

O “CABO DE GUERRA” DA REGULAMENTAÇÃO DO NOVO FUNDEB

THE TUG-OF-WAR OF NEW FUNDEB REGULAMENTATION

Luiz Guilherme Arcaro Conci

Doutor e Mestre em Direito (PUC-SP), com estágio de estudos pós-doutorais no Instituto de Direito Parlamentar da Universidade Complutense de Madri (2013-2014). Professor Visitante nas Universidades de Bolonha (2016), Buenos Aires (2011-2014), Medellín (2019) e Messina (2019) e Turim (2021). Professor Permanente do PEPG em Governança Global e Políticas Públicas Internacionais (Stricto Sensu). Professor Titular de Teoria do Estado da Faculdade de São Bernardo do Campo (São Paulo – SP – Brasil). E-mail: lgaconci@hotmail.com. Líder do Grupo de Pesquisas sobre Direitos Fundamentais (PUC-SP/CNPq). <https://orcid.org/0000-0001-8502-8990>.

Bruno Luis Talpai

Mestrando em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo - USP, Mestrando em Direito Constitucional e Processual Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo -PUC/SP. Advogado. E-mail: brunotalpai@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0003-4859-1404>.

Submetido em: 30/04/2021

Aprovado em: 03/11/2021

Resumo: No ano de 2020, o direito à educação foi alvo de uma importante pauta no Congresso Nacional: a aprovação do *Novo Fundeb* (EC. 108/2020) e a sua regulamentação. Este artigo tem por objetivo discutir, a partir da abordagem de direito e políticas públicas, calcado em uma análise descritiva, o processo de aprovação da emenda constitucional, comparando os processos de transição dos fundos. Far-se-á a análise da movimentação dos atores políticos e interesses envolvidos na construção do texto de regulamentação do *Novo Fundeb* demonstrando os expedientes governamentais e parlamentares de movimentação política no processo legislativo, utilizados tanto para aprovação de Emendas à Constituição quanto para a sua regulamentação, de modo a compreender o papel dos agentes políticos e as estratégias utilizadas para concretização do direito à educação.

Palavras-chave: Novo Fundeb; FUNDEB; Políticas Públicas; Regulamentação do *Novo Fundeb*; Educação.

Abstract: In 2020, the right to education was the subject of an important agenda in the Congress: the approval of “New Fundeb” (EC. 108/2020) and its regulation. This article aims to discuss, from

the perspective of law and public policies, based on a descriptive analysis, the process of approval of the constitutional amendment to the Brazilian Constitution, comparing the processes of transition of the funds, as well as the analysis of the movement of politicians and those involved in the construction of the "New Fundeb" regulation text, demonstrating the government and parliamentary expedients of political movement in the legislative process, the expedients used both for the approval of Amendments to the Constitution, as well as for its regulation, in order to understand the role of political agents and the strategies used to realize the right to education.

Keywords: *New Fundeb; FUNDEB; Public policy; Regulation of the New Fundeb; Education.*

SUMÁRIO: Introdução. 1. Análise descritiva e comparativa do processo de transição da política: do FUNDEF ao FUNDEB. O "novo FUNDEB". Atores políticos, embates e propostas. 1.1. Do FUNDEF ao FUNDEB: atores políticos, embate e propostas. 1.2. Breve relato da aprovação do novo FUNDEB: os atores políticos, embates e propostas. 1.3. Da síntese das medidas e mudanças aprovadas pela emenda constitucional 108/2020 no funcionamento e regramento constitucional do novo FUNDEB. 1.4. Análise comparativa do processo de transição da política pública do fundo educacional. 2. O "cabo de guerra" pela regulamentação do novo FUNDEB. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

Na Constituição brasileira, o direito à educação ostenta status de direito social, por força do art. 6º e, interpretando-o sistematicamente a partir dos artigos 205 a 214, está enquadrado no rol de direitos e garantias fundamentais como categoria de cláusula pétrea insculpido no art. 60, §4º da CRFB/88. Para tanto, tratando-se de um direito público subjetivo, há o comando normativo de que o Estado empenhe esforços que além da mera prestação dos serviços educacionais, também sejam desenvolvidas políticas públicas para sua ampliação (WERNER, 2017).

