boas práticas de gestão e melhorias de resultados educacionais.

Após a realização de novas audiências no âmbito da Comissão, bem como o aprofundamento das discussões com os atores mobilizados, a relatora apresentou um novo substitutivo, com o acolhimento de algumas das reivindicações suscitadas pelos movimentos da sociedade civil nos documentos analisados. Dessa vez, adotou a complementação mínima de 40% da União, orientada pela Campanha Nacional em documento encaminhado à Comissão Especial. Ainda, utilizou o modelo híbrido para a distribuição dos recursos, mantendo o critério VAAT, amplamente defendido pelo Todos pela Educação e garantindo, também, a manutenção do critério VAAF,

conforme reivindicação pela Campanha Nacional. Em reação ao novo substitutivo, a Campanha Nacional elaborou um estudo reiterando o posicionamento do movimento com relação a adoção do modelo híbrido de distribuição dos recursos e defendendo a manutenção e aprovação do substitutivo apresentado. Nesse período, a CNTE também apresentou suas considerações e enviou um ofício à relatora da proposta, contendo as reivindicações da entidade. No documento, assim como a Campanha Nacional, defendeu a ampliação da complementação da União para no mínimo 40%, e posicionou-se contra a adoção de critérios distributivos “meritocráticos”, orientados por resultados, conforme proposto pelo movimento Todos pela Educação.

Posteriormente, após o encerramento das audiências públicas na Comissão, a relatora apresentou o parecer da proposta, demonstrando um esforço para atender as reivindicações das entidades mobilizadas. Para o percentual de complementação da União, adotou o mínimo inicial de 15%, proposto pelo Todos pela Educação. No entanto, reduziu a complementação final de 40%, adotada no substitutivo anterior e comemorada pela Campanha Nacional e pela CNTE, para 30%, situando-se entre o proposto pelos movimentos (Todos pela Educação: 20%; Campanha e CNTE: 40%). Para a distribuição dos recursos dessa parcela, no mesmo sentido das propostas do Todos pela Educação, agregou o critério VAAR, orientado por resultados, ao modelo híbrido defendido pela Campanha Nacional (VAAF+VAAT). O relatório faz referência aos documentos encaminhados pelas entidades mobilizadas, permitindo identificar processos interacionais entre esses atores, como também a legitimidade atribuída à atuação da sociedade civil. Reconhece, a nota “O Fundeb pode e deve melhorar” e “Emendas ao Substitutivo da PEC 015/2015”, enviados pelo movimento Todos pela Educação, com ênfase na reivindicação pela adoção do critério distributivo VAAT, acolhido pelo relatório. Faz referência, ainda, a nota técnica “Por um consenso no FUNDEB”, apresentado pela Campanha Nacional à Comissão em audiência pública, com simulações sobre o modelo híbrido de distribuição, que subsidiou as discussões sobre a adoção do modelo. Destacou, ainda, a contribuição do Todos pela Educação para a inclusão de novas ponderações, referentes ao indicador fiscal dos entes, para realizar a distribuição dos recursos, visando maior equidade. Segundo o relatório, os movimentos da sociedade civil deram luz à questão da equidade e da necessidade de critérios de distribuição que considerassem as especificidades sociais dos alunos, elucidada pelos movimentos Campanha Nacional e Todos pela Educação. A relatora também atribuiu a inclusão da periodicidade da avaliação dos efeitos redistributivos

da política às preocupações suscitadas, também, pelo Todos pela Educação. O texto substitutivo constante no relatório adotou dispositivos reivindicados pelas entidades da sociedade civil, especialmente do movimento Todos pela Educação. No entanto, a utilização de critério distributivo por resultados foi na contramão das reivindicações suscitadas, principalmente, pela Campanha Nacional e a CNTE, evidenciando a diversidade presente no âmbito da sociedade civil. A Campanha reagiu ao texto apresentado por meio de uma nota técnica, lamentando a substituição do texto anterior e defendendo, novamente, a ampliação efetiva da complementação da União, com profundas críticas à inclusão do critério orientado por resultados (VAAR) que, segundo a Campanha, poderia ampliar as desigualdades das redes de ensino. Segundo o movimento, o novo substitutivo teria cedido à pressão de parlamentares que estariam comprometidos com a reforma empresarial da educação ao promover a utilização do critério distributivo baseado nos resultados educacionais dos alunos. Nesse período, o Todos pela Educação seguiu atuando pela manutenção do critério distributivo VAAR e divulgou um estudo contendo simulações e sugestões que orientavam pela sua utilização. As diferentes formas de atuação empenhadas pelas representações da sociedade civil para orientar a distribuição dos recursos do Fundo revelou controvérsia entre as reivindicações apresentadas à Comissão Especial. São as controvérsias que constituem os fóruns híbridos e permitem a exploração das diferentes possibilidades para determinados fins de política pública.

