

Estado da arte sobre a elaboração da política de fundos: a invisibilização de atores e da disputa política

Micaela Passerino Gluz

Universidade de São Paulo (USP), São Paulo/SP – Brasil

Daniel Cara

Universidade de São Paulo (USP), São Paulo/SP – Brasil

Resumo

Este artigo pretende colaborar com um novo campo de análise na pesquisa em educação. Seu intuito é produzir um olhar cruzado sobre o processo legislativo e a incidência de atores na construção de políticas públicas educacionais por meio de um Estado da Arte de artigos na área da Educação classificados em revistas Qualis A1, A2, B1 e B2 (Quadriênio 2013-2016) que analisam a formulação da política de fundos (Fundef, Fundeb e Fundeb Permanente) e a incidência de atores sociais. A hipótese que conduziu esta pesquisa é que a análise sobre a incidência dos atores sociais no processo legislativo é incipiente no Brasil. Apontamos como resultados que a maioria das produções científicas da área da educação não considera a incidência de atores, e especialmente de atores sociais externos, como um elemento relevante para a formulação das políticas de fundos, o que prejudica a compreensão sobre como as políticas educacionais são elaboradas, constituindo uma lacuna que deve ser preenchida.

Palavras-chave: **Fundef. Fundeb. Fundeb Permanente. Financiamento da Educação. Atores.**

State of the art on fund policy elaboration: the invisibilization of actors and the political dispute

Abstract

This article intends to collaborate with a new field of analysis in education research. Its purpose is to produce a cross look at the legislative process and the incidence of actors in the construction of educational public policies through a State of the Art of articles in the area of Education classified in Qualis magazines A1, A2, B1 and B2 (Quadriennium 2013- 2016) that analyze the formulation of fund policy (Fundef, Fundeb and Fundeb Permanent) and the impact of social actors. The hypothesis that led this research is that the analysis of the impact of social actors in the legislative process is incipient in Brazil. We point out as results that most scientific productions in the area of education do not consider the incidence of actors, and especially external social actors, as a relevant element for the formulation of fund policies, which impairs the understanding of how educational policies are elaborated., constituting a gap that must be filled.

Keywords: **Fundef. Fundeb. Fundeb Permanent. Education Funding. Actors.**

Estado del arte sobre la elaboración de políticas de fondos: la invisibilización de los actores y de la disputa política

Resumen

Este artículo pretende colaborar con un nuevo campo de análisis en la investigación educativa. El objetivo es producir una mirada cruzada sobre el proceso legislativo y la incidencia de los actores en la construcción de políticas públicas educativas a través de un Estado del Arte de artículos en el campo de la Educación clasificados en las revistas *Qualis* A1, A2, B1 y B2 (Cuadrenio 2013-2016) en el que analizan la formulación de la política de fondos (Fundef, Fundeb y Fundeb Permanente). La hipótesis es que el análisis de la incidencia de los actores sociales en el proceso legislativo es incipiente en Brasil. Señalamos como resultados que la mayoría de las producciones científicas en el área de la educación no consideran la incidencia de los actores, y en especial de los actores sociales externos, como un elemento relevante para la formulación de políticas de fondos, lo que dificulta la comprensión de cómo son elaboradas las políticas educativas, constituyendo un vacío que debe ser llenado.

Palabras-clave: **Fundef. Fundeb. Fundeb Permanente. Financiación de la Educación. Actores.**

Introdução

Este artigo pretende colaborar com um novo campo de análise na pesquisa em educação. Seu intuito é produzir um olhar cruzado sobre o processo legislativo e a incidência de atores na construção de políticas públicas educacionais. Segundo Cara (2019a), a análise do impacto da incidência de atores sociais no processo legislativo ainda é incipiente no Brasil.

Na Ciência Política, atores são “[...] indivíduos, instituições ou coletivos cujas ações, sempre em busca de uma finalidade ou de um proveito, têm probabilidade de produzir consequências em um processo político qualquer” (DI GIOVANNI, 2018, p. 95).

Para analisar a participação de atores sociais no processo legislativo, este artigo tomou como referência artigos da área de Educação que analisaram as tramitações e formulações das políticas de fundo como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), seu sucessor o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) regulamentado em 2007 e o Novo Fundeb que teve como produto a Emenda à Constituição 108/2020 (EC 108/2020) e a Lei de Regulamentação 14.113/2020.

Desde 1998, o Brasil tem financiado a educação básica por meio de fundos contábeis, que procedem uma subvinculação de recursos ao disposto pelo caput do art. 212 da Constituição Federal de 1988:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

A primeira política de fundos chamou-se Fundef, e restringiu-se ao ensino fundamental, que atualmente abrange a educação escolar da população de 6 a 14 anos de idade.

A segunda política de fundos, inclusive graças à incidência da sociedade civil, em especial da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (NASCIMENTO, 2019) compreendeu toda a educação básica, financiando matrículas de todas as etapas e modalidades desse nível de ensino. Portanto, abrangeu matrículas da creche ao ensino médio (0 a 17 anos), além da Educação de Jovens e Adultos. Essa segunda política recebeu o nome de Fundeb.

O Fundef vigorou de 1998 a 2006. Seu substituto, o primeiro Fundeb, vigorou de 2007 a 2020, sendo sucedido pelo novo Fundeb, também chamado de “Fundeb permanente”, pois agora compõe a parte dogmática da Constituição Federal e não mais o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias¹, reiterando uma peculiaridade da Carta Magna de 1988: a constitucionalização permanente (ARANTES; COUTO, 2019).