O parecer final para votação no Plenário foi apresentado pela relatora e desta vez atendeu preocupações suscitadas pela Secretaria de Tesouro Nacional (STN) com relação ao impacto da pandemia na arrecadação dos recursos e reduziu a complementação da União inicial para 12%, ao invés de 15%, segundo o relatório, dando indícios da construção dialógica dos dispositivos do novo Fundeb, que não só acolheu contribuições da sociedade civil, como também considerou às demandas do poder executivo. A relatora, ainda, alterou o percentual final de complementação da União para 23%, e atribuiu a redução ao esforço para alcançar o amplo consenso. Ainda sobre a incidência da sociedade civil, a relatora acrescentou que recolheu para análise mais propostas das entidades mobilizadas e atribuiu a remoção da possibilidade de utilização da complementação da União para o Salário-Educação às reivindicações desses movimentos, demonstrada nos documentos publicados. O salário-educação também é um instrumento de financiamento da Educação Básica, no entanto, é composto por outras fontes de recursos que não integram o Fundeb.

Nos documentos analisados produzidos pelos atores da sociedade civil, a vinculação do salário-educação aos recursos do Fundeb foi evidenciada como uma forma de reduzir os recursos destinados ao financiamento da educação. Ao retirar o trecho que possibilitava a vinculação, a relatora justificou que não pretendeu reduzir os recursos da educação e, novamente, evidenciou a influência da sociedade civil. O texto da PEC nº 15/15 foi aprovado de forma expressiva pelo Plenário da Câmara. A Campanha Nacional e o Todos pela Educação manifestaram-se pela aprovação do texto e a adoção dos dispositivos defendidos pelos movimentos.

A proposta seguiu para o Senado Federal, onde poderia, novamente, sofrer alterações. No Senado, a proposta tramitou como PEC nº 26/20 e foi relatada pelo senador Flávio Arns, que não demorou a manifestar-se sobre a proposta e o texto construído no âmbito da Câmara. Em seu parecer preliminar, o senador destacou a atuação da relatora deputada Professora Dorinha, que teria demonstrado habilidade ímpar em conciliar as diversas reivindicações apresentadas. Para o relator, o novo Fundeb seria fruto de um grande consenso entre os atores do setor educacional. A proposta foi pautada pelo Plenário do Senado. Nesse momento, a sociedade civil passou a direcionar suas práticas de atuação às redes sociais, mobilizando-se pela aprovação da proposta. As mobilizações pareceram surtir efeito e, finalmente, após mais de três anos de discussões em torno da renovação da política do Fundeb, a PEC 15/15 foi aprovada, convertendo-se na Emenda Constitucional nº 108/20, tornando o Fundeb instrumento permanente do Estado para redistribuir os recursos destinados ao financiamento público da educação básica, com mais recursos para o investimento educacional e uma distribuição pautada pela equidade. A efetivação da renovação do Fundeb dependia, ainda, da aprovação de uma lei de regulamentação para detalhar o funcionamento das novas regras operacionais do Fundo.

5.5 Regulamentação do novo Fundeb

Para regulamentar a EC nº 108, a relatora da PEC nº 15 apresentou o PL nº 4372, um dia após a promulgação da emenda constitucional que instituiu o novo Fundeb. A proposta, necessariamente, precisava ser aprovada e, ainda, sancionada, até o dia 31 de dezembro de 2020, para garantir a manutenção e operacionalização do Fundo para 2021. Assim, era essencial a construção de um texto consensual, com

vistas a garantir a sua aprovação no Congresso Nacional. A proposição demonstrou haver consenso entre os atores mobilizados. Na nota técnica “Lei de Regulamentação do novo Fundeb”, o Todos pela Educação traz uma breve análise da proposição apresentada. Para o movimento, o PL nº 4372 regulamentava com êxito a organização jurídica dos Fundos e as definições relativas à complementação da União, atendendo a ampla maioria dos pontos nevrálgicos que necessitavam de regulamentação para a operacionalização do Fundo em 2021. No entanto, o movimento ressaltou que a proposição destoava do seu fim em razão de considerar as matrículas em redes privadas conveniadas com o poder público na distribuição dos recursos dos Fundos. A CNTE também se manifestou sobre o PL nº 4372 e emitiu uma nota técnica explicitando que a Confederação teria concordância com a maioria dos dispositivos da proposta, no entanto, acreditava que precisam ser aperfeiçoados durante a sua tramitação.

A proposição foi recebida pela Câmara dos Deputados em agosto, no entanto, apenas em dezembro, após a aprovação de urgência da proposta, a matéria teve a designação de sua relatoria, atribuída ao deputado Felipe Rigoni, que, assim como a deputada Professora Dorinha, assumiu um importante papel de tomada de decisão, de forma a conciliar as reivindicações dos atores mobilizados. No primeiro relatório apresentado, o relator afirmou que promoveu a escuta dos mais diversos segmentos sociais vinculados ao tema e que recebeu contribuições e manifestações de uma variedade de entidades e atores para que se chegasse à versão final. No relatório, o relator incluiu as matrículas nas modalidades pré-escola, educação especial e educação profissional, de escolas filantrópicas, comunitárias e confessionais, na distribuição dos recursos do Fundo. Segundo o relator, essa inclusão se deu sobretudo ao fato das dificuldades do poder público de garantir de forma universal a oferta de vagas nestas modalidades. Ainda, abriu a possibilidade para a distribuição de recursos ao Sistema S (Senai, Senac, Sebrae etc). Essas modificações trazidas orientaram boa parte da atuação da sociedade civil durante as discussões. A Campanha Nacional divulgou uma nota técnica contendo análises e sugestões de alteração ao relatório apresentado. Na nota, demonstrou preocupação com a inclusão de instituições privadas de educação técnica de nível médio e justificou que esta inclusão acarretaria no aprofundamento da privatização da educação e orienta para a remoção do trecho. A CNTE também publicou nota em reação ao relatório e à previsão de transferência de recursos para entidades privadas e defendeu que a mudança

representava grave drenagem dos recursos públicos ao ensino privado. O relator apresentou um novo relatório, com a remoção da consideração de matrículas da educação profissional de organizações filantrópicas, comunitárias e confessionais para a distribuição dos recursos. No entanto, o relator retrocedeu e voltou a incluir o trecho no relatório apresentado e aprovado pelo Plenário da Câmara no dia 10 de dezembro. O texto aprovado foi fortemente criticado pelos movimentos da sociedade civil vinculados à educação, a exemplo da Campanha Nacional e da CNTE. Em resposta ao texto aprovado, a Campanha Nacional emitiu uma carta intitulada “Aprovação do PL de Regulamentação do Fundeb na Câmara representa um retrocesso, não respeita a Constituição Federal de 1988 e o pacto democrático pelo direito à educação”, com forte repressão à aprovação do texto. A proposta seguiu para o Senado. A sociedade civil, aliada com parlamentares comprometidos com a educação, empenhava grandes esforços de mobilização, especialmente nas redes sociais, para pressionar os senadores pela retirada do trecho.

Chegando ao Senado, a proposta foi relatada pelo senador Izalci Lucas (PSDB/DF). Em seu relatório, o senador explicita que, na Câmara dos Deputados, venceu a proposta de que as matrículas na educação profissional técnica de nível médio em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas deveriam constar entre aquelas que também poderiam ser financiadas com os recursos do Fundo e ressaltou que este ponto apresentou as maiores divergências e suscitou os maiores confrontos naquela Casa. Para o senador Izalci, o seu relatório era mais restritivo a essa questão, circunscrevendo os recursos do Fundeb às instituições da rede pública. As intensas mobilizações empenhadas, especialmente, pelas representações da sociedade civil vinculadas à educação, demonstraram surtir efeito no relatório apresentado no Senado. O relatório apresentado para a votação do Plenário retirava a possibilidade de custear matrículas da educação profissional técnica em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, com os recursos do Fundeb, em alinhamento com as reivindicações que se apresentaram após a aprovação do PL nº 4372 na Câmara dos Deputados. No entanto, manteve a possibilidade de financiamento de matrículas da educação profissional das instituições do Sistema S. O substitutivo apresentado foi aprovado no Senado Federal e a proposta retornou à Câmara dos Deputados, sob a relatoria, novamente, do deputado Felipe Rigoni. Em seu relatório, destacou as manifestações contrárias apresentadas ao texto, anteriormente aprovado pela Câmara, e fez referência ao posicionamento da CNTE,

da Campanha Nacional e do Todos pela Educação, bem como ao documento apresentado pela Campanha Nacional, que enfatizou o retrocesso do texto que havia sido aprovado. Assim, o relator manteve o substitutivo apresentado pelo Senado e considerou que o texto representava um grande consenso. Dessa forma, o PL nº 4372/20 foi aprovado, novamente, na Câmara dos Deputados, com a retirada da possibilidade de custear a modalidade de educação profissional em instituições privadas, em alinhamento às inúmeras manifestações contrárias que se apresentaram sobre esse trecho.