Na tramitação da primeira versão do Fundeb, estabelecida pela Emenda à Constituição 53/2006 e pela Lei de Regulamentação 11.494/2007, é consenso na literatura que o principal ator da sociedade civil que incidiu sobre a matéria foi a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE). Como resultado, mesmo diante da oposição da área fazendária do primeiro governo Lula, as demandas capitaneadas pela CNDE foram majoritariamente atendidas, em um processo legislativo relativamente curto: de 2005 a 2007 (NASCIMENTO, 2019; MARTINS, 2011).

No caso do novo e permanente Fundeb, a tramitação da matéria foi extensa e ainda está em curso. O processo legislativo foi iniciado em 2015, no segundo governo de Dilma Rousseff (2015-2016), ficou praticamente paralisado durante a gestão de Michel Temer (2016-2018), com a primeira fase concluída apenas em 2020, no governo de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022). Ocorre que embora a Emenda à Constituição 108/2020 tenha sido promulgada em 26 de agosto daquele ano e a Lei de regulamentação (Lei 14.113/2020) já esteja sancionada, ainda há questões a serem regulamentadas – o que não traz prejuízo à análise².

Segundo os estudos sobre o processo legislativo do novo Fundeb de Cara e Nascimento (2021) e Gluz (2021), diferente do predomínio da CNDE na tramitação da primeira versão do sistema de fundos, no novo Fundeb ocorreu uma forte disputa entre CNDE e a organização não-governamental Todos pela Educação (TPE), de base empresarial.

Enquanto a CNDE, fundada em 1999, está sob a égide do campo de defesa e promoção do direito à educação, o TPE atua e advoga na perspectiva do direito à aprendizagem (CARA, 2019a; 2019b; CARNEIRO, 2019), que representa uma redução ou focalização do primeiro direito social inscrito no art. 6º da Constituição Federal³.

¹ A Constituição da República Federativa do Brasil é composta por: 1) Preâmbulo; 2) Texto ou parte dogmática (artigos 1º a 250); e 3) ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

² Este artigo não considera a Lei 14.325, de 12 de abril de 2022, que altera a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, para dispor sobre a utilização dos recursos extraordinários recebidos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios em decorrência de decisões judiciais relativas ao cálculo do valor anual por aluno para a distribuição dos recursos oriundos dos fundos e da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), previstos na Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) 2007-2020 e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) permanente.

³ O direito à educação é o primeiro direito listado no art. 6º da Carta Magna.

Desse modo, o intuito do presente artigo é organizar e sistematizar os dados de produção científica sobre a incidência de atores sociais nas formulações das políticas de fundos, procurando mapear - em uma pesquisa de Estado da Arte - como a área da Educação explica a promulgação e regulamentação das políticas de fundos, em destaque ao novo e permanente Fundeb. Para tanto, foi feito um estudo dos artigos científicos publicados nas revistas sobre o tema, segundo a avaliação da CAPES (Qualis A1, A2, B1, B2 segundo a classificação do Qualis Periódicos Quadriênio 2013-2016).

A metodologia de análise será qualitativa e utilizou como instrumento de apoio a ferramenta Excel para construção de um banco de dados. Na escrita do trabalho escolhemos o registro do conceito *política de fundos* como definição para Fundef, Fundeb e Fundeb Permanente, para evitar repetição de nomes na leitura.

Justificativa e Metodologia

Este artigo busca colaborar com o estabelecimento de um novo campo de análise na pesquisa em Educação e na Ciência Política: seu intuito é produzir um olhar cruzado sobre o processo legislativo e a incidência de atores na construção de políticas públicas educacionais.

A hipótese que conduziu esta pesquisa é que, como dito anteriormente, a análise sobre a incidência dos atores sociais no processo legislativo é incipiente no Brasil, o que invisibiliza o fato de que a produção legal brasileira supera e muito os atores políticos – Poder Executivo, parlamentares e burocracias do Estado.

De forma seminal, alguns trabalhos buscam preencher esse hiato (NASCIMENTO, 2019; MARTINS, 2011), mas ainda não possuem um corpo metodológico capaz de aproximar a teoria de formulação de políticas públicas com a teoria de processo legislativo, como, por exemplo, os modelos teóricos de múltiplos fluxos (multiple streams), (KINGDON, 2014); coalizões de advocacia (advocacy coalitions framework) (WEIBLE; SABATIER, 2007); e equilíbrio pontuado (punctuated-equilibrium) (TRUE; BAUMGARTNER, 2006).

Potencialmente, conforme os efeitos da Emenda à Constituição 108/2020 e da Lei 14.113/2020, o Fundeb distribuirá cerca de R\$ 158 bilhões de recursos em 2021 (BRASIL, 2021). A falta de trabalhos que produzam análises sobre as influências que determinaram o conteúdo da lei, obstruem a compreensão sobre o modo como o Brasil financia os direitos sociais.

Nesse sentido, realizar o Estado da Arte sobre produções científicas de atores na política de fundos fortalece as análises do campo de pesquisas em Educação e, consequentemente, a capacidade de intervenção acadêmica na própria produção de políticas públicas.

Entende-se a metodologia Estado da Arte como revisão bibliográfica da produção científica de determinado tema de uma área específica, nesse caso sobre a política de fundos (Fundef, Fundeb e Fundeb Permanente) e a incidência de atores sociais na formulação. O objetivo deste método é identificar as contribuições científicas, procedimentos de pesquisa, como a temática vem sendo trabalhada, referenciais teóricos utilizados e possibilidades de progressos no campo e a partir deste levantamento, realizar análises dos achados (FERREIRA, 2002). Entendemos que nossos resultados não englobam a totalidade do campo,

porém, dão uma visão ampla do mais atualizado em pesquisas educacionais, tendo em vista da escolha metodológica de selecionar artigos em periódicos.