Finalmente, no dia 25 de dezembro, a Lei nº 14.113 foi sancionada e, o instrumento do Fundeb renovado, de forma permanente, com ampliação de recursos para o financiamento da educação Básica e o aprimoramento dos mecanismos distributivos, a fim de reduzir, ainda mais, as desigualdades de investimento entre as redes públicas educacionais. A sociedade civil reconheceu os importantes avanços trazidos pela PEC nº 15/15 e pelo PL nº 4372/20, construídos em um amplo diálogo com as entidades mobilizadas, que, em diferentes momentos, foram atendidas em suas principais reivindicações.

5.6 O novo Fundeb

O Fundeb, como introduzimos na discussão teórica, é um instrumento fiscal que permite ao Estado atuar como redistribuidor dos recursos públicos destinados ao financiamento da Educação Básica, como também um instrumento de regulação social. O Fundo movimenta, todos os anos, bilhões de reais, provenientes, principalmente, das receitas estaduais e municipais, que são repassados às redes públicas de ensino. As mobilizações dos atores da sociedade civil durante a construção do novo Fundeb foram orientadas, em grande parte, pela ampliação da participação estatal na composição dos recursos dos Fundos, com vistas a ampliar os recursos do Fundo e, conseqüentemente, o investimento em educação, e pelos critérios para redistribuir os recursos às redes de ensino, de forma a delimitar os beneficiários desses recursos. As entidades mobilizadas foram vozes ativas na construção desses dispositivos e tiveram forte influência para defini-los. Lascoumes e Le Galés (2012) chamavam a atenção para esse fenômeno de influência. Segundo esses autores, os movimentos sociais são poderosos atores nas transformações das

políticas públicas e na contestação da ordem política. Os movimentos da sociedade civil, desde o princípio das discussões de renovação da política, deram ênfase à necessidade de ampliação do Estado na constituição do Fundo para ampliar os recursos disponíveis para o financiamento educacional. A EC nº 108/20 atualizou o percentual mínimo de contribuição da União para 23% e ampliou de forma considerável os recursos da política do Fundeb. Essa ampliação foi constantemente reivindicada pelos movimentos que se apresentaram e, por meio dela, serão disponibilizados mais recursos para os gestores educacionais investirem nas escolas e na melhoria da educação pública ofertada aos estudantes.

A atuação da sociedade civil também buscou o aprimoramento do modelo de distribuição dos recursos e foi pautada pela promoção de uma equidade distributiva. No âmbito da Comissão Especial, as dinâmicas que se apresentaram em torno dos relatórios apresentados evidenciaram o esforço da sociedade civil para direcionar esse dispositivo da política, de acordo com seus interesses. Segundo Lascoumes e Le Galés (2012), quanto mais a ação pública é definida por seus instrumentos, mais os desafios de instrumentação podem suscitar conflitos entre os diferentes atores, interesses e organizações, e são as interações entre os jogos de poder dos atores e das instituições que produzem possibilidades que orientam de forma determinante a ação pública. Os processos de interação entre os atores, propiciados pela Comissão Especial, evidenciaram divergências em torno do modelo distributivo da política. Para Cruz (2020), a construção e instauração de um novo instrumento são verificadas como produtos de um processo político, que comumente é composto por negociações tensas. No caso do novo Fundeb, a definição do modelo híbrido de distribuição dos recursos apresentou-se como uma possibilidade após controvérsias suscitadas no âmbito da Comissão. O movimento Todos pela Educação defendeu, constantemente, a adoção do critério distributivo VAAT. A Campanha Nacional, por sua vez, se opôs ao critério e reivindicou a manutenção do critério VAAF. A EC nº 108/20 adotou para o Fundo o modelo híbrido para distribuir os recursos, garantindo a manutenção do critério VAAF, que distribui os recursos às redes que possuem menos recursos no Fundeb, como também adotou os critérios VAAT e VAAR, que distribuem recursos às redes que, de todas as fontes de financiamento educacional, menos recursos dispuserem e, ainda, aquelas que apresentarem bons resultados educacionais. Segundo Halpern, Lascoumes e Le Galés (2021), são as interações que desencadeiam processos de transferência, de adaptação e de conflitos dinâmicos que

produzem novas regras. A nova regra de redistribuição dos recursos permitirá, agora, que sejam direcionados recursos a redes de ensino que antes não recebiam complementação, mas que também careciam de mais investimentos. Essa mudança só foi possível por meio da atuação da sociedade civil, que questionou o formato anterior da política e propôs uma forma alternativa de operacionalização do Fundo. Em concordância, Halpern, Lascoumes e Le Galés (2021) defendem que só os movimentos sociais e as grandes controvérsias podem criar dinâmicas suficientemente fortes para modificar os fins e os meios da ação pública.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada evidenciou que há abertura para a participação social nos processos de tomada de decisão que orientam os instrumentos de ação pública. No caso da construção de propostas legislativas, esses fóruns são materializados pelas Comissões, que possibilitam processos de participação política, dando espaço para que diferentes atores, mobilizados em torno de um determinado tema, acessem os tomadores de decisão e apresentem suas principais reivindicações com o objetivo de influenciar os instrumentos de ação pública. Por meio da participação nas audiências públicas promovidas, a sociedade civil integrou o âmbito dos fóruns. Identificou-se, ainda, que a sociedade civil, para além dos fóruns institucionais, também atuou através da divulgação de notas técnicas e envio aos tomadores de decisão. Assim, constatou-se que, a atuação dos movimentos da sociedade civil foi dividida entre duas etapas concomitantes, a participação em audiências públicas e, em maior medida, a produção e o envio de notas técnicas. As representações da sociedade civil, de forma geral, possuem reivindicações bastante consolidadas, a partir da proximidade com os temas que representam. Essa é uma característica evidenciada por autores que discutem a participação social promovida pelos fóruns híbridos, na qual atores possuem maior propriedade em relação a outros sobre determinados temas e, por isso, detém perspectivas importantes para a construção de políticas públicas que atendam às necessidades da sociedade. Os movimentos analisados evidenciaram que, em um primeiro momento, direcionam esforços para embasar as suas reivindicações por meio da elaboração de estudos e notas técnicas que, posteriormente, são divulgados e em alguns casos, apresentados em audiência pública no âmbito dos fóruns institucionais. Esses conhecimentos orientam as propostas legislativas que se materializam em políticas públicas. A análise temporal entre os documentos e a produção legislativa evidenciou a capacidade de influência da sociedade civil. As relatorias da PEC 15 e do PL 4372, tanto na Câmara, quanto no Senado, não só demonstraram incorporar algumas das reivindicações suscitadas pelas representações da sociedade civil, como também reconhecem a participação e as contribuições suscitadas nos documentos desenvolvidos por estes movimentos.

A análise com foco na atuação da sociedade civil na renovação do Fundeb possibilitou identificar as dinâmicas e os conflitos produzidos durante a constituição

de um novo instrumento de ação pública e os resultados produzidos em decorrência dessa disputa. Foi evidenciado o conflito desenvolvido entre os movimentos sociais com relação aos principais dispositivos da política. Ainda, evidenciou-se a relevância dos relatores das propostas no processo de tomada de decisão, que demonstraram êxito nos esforços realizados para produzir consensos entre as reivindicações que foram apresentados, tendo desempenhado o imprescindível papel de mediação de interesses, que delimitou as dinâmicas no âmbito dos fóruns híbridos,