Para Romanowski e Ens (2006, p. 38-39) as pesquisas de “estado da arte” são recentes na produção científica brasileira, mas, cada vez mais imprescindíveis para a sistematização científica dos campos: “A realização destes balanços possibilita contribuir com a organização e análise na definição de um campo, uma área, além de indicar possíveis contribuições da pesquisa para com as rupturas sociais. A análise do campo investigativo é fundamental neste tempo de intensas mudanças associadas aos avanços crescentes da ciência e da tecnologia”.

Nesse sentido, o trabalho aqui apresentado tem como intuito realizar um levantamento e sistematizar as contribuições científicas dentro do campo de políticas educacionais sobre a incidência de atores na política de fundos.

Como fruto desta pesquisa foi construído um banco de dados com todos os artigos publicados em revistas das áreas de Educação, segundo a avaliação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) Qualis A1, A2, B1, B2 segundo a classificação do Qualis Periódicos Quadriênio 2013-2016.

A seleção de revistas foi de acordo com a aderência do seu foco e escopo de publicação, selecionamos aquelas que publicam sobre políticas educacionais, financiamento, políticas públicas e temas similares. Ao todo foram selecionadas 288 revistas, destas selecionadas oito (8) revistas não foi possível realizar pesquisa por algum dos motivos seguintes: era necessário login para realizar buscas e acessar arquivos, não existia página/site da revista ou a página/site da revista não carregava (foi tentado mais de uma vez acesso por diferentes computadores).

Para sistematizar os artigos acessamos os sites de cada revista e usando a ferramenta de busca procuramos trabalhos pelas seguintes palavras-chave: Fundef, Fundeb, Fundo(s) e Financiamento; no caso de revistas internacionais procuro pelas palavras: Fund, Brazil/Brasil, Fondo e Fundef/Fundeb. Ao todo foram encontrados 241 artigos sobre política de fundos (Fundef, Fundeb e Fundeb Permanente), o que demonstra uma vasta contribuição e interesse científico em discutir e analisar a política de fundos, porém sobre a incidência de atores foram encontrados apenas 26 artigos. Segue a sistemática abaixo:

- **Sistematização e na análise da política de fundos:** artigos que sistematizam políticas de financiamento e Fundeb/Fundef, mas, não necessariamente tratam sobre atores - 241 artigos (89,22%);
- **Incidência de atores:** artigos que sistematizam e apontam a influência de atores nos processos de construção e de tomada de decisão das políticas de fundos - 26 artigos (10,78%).

A partir da classificação nós analisamos os artigos definidos no âmbito de “Atores”, para nossa análise qualitativa focamos nosso olhar nas seguintes perguntas para embasar nossa análise: *Quais são os focos de discussão apresentados? Quais são os atores citados? Quais são as disputas? Quais são as questões deixadas de lado/ignoradas ou apontadas para não serem discutidas naquele momento?*

Segue abaixo a tabela dos artigos selecionados e analisados:

Quadro 1 – Artigos publicados em revistas A1, A2, B1, B2 (Qualis Periódicos Quadriênio 2013-2016) na área de Educação sobre Incidência de atores na política de fundos

Autoria	Título	Revista	Ano	Qualis
PINTO, José Marcelino de Rezende.	Financiamento da educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995-2002)	Educação & Sociedade	2002	A1
AMARAL, Nelson Cardoso e outros.	O Fundeb permanente em tempos de desconstrução e desfazimento: mobilização e um basta veemente - editorial	Educação & Sociedade	2021	A1
CARA, Daniel; NASCIMENTO, Iracema.	A Construção do Primeiro Fundeb (2005-2007) e do Fundeb Permanente (2015-2020): Análise Comparada sobre Processos Legislativos	ARCHIVOS ANALÍTICOS DE POLÍTICAS EDUCATIVAS / EDUCATION POLICY ANALYSIS ARCHIVES	2021	A1
SOUSA JUNIOR, Luiz de.	Fundeb: avanços, limites e perspectivas	EccoS – Revista Científica	2006	A2
RAMOS, Géssica Priscila.	Fundef versus Fundeb: uma análise introdutória sobre as continuidades e as descontinuidades da política de valorização docente	Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação (RIAEE)	2010	A2
OLIVEIRA, Romualdo Portela de.	FUNDEF: uma análise preliminar	EDUCAÇÃO: Teoria e Prática	2001	B1
LEITE, Maria Iza Pinto de Amorim.	Fundeb: um fundo em construção	Práxis Educacional	2005	B1
GEMAUQUE, Rosana.	A proposta de criação do Fundeb e sua relação com os estudos sobre os impactos do Fundef na educação do estado do Pará	JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS	2007	B1
FERNANDES, Francisco das Chagas.	O Fundeb como política pública de financiamento da educação básica	RETRATOS DA ESCOLA	2009	B1
OLIVEIRA, Rosimar de Fátima.	Do Fundef ao Fundeb: O processo político de formulação da Emenda Constitucional nº 53/2006	Jornal de Políticas Educacionais	2009	B1
MENDES, Danielle Cristina de Brito.	Fundeb: avanços e limites no financiamento da educação básica no Brasil	Revista Eletrônica de Educação (São Carlos)	2012	B1
MARTINS, Paulo Sena.	A política das políticas educacionais e seus atores	Jornal de Políticas Educacionais	2014	B1
UCZAK, Lúcia Hugo; BERNARDI, Liane Maria.	A organização e ação do movimento empresarial Todos pela Educação durante a pandemia da COVID -19	Jornal de Políticas Educacionais	2021	B1
LIMA, Maria Carmem Bezerra; LIMA, Carmen Lúcia de Sousa; FONTINELES, Isabel Cristina da Silva.	A política de financiamento da educação infantil e a incidência dos movimentos sociais	Jornal de Políticas Educacionais	2021	B1
MACHADO, Carlos R. S.	A produção da hegemonia através da gestão das políticas e da legislação educacional nos anos noventa no Brasil	Práxis - Revista do ICHLA	2004	B2
ARAÚJO, Luiz.	O Federalismo Brasileiro e a Aprovação Da Emenda Constitucional N° 53 de 2006	Fineduca – revista de Financiamento da Educação	2011	B2
MARTINS, Paulo Sena.	O financiamento da educação no Legislativo	Fineduca – revista de Financiamento da Educação	2012	B2