Por fim, cabe ressaltar que, como uma das principais fontes da pesquisa são os registros da Câmara e do Senado, não há aqui detalhamentos dos registros das práticas de instrumentação. Ainda, ressalta-se que a construção do novo Fundeb suscitou outras formas de disputas de interesse, no entanto, o enfoque se deu nas principais controvérsias evidenciadas pelas representações da sociedade civil. Assim, tratando-se de um trabalho de conclusão de curso de graduação, entende-se que as descobertas são suficientes e atendem os objetivos da pesquisa, no entanto, a agenda segue aberta para compreender as nuances desse processo de atuação.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. **Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política**. Opinião Pública, vol. 18, nº 2, 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial PEC 015/15. **Minuta de substitutivo à proposta de emenda à constituição nº 15 de 2015**. Relator: Professora Dorinha. 18 set. 2019. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-015-15-fundeb/outros-documentos/ULTIMAPEC15_2015Substitutivoparaapresentao_CESPFUNDEB18Set2019.pdf. Acesso em 26 set. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial PEC 015/15. **Parecer à proposta de emenda à constituição nº 15 de 2015**. Relator: Professora Dorinha. 03 mar. 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1862016&filename=PRL+2+PEC01515+%3D%3E+PEC+15/2015. Acesso em 26 set. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial PEC 015/15. **Parecer à proposta de emenda à constituição nº 15 de 2015**. Relator: Professora Dorinha. 10 jul. 2020. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-015-15-fundeb/outros-documentos/ParecerPLENRIO9JUL20.pdf>. Acesso em 26 set. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial PEC 015/15. **Substitutivo à proposta de emenda à constituição nº 15 de 2015**. Relator: Professora Dorinha. 18 fev. 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1858976&filename=Tramitacao-PEC+15/2015. Acesso em 26 set. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Entenda o processo legislativo**. Brasília. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/entenda-o-processo-legislativo/>. Acesso em 07 out. de 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer às emendas de Plenário oferecidas ao PL nº 4372, de 2020**. Relator: Felipe Rigoni. 10 dez. 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1950041&filename=Tramitacao-PL+4372/2020. Acesso em 26 set. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer de Plenário à proposta de emenda à constituição nº 15 de 2015**. Relator: Professora Dorinha. 21 jul. 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1915120&filename=PPP+1+PEC01515+%3D%3E+PEC+15/2015. Acesso em 26 set. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer de Plenário ao PL nº 4372, de 2020**. Relator: Felipe Rigoni. 10 dez. 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1950047&filename=Tramitacao-PL+4372/2020. Acesso em 26 set. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer nº 2 às emendas de Plenário oferecidas ao PL nº 4372, de 2020**. Relator: Felipe Rigoni. 10 dez. 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1950030&filename=Tramitacao-PL+4372/2020. Acesso em 26 set. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer preliminar de Plenário à proposta de emenda à constituição nº 15 de 2015**. Relator: Professora Dorinha. 17 jul. 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1914206&filename=PRLP+1+%3D%3E+PEC+15/2015. Acesso em 26 set. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer preliminar de Plenário ao PL nº 4372, de 2020**. Relator: Felipe Rigoni. 08 dez. 2020. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1948121&filename=Tramitacao-PL+4372/2020. Acesso em 26 set. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer proferido em Plenário ao substitutivo do Senado Federal oferecido ao PL nº 4372, de 2020**. Relator: Felipe Rigoni. 17 dez. 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1953651&filename=PSS+1+CCJC+%3D%3E+PL+4372/2020. Acesso em 26 set. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Emenda à Constituição nº 015, de 07 de abril de 2015**. 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); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198512>. Acesso em 26 set. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4372, 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; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2261121>. Acesso em 26 set. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Redação final à proposta de emenda à constituição nº 15 de 2015**. Relator: Professora Dorinha. 21 jul. 2020. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-015-15-fundeb/outros-documentos/REDACAOFINALPEC152015.pdf>. Acesso em 26 set. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Redação final do projeto de Lei nº 4372, de 2020**. Relator: Felipe Rigoni. 17 dez. 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1960386&filename=RDF+2+%3D%3E+PL+4372/2020. Acesso em 26 set. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Redação final PL nº 4372, de 2020**. Relator: Felipe Rigoni. 10 dez. 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1960368&filename=RDF+1+%3D%3E+PL+4372/2020. Acesso em 26 set. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Capítulo III - DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA E DO DESPORTO, SEÇÃO I - DA EDUCAÇÃO, Art. 205. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf_legislacao/superior/legisla_superior_const.pdf. Acesso em 26 set. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **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); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília, 26 ago. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em 26 set. 2022

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em 07 out. 2022.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Manual de orientação Novo Fundeb**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/ManualNovoFundeb2021.pdf>. Acesso em 07 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2017.** 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. Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/111494.htm#:~:text=Regulamenta%20o%20Fundo%20de%20Manuten%C3%A7%C3%A3o,de%20que%20trata%20o%20art. Acesso em 26 set. 2022.

BRASIL. **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). Diário Oficial da União: Edição: 246-C, Seção: 1 - Extra C, p. 1, 25 dez. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.113-de-25-de-dezembro-de-2020-296390151>. Acesso em 26 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Fundef. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Manual de Orientação.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/mo.pdf>. Acesso em 26 set. de 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Quadro Comparativo entre Fundef e Fundeb.** Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Fundebef/quad_comp.pdf. Acesso em 07 out. de 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer de Plenário à proposta de emenda à constituição nº 26 de 2020.** Relator: Flávio Arns. 29 jul. 2020. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8869297&ts=1648564313411&disposition=inline>. Acesso em 26 set. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer de Plenário à proposta de emenda à constituição nº 26 de 2020.** Relator: Flávio Arns. 20 ago. 2020. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8880124&ts=1648564309065&disposition=inline>. Acesso em 26 set. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer de Plenário à proposta de emenda à constituição nº 26 de 2020.** Relator: Flávio Arns. 25 ago. 2020. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8881262&ts=1648564307960&disposition=inline>. Acesso em 26 set. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer de Plenário sobre o PL nº 4372, de 2020.** Relator: Izalci Lucas. 15 dez. 2020. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8914125&ts=1646935396646&disposition=inline>. Acesso em 26 set. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer de Plenário sobre o PL nº 4372, de 2020.** Relator: Izalci Lucas. 15 dez. 2020. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8914504&ts=1646935390313&disposition=inline>. Acesso em 26 set. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer nº 185, de 2020 - PLEN/SF sobre o PL nº 4372, de 2020.** Relator: Izalci Lucas. 15 dez. 2020. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8914438&ts=1646935390827&disposition=inline>. Acesso em 26 set. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Substitutivo do Senado ao PL nº 4372, de 2020.** Relator: Izalci Lucas. 15 dez. 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1953270&filename=Tramitacao-PL+4372/2020. Acesso em 26 set. 2022.

CALLON, Michel, LASCOUMES, Pierre e BARTHE, Yannick. **Acting in a Uncertain World. An Essay on Technical Democracy.** London: MIT Press, 2009.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Agência Câmara de Notícias. **Conheça o novo Fundeb, que amplia gradualmente os recursos da educação.** Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/687499-conheca-o-novo-fundeb-que-amplia-gradualmente-os-recursos-da-educacao/>. Acesso em 07 out. de 2022.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Análise e Proposições de Aprimoramento da Minuta de Projeto Substitutivo à PEC 15-A/2015**. Brasil, 2018. Disponível em: https://campanha.org.br/wp-content/uploads/2018/04/PEC-FUNDEB_Analise-e-Proposi%C3%A7oes-CAMPANHA.pdf. Acesso em 26 set. 2022.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Aprovação do PL de Regulamentação do Fundeb na Câmara representa um retrocesso, não respeita a Constituição e o pacto democrático pelo direito à educação**. Brasil, 2020. Disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/PautasPoliticass_Fundeb2020_CartaASociedade_Regulamentacao_VotacaoCamara_2020_12_10_1.pdf. Acesso em 26 set. 2022.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Fundeb 2020: vitória da escola pública e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação**. Brasil, 2020. Disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Fundeb2020_Historico_2020_08_26_AtualizacaoCampanha_FINAL.pdf. Acesso em 26 set. 2022.

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**. Brasil, 2020. Disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Fundeb2020_MinutaRelatorio_PL4372-2020_PosicionamentoPublico_2020_11_17.pdf. Acesso em 26 set. 2022.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Novo Fundeb: Em nome de um consenso que promova o direito à educação**. Brasil, 2019. Disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/NotaTecnica-PorUmConsensoNoFundeb_final-1.pdf. Acesso em 26 set. 2022.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Novo Fundeb | O sistema híbrido e o direito à educação: acesso e qualidade**. Brasil, 2019. Disponível em: https://media.campanha.org.br/wp-content/uploads/2019/10/PPT_CNDE_EstudiosFundeb_2019_10_01_final.pdf. Acesso em 26 set. 2022.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **PL da Câmara sobre o Fundeb: retirando recursos de Estados, DF e Municípios e rasgando a Constituição**. Brasil, 2020. Disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/PautasPoliticass_Fundeb2020_NotaTecnica_2020_12_14_Campanha-Fineduca_final.pdf. Acesso em 26 set. 2022.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Relatório de autoria do Deputado Felipe Rigoni sobre o PL 4372/2020**. Brasil, 2020. Disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Fundeb2020_Relatorio_PL4372-2020_NT_2020_12_09.pdf. Acesso em 26 set. 2022.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Senado Federal: A educação pública exige um Fundeb com CAQ**. Brasil, 2020. Disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Fundeb2020_Posicionamento_2020_08_17_CAQ-Senado_FINAL.pdf. Acesso em 26 set. 2022.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Sugestões para o estabelecimento de um Fundeb capaz de colaborar com a consagração do direito à educação**. Brasil, 2020. Disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/NotaTecnica_SubstitutivoFundeb_2020_03_03_Versao_Final.pdf. Acesso em 26 set. 2022.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Vitória da Escola Pública: Com CAQ na Constituição e Fundeb permanente, a realidade da escola pública no Brasil será transformada**. Brasil, 2020. Disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Fundeb2020_CartaASociedade_2020_08_25_VotacaoSenado.pdf. Acesso em 26 set. 2022.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Vitória da Escola Pública: Regulamentação do Fundeb é aprovada com garantia de recurso público para a escola pública**.

Brasil, 2020. Disponível em:

https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Fundeb2020_Regulamentacao_CartaSociedade_VotacaoCamara-final_2020_12_17.pdf. Acesso em 26 set. 2022.