MARTINS, Paulo Sena.	O Papel do Legislativo na discussão de Fundos educacionais	Fineduca – revista de Financiamento da Educação	2020	B2
JACOMINI, Márcia Aparecida e PINTO, José Marcelino de Rezende.	Apresentação da Seção Temática: Balanço do Fundeb	Fineduca – revista de Financiamento da Educação	2020	B2
NAZARETH, Henrique Dias Gomes de.	Escolas charter e o novo FUNDEB: um necessário obstáculo à privatização e as tentativas de derrubá-lo	Fineduca – revista de Financiamento da Educação	2021	B2
GLUZ, Micaela Passerino.	O Novo Fundeb É uma Vitória? Análise das disputas políticas pelo projeto do Novo Fundeb	Fineduca – revista de Financiamento da Educação	2021	B2
NASCIMENTO, Iracema.	Pontos Críticos do Processo de Negociação Política na Criação do Fundeb 1: a atuação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação	Fineduca – revista de Financiamento da Educação	2021	B2
PESSANHA, Fabiana Nery de Lima.	O Financiamento da Educação das Crianças de 0 a 3 Anos no Município de São Gonçalo/RJ: limites e tensões entre o público e o privado	Fineduca – revista de Financiamento da Educação	2021	B2
SILVA, Francisco José da.	Controversies over the discussions around the new Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Appreciation of Education Workers (Fundeb), Brazil	Fineduca – revista de Financiamento da Educação	2022	B2
CÁSSIO, Fernando; MOURA, Fernanda; XIMENES, Salomão Barros.	Ataque ao Fundeb: intersecções entre ultraliberais e reacionários no projeto de privatização do fundo público	Fineduca – revista de Financiamento da Educação	2022	B2
PELLANDA, Andressa; BARRY, Koumbou Boly.	The New Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and the Valorization of Education Professionals in Brazil and the Public-Private Partnerships in Early Childhood Education: an overview in the perspective of the Abidjan Principles	Fineduca – revista de Financiamento da Educação	2022	B2

Fonte: Referências. Elaborado pelos autores.

Destacamos a grande presença de artigos na revista da Fineduca, dos 26 artigos encontramos onze (11) na revista Fineduca, equivalente a 42,3% do total de artigos sobre incidência de atores na política de fundos.

Neste estudo entende-se os atores como governamentais, que são divididos entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (MARTINS, 2014) e atores externos, que são atores da sociedade civil, que compreendem todo indivíduo ou coletivo/organização que não participam da máquina pública do Estado, direta ou indiretamente, são atores 'externos' ao Estado, como movimentos sociais, entidades científicas, organismos internacionais, organizações não-governamentais (ONGs), entre outros.

No próximo ponto apresentamos os principais resultados das análises realizadas nos artigos, separamos por classificação Qualis (A1, A2, B1 e B2).

Tramitação e a incidência de atores nas políticas de fundos

Revistas A1

Foram encontrados 28 artigos sobre as três políticas de fundos em 15 revistas A1 da área de Educação. Deste total, apenas 3 (10,71%) artigos discutiam sobre atores nos processos de construção do Fundef/Fundeb.

O artigo de Pinto (2002) é focado na análise do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) na criação de três políticas que influenciam o financiamento da educação: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Plano Nacional da Educação (PNE) e Fundef. A discussão do Fundef é uma parte do artigo, com destaque sobre como o Executivo atuou na formulação da política. O estudo aponta a centralização do debate em figuras do Executivo, mesmo os atores do Legislativo ficam em segundo plano na construção do Fundef. Nesse sentido os atores do Legislativo são identificados de forma genérica como: “o legislativo”, “a Câmara de Deputados”, “o Senado”, “Congresso Nacional” etc; poucas vezes distinguem as posições e as disputas internas das casas, a exceção são as menções aos relatores dos projetos, seja do Senado ou da Câmara.

O texto de Amaral e outros (2021) é um editorial da revista Educação e Sociedade, o objetivo é avaliar o Governo Bolsonaro, como editorial o artigo apresenta posicionamento crítico na intervenção do Executivo nas políticas educacionais. Foca na formulação do Fundeb Permanente e na incidência de atores do executivo como os ministros de educação e da economia, quando há menção ao legislativo é, novamente, num caráter amplo como “Câmara dos Deputados”, “Senado”, “Congresso Nacional”, sem destaque a nenhuma atuação e influência específica de deputados e/ou senadores. Traz o elemento da mobilização social destacando: Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA) e CNDE, comenta a importância da mobilização para garantir o desenho político do Fundeb Permanente, mas não discute sua atuação dessas entidades e como foi a incidência política, o que obscurece a relevância de ambas na formulação da política.

O artigo de Cara e Nascimento (2021) foca em analisar a influência política dos atores na formulação das políticas de fundos, apesar de dar maior destaque à formulação do Fundeb Permanente, também analisa a formulação do primeiro Fundeb, e apresentando um olhar atento às influências dos atores externos, tira do foco apenas a atuação do Poder Executivo, destacando o poder de influência dos atores externos, como entidades de pesquisa e acadêmicas assim como articulações sociais.

Assim, com exceção deste último artigo, as análises se dedicam à atuação do Poder Executivo. É interessante destacar que quando abordam atores do legislativo, o/os autor/es nomeia/m de modo genérico, como “o Legislativo”, “a Câmara dos Deputados”, “o Senado Federal”, “o Congresso Nacional” etc, tratando o Parlamento como uma instituição una.

Como consequência, poucas vezes distingue as posições e as disputas internas nas Casas, dando um falso caráter de onipotência e onipresença do Poder Executivo no Parlamento. Embora tragam o elemento da atuação de atores, destacam apenas dois, de modo pouco rigoroso: FINEDUCA e CNDE.

A exceção é o artigo de Cara e Nascimento (2021) cujo foco é analisar a influência política dos atores na formulação das políticas de fundos de modo rigoroso. Apesar de dar

maior ênfase analítica à formulação do Fundeb 2, também investiga a formulação do Fundeb 1, e apresenta um olhar atento às influências dos atores sociais, tirando do foco apenas a atuação do Governo Federal. Com uso de fontes primárias, o texto identifica o protagonismo de incidência da CNDE e da ONG empresarial Todos pela Educação.

Revistas A2

Foram encontrados 53 artigos sobre Fundeb e Fundef em 56 revistas A2 da área da educação. Analisando estes 53 artigos, apenas 2 (3,77%) – Sousa Junior, 2006 e Ramos, 2010 – citaram atores nos processos de construção do Fundef e do Fundeb.

Nas revistas A2 há uma quantidade maior de artigos em comparação com as revistas A1, porém, a maioria são estudos de avaliação da implementação das políticas dos fundos, apenas 2 artigos analisaram a incidência de atores nos processos de construção do Fundef e Fundeb.

Como nas revistas A1, com exceção de Autor e Nascimento (Ano), os principais atores foram os Governos Federais/Poder Executivo das gestões de FHC e Lula. Nos dois textos, quando o Poder Legislativo foi mencionado, fez-se o uso genérico de “Senado Federal”, “Câmara dos Deputados”, etc dando um caráter unívoco aos posicionamentos de atores dessas Casas Legislativas, afora a evidenciação dos relatores das matérias.

Nos textos das revistas A2, não houve menção nominal a atores sociais ou externos às instituições de governo ou de Estado. Se um/a pesquisador/a se fiar apenas na leitura desses artigos, entenderá que o Poder Executivo é hegemônico no processo. E pensará também que não houve influência de atores externos.

De maneira geral, nos artigos das revistas de excelência existem poucas pesquisas sobre a incidência de atores na formulação da política de fundos (Fundef, Fundeb e Fundeb Permanente), de 85 artigos apenas 5 discutem esse tema. Isso aponta como este campo de estudo é inexplorado nas pesquisas de políticas educacionais, reforçamos que estudar a formulação das políticas através dos atores abrange o olhar sobre as disputas e a construção de acordos no desenho das políticas, auxiliando na compreensão das escolhas que definem as leis.

Dentre os 5 artigos em que aparece a formulação das políticas de fundos há predominância da incidência do Poder Executivo. Quando analisamos a construção do Fundef podemos afirmar que de fato o Governo Federal teve maior atuação, tendo pouca influência de atores do legislativo e quase nula de atores externos/não institucionais. Porém, na construção do primeiro Fundeb esse fenômeno não se repete, há forte incidência das três esferas (atores do executivo, legislativo e externos/não institucionais) no processo (NASCIMENTO, 2019; MARTINS, 2011).

Revistas B1

Foram encontrados 61 artigos sobre Fundeb e Fundef em 119 revistas B1 da área da educação selecionadas. Analisando os resumos destes 61 artigos, foram encontrados apenas 9 (14,75%).

Oliveira (2004), Leite (2005), Gemaque (2007), Mendes (2012), Oliveira (2009), Fernandes (2009) descrevem a formulação do Fundef e/ou do primeiro Fundeb, o foco de

incidência de atores é da presidência/governo federal, quando se refere à atores do legislativo é sempre de maneira genérica: “legislativo”, “Congresso Nacional”.

Para Leite (2005) o maior articulador do primeiro Fundeb foi o Partido dos Trabalhadores (PT). Leite (2005) e Gemaque (2007) citam atores externos, de diferentes segmentos (sindicais e associações de categoria) como CNTE, Undime e Consed porém não apresenta detalhadamente suas propostas e contradições, apenas coloca que entidades governamentais e não-governamentais têm divergências das propostas do MEC/Governo Federal.

Os oito artigos supracitados apresentam discussões sobre a formulação de novas políticas de fundos, porém não se detém em uma análise sobre tramitação do processo legislativo. Essas são sempre uma parte descritiva do artigo e não o foco de análise.

Já o artigo de Oliveira (2009) tem como foco a análise da tramitação legislativa das Propostas de Emendas Constitucionais (PECs) que serviram como base para a formulação da Emenda Constitucional (EC) do primeiro Fundeb. No texto, apresentou as disputas que ocorreram majoritariamente na Câmara dos Deputados entre os diversos deputados e partidos, analisou a movimentação política em torno da construção do novo fundo entre legislativo e executivo, porém não apresentou e nem analisou qualquer mobilização/movimentação de atores externos sejam governamentais ou não-governamentais, o que é incongruente com os dados empíricos encontrados na documentação da matéria nos sites oficiais das duas Casas Parlamentares brasileiras.