COHEN, J. “**Deliberation and democratic legitimacy**” (1989). In: BOHMAN, J; RECGH, W. *Deliberative democracy. Essays on reason and politics: deliberative democracy*. Cambridge, MA. The MIT Press, 1997.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO. **Contribuições da CNTE à minuta de parecer da PEC 15/15**. Brasil, 2019. Disponível em: https://www.cnte.org.br/images/stories/2019/2019_10_31_oficio_dep_prof_dorinha.pdf. Acesso em 26 set. 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO. **Fundeb vigente e PEC 15/2015**. Brasil, 2019. Disponível em: https://cnte.org.br/images/stories/2019/2019_10_31_quadro_fundeb.pdf. Acesso em 26 set. 2022.

Conheça o novo Fundeb, que amplia gradualmente os recursos da educação. Agência Câmara de Notícias. Brasília, 26 de agosto de 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/687499-conheca-o-novo-fundeb-que-amplia-gradualmente-os-recursos-da-educacao/>. Acesso em 26 set. 2022.

CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. **Desenvolvimento democrático em tempos incertos: os desafios e os instrumentos da ação pública transversal e participativa**. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2020.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Manual de Orientação do Novo Fundeb**. Ministério da Educação: Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/ManualNovoFundeb2021.pdf>. Acesso em 26 set. 2022.

HALPERN, Charlotte; LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. As abordagens a partir dos instrumentos da ação pública. In: OLIVEIRA, Osmany Porto; HASSENTEUFEU, Patrick. **Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos**. Brasília, ENAP, 2021.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologia da ação pública**. Maceió, Edufal, 2012.

LAVALLE, Gurza; HOUTZAGER, Peter P; CASTELLO, Graziela. **Democracia, pluralização da representação e sociedade civil**. São Paulo, Lua Nova, 2006.

LAVALLE, Gurza; SZWAKO, José. **Sociedade civil, Estado e autonomia: argumento, contra-argumentos e avanços no debate**. São Paulo, 2015.

LAVALLE, Gurza; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; SZWAKO, José. **Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência**. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole (CEM), 2017.

MIRANDA, Roberto Campos da Rocha; CINNANTI, Cristina Jacobson Jácomo; TOSTES, Luiz Eduardo da Silva. Processo legislativo comparado: fonte de inteligência e aprendizagem organizacional. *Revista de informação legislativa: RIL*, v. 52, n. 207, p. 159-186, jul./set. 2015.

MORAES, A. *Direito constitucional*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

PERES, Ursula Dias. **ARRANJO INSTITUCIONAL DO FINANCIAMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO BRASIL: Considerações sobre os municípios brasileiros e estudo de caso do município de São Paulo no período de 1997 a 2006**. Brasil. São Paulo, 2007.

TEIXEIRA, Ana Claudia C.; DAGNINO, Evelina e SILVA, Carla Cecília Almeida. La constitución de la sociedad civil en Brasil. 164 p. 139 – 164 N° 5 – outubro de 2004 In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedad civil, espacios públicos y democratización**: Brasil. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

TODOS PELA EDUCAÇÃO; **Análise da relação entre investimento por aluno e qualidade do ensino. Brasil**, 2019. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/319.pdf?477736800>. Acesso em 26 set. 2022.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **#Educação Já: Propostas para Aprimoramento nos Mecanismos de Financiamento da Educação Básica (2019-2022)**. Brasil, 2019. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/258.pdf>. Acesso em 26 set. 2022.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Lei de Regulamentação do Novo Fundeb: Pontos essenciais para a edificação e operacionalização do novo Fundeb e análise dos projetos de lei sobre o tema em tramitação no Congresso Nacional**. Brasil, 2020. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2020/11/Posicionamento-TPE_Lei-Fundeb_07_11-1.pdf. Acesso em 26 set. 2022.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Novo Fundeb: Estudos preliminares para debate sobre a complementação da União por resultados**. Brasil, 2020. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/429.pdf?1707855779>. Acesso em 26 set. 2022.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Novo Fundeb: Possibilidades de fontes de recursos para a complementação da União e cenários de transição**. Brasil 2019. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/304.pdf>. Acesso em 26 set. 2022.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **O Fundeb pode e deve melhorar**. Brasil, 2018. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/outros-documentos/o-fundeb-pode-e-deve-melhorar_todos-pela-educacao. Acesso em 26 set. 2022.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **PEC 015/15 - Sugestões ao Substitutivo apresentado em 03 de março de 2020 - "Elementos para um FUNDEB mais equitativo e exequível"**. Brasil, 2020. Disponível em: https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/462.pdf?1112526482/=&utm_source=Of%C3%ADcio&utm_medium=Fundeb. Acesso em 26 set. 2022.

VAZQUES, Daniel Arias. **Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do Fundef**. Brasil, Revista de Sociologia e política, 2005.