Por sua vez, Mendes (2012) destina o início de seu artigo para uma análise detalhada sobre o processo de tramitação da construção do primeiro Fundeb, porém, sobre a incidência de atores dá grande foco ao governo federal/MEC e quando cita atores do legislativo novamente é de maneira genérica como: “Congresso Nacional”, “legislativo”, “Câmara dos Deputados”, “Senado”. Assim como Oliveira (2009) o ponto de análise da tramitação e formulação é bastante descritivo, sem o aprofundamento necessário para a compreensão do fenômeno político.

Os artigos de Martins (2014), Uczak e Bernardi (2021) e Lima, Lima e Fontineles (2021) apresentam como os atores sociais governamentais e não-governamentais incidem na formulação de políticas públicas educacionais. Uczak e Bernardi (2021) focam na análise da movimentação do TPE, Fundação Lemann e outros atores externos e Lima, Lima e Fontineles (2021) foca apenas num conjunto de atores que incidem em pautas da Educação Infantil que são o MIEIB e os Fóruns de EI. Os dois artigos têm como objetivo a análise de um conjunto de atores específicos, porém, falta um olhar amplo sobre a tramitação da matéria. Além disso, o texto não está amparado nos documentos legais disponíveis.

De maneira geral se repete a análise das revistas A: o foco dos artigos não é a tramitação das políticas de fundos, quando abordam, o fazem de modo pouco rigoroso, ou focam em determinado ator/conjunto, delimitando a visão da tramitação e das movimentações políticas.

Destacamos o artigo de Oliveira (2009) que, segundo o texto, seu objetivo é verificar a atuação de atores governamentais (governo Lula), o que suscita dúvidas: o objetivo do artigo era a análise da tramitação legislativa, então faz sentido não apresentar outros atores? Diante disso, qual é o intuito de um possível apagamento da incidência política de atores sociais ao processo legislativo na tramitação do primeiro Fundeb, analisada no texto? Com os trabalhos

de Nascimento (2019) e Martins (2011), além da análise de fontes primárias, sabe-se que não é verdade: os atores sociais foram imprescindíveis para a construção do primeiro Fundeb, em especial a CNDE.

Apenas o artigo de Martins (2014) consegue descrever bem como funcionam as relações entre atores dentro das políticas educacionais. Fora Martins (2014), as análises da tramitação são bastante descritivas, ou seja, há poucos elementos analíticos das situações e mais uma exposição narrativa dos acontecimentos de maneira cronológica.

Revistas B2

Foram encontrados 100 artigos sobre Fundeb e Fundef em 98 revistas B2 da área da educação selecionadas, mas analisando os resumos destes artigos, foram encontrados apenas 12 que abordavam a participação de atores nos processos de construção do Fundef/Fundeb, exceto um artigo, todos os demais são da revista da Fineduca.

A revista da Fineduca tem 84 artigos sobre Fundeb/Fundef. Isso pode ser explicado pelo fato de que a revista é especializada em financiamento da educação e, portanto, possui maior aderência em análises sobre política de fundos.

Apesar de vários artigos apresentarem comentários sobre a tramitação e atores no processo de formulação, eles não se dedicam a analisar esses fenômenos. Em todos esses comentários prevalecia a atuação do governo federal – seja na figura do presidente ou do MEC.

Dois artigos (MACHADO, 2004; PESSANHA, 2021) apresentam seções históricas, que apresentam como foi a criação das políticas de fundos de maneira sucinta. Geralmente, quando trazem essa caracterização, apenas citam a influência e o papel do Governo Federal (Poder Executivo) na criação das políticas de fundos, com alguns artigos citando também o papel do legislativo, mas ainda de maneira genérica.

Ou seja, de fato não analisam o processo de formulação da política de fundos que investigam, mas trazem como fato/dado.

Porém, uma boa parte dos artigos (ARAÚJO, 2011; MARTINS, 2012; 2020; JACOMINI, PINTO, 2020; GLUZ, 2021; NASCIMENTO, 2021; NAZARETH, 2021; SILVA, 2022; CÁSSIO; MOURA; XIMENES, 2022; PELLANDA; BERRY, 2022) apresentam e discutem a incidência de atores na formulação das políticas de fundos (Fundeb e Fundeb Permanente).

No entanto, de modo geral, as análises variam entre focos em determinadas questões, como a proposta de Charters Schools no Fundeb Permanente, ou a Complementação da União, ou ainda o processo de tramitação legislativa como um todo. Nesses artigos apresentam-se atores além do Governo Federal/MEC, analisando as influências de parlamentares e de atores não governamentais (externos), de segmentos de articulação social e acadêmicos, em destaque para CNDE, TPE, CNTE e Fineduca. Contudo, não é sempre que esses destaques estão amparados em dados empíricos.

Um elemento interessante de análise é que, conforme a temporalidade da publicação acadêmica, maior evidência tem-se dado para o campo de atores nas políticas educacionais: dos dez (10) artigos apontados aqui nas revistas B2 (todos os artigos são da Revista Fineduca) oito (8) foram publicados nos últimos três anos (2020, 2021, e 2022), dando destaque para a análise de atores. Isso equivale a 80% dos artigos publicados.

Apesar desses 10 trabalhos analisarem e apontarem a incidência de atores externos nos processos legislativos, consideramos que historicamente essa conclusão é recente, ou seja, nos estudos mais antigos não consideravam a incidência de atores externos como algo relevante na disputa política dos processos legislativos. Apontamos que nas revistas avaliadas como de maior impacto e de excelência internacional (A1 e A2) essa conclusão é praticamente inexistente, ou seja, inviabilizam a incidência de atores externos no jogo político das políticas educacionais.

Dessa forma, concluímos que a revista B2 tem maior percentual de artigos publicados do campo de atores e políticas de fundos (Fundef, Fundeb e Fundeb Permanente) devido ao fato da revista da Fineduca se encontrar nesse espaço, de doze (12) artigos, onze (11) são dessa, equivalente a 91,6% dos artigos de revistas B2. Considerando A1, A2, B1 e B2, a Revista da Fineduca representa 42,30%, quase metade das publicações de análise da incidência de atores na política de fundos em uma única revista.

Considerações Finais

O Estado da Arte dos artigos publicados em revistas A e B mostra que grande parte da produção científica da área da educação não considera a incidência de atores, e especialmente de atores sociais, como um elemento relevante para a formulação das políticas de fundos, com exceção de onze (11) trabalhos (ARAÚJO, 2011; CARA; NASCIMENTO, 2021; MARTINS, 2012; 2014; 2020; JACOMINI; PINTO, 2020; GLUZ, 2021; NASCIMENTO, 2021; NAZARETH, 2021; SILVA, 2022; CÁSSIO; MOURA; XIMENES, 2022) que comparativamente com a produção sobre política de fundos é menos de 4,56%.

Como resultado, isso prejudica a compreensão sobre como as políticas educacionais são elaboradas, constituindo uma lacuna que deve ser preenchida, o que corrobora com nossa hipótese.

Até mesmo o tratamento genérico dado às instituições do Parlamento, e – principalmente – o caráter erroneamente dominante concedido ao Poder Executivo, acaba por invisibilizar a interpretação das disputas naturais do jogo político, impedindo uma análise mais aprofundada das políticas educacionais. Outra possível consequência é que essa inviabilização também colabora para o enfraquecimento da já débil democracia no Brasil, ignorando parte de sua riqueza política e social. Entendemos que o estudo da produção de políticas públicas é um ponto/fase importante para entender como a política internacional e nacional atuam dentro de nossas instituições democráticas.

Outra questão que queremos abordar é a temporalidade dos estudos de incidência de atores, percebe-se que metade da produção é recente, dos últimos três anos (50% dos artigos foram publicados em 2020, 2021, 2022), está havendo uma crescente compreensão da importância da atuação de atores na formulação de políticas e de analisar esse fenômeno. Isso pode estar relacionado com o entendimento da capacidade mutável das políticas públicas, ou seja, a política não é um fenômeno estático e as políticas públicas refletem essa característica mutável de acordo com opinião pública, ambiente político, humor político, monopólios políticos sendo criados ou destruídos etc.

Para finalizar, essas são algumas sistematizações possíveis a partir do Estado da Arte feito através de artigos em periódicos A1, A2, B1 e B2 da mais recente classificação Qualis Quadriênio (2013-2016). Apontamos a importância para futuras pesquisas da descrição

detalhada dos procedimentos metodológicos e o tratamento atento para fatos históricos. Além disso, como possíveis caminhos destacamos a relevância de analisar a formulação de políticas públicas educacionais para construir um campo analítico com capacidade de compreender os fenômenos da política na educação, como vem sendo feito pela produção recente na Revista da Fineduca – em especial nos últimos três anos.

Referências

- ARANTES, R. B.; COUTO, C. G. 1988-2018: trinta anos de constitucionalização permanente. In: MENEZES FILHO, N.; SOUZA, A. P. **A carta**: para entender a Constituição brasileira. São Paulo: Todavia, 2019.
- ARAÚJO, L. O Federalismo Brasileiro e a Aprovação Da Emenda Constitucional N° 53 de 2006. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 1, n. 5, p. 1-14, abr. 2011.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Previsão de Recursos do Fundeb**. Brasília, DF: Fundo de Desenvolvimento da Educação, 2021.
- CARA, D. **O fenômeno de descumprimento do PNE**. 2019. 181 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019a.
- CARA, D. Contra a barbárie, o direito à educação. In: CÁSSIO, F. (Org.). **Educação contra a barbárie**: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar. São Paulo: Boitempo, 2019b.
- CARA, D.; NASCIMENTO, I. A construção do primeiro Fundeb (2005-2007) e do Fundeb permanente (2015-2020): análise comparada sobre processos legislativos. **Education Policy Analysis Archives**, 2021.
- CARNEIRO, S. Vivendo ou aprendendo... “a ideologia da aprendizagem” contra a vida escolar. In: CÁSSIO, F. (Org.). **Educação contra a barbárie**: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar. São Paulo: Boitempo, 2018.
- CÁSSIO, F.; MOURA, F.; XIMENES, S. B. Ataque ao Fundeb: intersecções entre ultraliberais e reacionários no projeto de privatização do fundo público. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 12, n. 15, p. 1-24, 19 maio 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.22491/2236-5907119455>.
- CHAGAS FERNANDES, F. das. O Fundeb como política pública de financiamento da educação. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, 2012. DOI: 10.22420/rde.v3i4.99. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/99>. Acesso em: 28 out. 2022.
- FERREIRA, N. S. A. As pesquisas denominadas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 79, p. 257-272, ago. 2002. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-73302002000300013>.
- GEMAQUE, R. A proposta de criação do Fundeb e sua relação com os estudos sobre os impactos do Fundef na educação do estado do Pará. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 1-18, 31 mar. 2007. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/jpe.v1i1.12939>.

GIOVANNI, G. Atores. In: GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Ed. Unesp, 2018. p. 95-97.

GLUZ, M. P. O Novo Fundeb é uma Vitória? Análise das disputas políticas pelo projeto do Novo Fundeb. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, p. 1-19, 10 maio 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.22491/2236-5907110856>.

JACOMINI, M. A.; PINTO, J. M. R. Apresentação da Seção Temática: balanço do fundeb. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, n. 10, p. 1-8, 2 out. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.22491/fineduca-2236-5907-v10-107816>.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2. ed. Harlow: Pearson New International, 2014. 240 p.

LEITE, M. I. P. A. Fundeb: um fundo em construção. **Práxis Educacional**, v. 1, n. 1, p. 191-216, 2020. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/praxis/article/view/489>. Acesso em: 28 out. 2022.

LIMA, M. C. B.; LIMA, C. L. S.; FONTINELES, I. C. S. A política de financiamento da educação infantil e a incidência dos movimentos sociais. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 15, n. 17. abril de 2021.

MACHADO, C. R. S. A produção da hegemonia através da gestão das políticas e da legislação educacional nos anos noventa no Brasil. **Revista Práxis**, v. 1, p. 85–94, 2016. Disponível em: <https://periodicos.feevale.br/seer/index.php/revistapraxis/article/view/529>. Acesso em: 28 out. 2022.

MARTINS, P. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Editores Associados, 2011.

MARTINS, P. S. O financiamento da educação no Legislativo. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 2, n. 8, p. 1-21, nov. 2012.

MARTINS, P. S. A política das políticas educacionais e seus atores. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 8, n. 15, p. 13-32, 30 jun. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/jpe.v8i15.35739>.

MARTINS, P. S. O Papel do Legislativo na discussão de Fundos educacionais. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 10, n. 20, p. 1-8, out. 2020.

MENDES, D. C. Brito. FUNDEB: avanços e limites no financiamento da educação básica no Brasil. **Revista Eletrônica de Educação**, São Carlos, UFSCar, v. 6, n. 2, p. 392-412, nov. 2012.

NASCIMENTO, I. **Fundeb pra Valer!** A incidência da Campanha Nacional pelo Direito à Educação na criação do fundo da educação básica. São Paulo/Lisboa: Chiado, 2019.

NASCIMENTO, I. S. do. Pontos Críticos do Processo de Negociação Política na Criação do Fundeb 1: a atuação da campanha nacional pelo direito à educação. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 11, n. 9, p. 1-19, 10 out. 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.22491/2236-5907110472>.

NAZARETH, H. D. G. Escolas charter e o novo FUNDEB: um necessário obstáculo à privatização e as tentativas de derrubá-lo. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, p. 1-17, 14 out. 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.22491/2236-5907113290>.

OLIVEIRA, R. F. Do FUNDEF ao FUNDEB: o processo político de formulação da emenda constitucional nº 53/2006. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 3, n. 5, p. 1-9, 30 jun. 2009. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/jpe.v3i5.17352>.

PELLANDA, A.; BARRY, K. B. The New Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and the Valorization of Education Professionals in Brazil and the Public-Private Partnerships in Early Childhood Education: an overview in the perspective of the abidjan principles. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 12, n. 8, p. 1-25, 19 maio 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.22491/2236-5907119737>.

PESSANHA, F. N. L. O Financiamento da Educação das Crianças de 0 a 3 Anos no Município de São Gonçalo/RJ: limites e tensões entre o público e o privado. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 11, n. 29, p. 1-16, 14 out. 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.22491/2236-5907114049>.

RAMOS, G. P. FUNDEF versus FUNDEB: uma análise introdutória sobre a continuidade e as descontinuidades da política de valorização docente. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, v. 4, n. 1, p. 122-132, 25 maio 2010. DOI: <http://dx.doi.org/10.21723/riaee.v4i1.2696>.

ROMANOWSKI, J. P.; ENS, R. T. As pesquisas denominadas do tipo ‘estado da arte’ em educação. **Revista Diálogo Educacional**, v. 6, n. 19, p. 37-50, sept./dic. 2006.

SILVA, F. J. Polêmicas ao longo das discussões em torno do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), Brasil. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 12, n. 2, p. 1-17, 28 mar. 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.22491/2236-5907107696>.

SOUSA JUNIOR, L. de. Fundeb: avanços, limites e perspectivas. **EccoS**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 275-290, jul./dez. 2006.

TRUE, J.; BAUMGARTNER, F. Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In: SABATIER, Paul. **Theories of the policy process**. Cambridge: Westview, 2006. p. 1-57.

UCZAK, L. H; BERNARDI, L. M. A organização e ação do movimento empresarial Todos pela Educação durante a pandemia da COVID-19. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 15, n. 38, ago. 2021.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. A Guide to the Advocacy Coalition Framework. In: SABATIER, P. **Theories of the Policy Process**. Cambridge: Westview, 2007. p. 126-136.

Micaela Passerino Gluz é Pedagoga, Professora, Especialista em Políticas Públicas e Gestão da Educação da Faculdade de Educação (FACED) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e mestranda em educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7365-7391>

E-mail: micpgluz@gmail.com

Daniel Cara é professor da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo desde março de 2020. Doutor em Educação (Universidade de São Paulo - USP), mestre em Ciência Política (USP) e bacharel em Ciências Sociais (USP). Foi coordenador geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (jun/2006-mar/2020). Foi membro do Conselho Universitário da Universidade Federal de São Paulo (2015-2021). Por sua atuação em defesa do direito à educação, foi laureado com o Prêmio Darcy Ribeiro 2015, entregue pela Câmara dos Deputados em nome do Congresso Nacional.

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

E-mail: daniel.cara@usp.br

Recebido em 07 de dezembro de 2022

Aprovado em 29 de março de 2023