A Constituição brasileira intitula o programa constitucional brasileiro sobre a educação onde são definidos os deveres e obrigações, tanto do Estado, sociedade e família para provê-los, com vistas ao pleno desenvolvimento da pessoa humana e da cidadania. Não é para menos, ter acesso à educação trata-se de um "pré-requisito para a expansão de outros direitos" (CARVALHO, 2001, p. 11) e sem a sua adequada promoção, o próprio conteúdo axiológico insculpido no programa constitucional restaria prejudicado, tais quais a igualdade, liberdade, a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza, redução das desigualdades a qualificação para o trabalho (GARCIA, 2012, p.541) e a própria democracia, pelas quais falhas na formação intelectual prejudicariam seu pleno desenvolvimento (MENDES; BRANCO, 2015, p. 719) (ASSUMPÇÃO, 2010, p. 63).

É nesta perspectiva que políticas públicas como a do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da

Educação – FUNDEB ganham relevo no cenário nacional. A instituição do FUNDEB foi um marco fundamental na política de financiamento da educação. Desde sua criação, tornou-se uma garantia de financiamento para a ampliação do acesso escolar na educação básica, com destaque para a expansão na esfera da educação infantil, etapa que não era contemplada no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, bem como a expansão do financiamento em programas voltados ao ensino médio.

Tal política pública foi instituída com vigência por catorze anos a partir de sua promulgação (2006-2019) pela Emenda Constitucional (EC) nº. 53, de 2006, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que vigorou de 1998 a 2006. A política de repasse financeiro estabelece um mecanismo de cooperação federativa (MARTINS, 2008) que permite a complementação de valores repassados da União a outros entes federativos para que o direito social à educação seja devidamente prestado (art. 23, V, CRFB/88).

A vigência do FUNDEB, por força de disposição legal (EC. Nº. 53/06 e da Lei nº. 11.494/07), teria o seu fim 31 de dezembro 2020. No Congresso Nacional, desde 2015, houve discussões sobre sua modificação e ampliação, processo este que contou com largo debate entre atores governamentais e não governamentais na construção da política pública¹. Com isso, o “*Novo FUNDEB*”², por meio da Emenda Constitucional 108/2020, foi aprovado em 27/08/2020, com quórum qualificado do art. 60, §2º, da CRFB/88³ no Congresso Nacional, impondo alterações significativas no desenho da política pública existente, conforme discorreremos ao longo do artigo.

O que se pretende percorrer neste enxuto artigo, sem a pretensão de esgotar o vasto campo de análise, é o processo de regulamentação do novo fundo a partir da abordagem de Direito e Políticas Públicas, com o intuito de demonstrar como a sua regulamentação pode afetar uma política pública de larga escala já estruturada e influir no Estado de bem-estar social brasileiro.

¹ É possível verificar a ampla participação de inúmeros setores na discussão da política pública a partir da análise dos relatórios, discussões e coordenação de comissões permanentes e temporárias na evolução legislativa da proposta de Emenda à Constituição. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198512>. Acesso em: 05 abr. 2021.

² Neste artigo, a utilização do termo “*Novo Fundeb*” deve ser compreendida como o nome do programa da política pública discutida no ano de 2020 encampada pela Emenda Constitucional 108/2020. Por outro lado, quando se utilizar o nome FUNDEB, este deverá ser compreendido o programa que restará vigente até dia 31 de dezembro de 2020.

³ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: § 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

Para tanto, o tema será abordado da seguinte forma. Em primeiro lugar, serão apontados brevemente os aspectos constitucionais da educação com uma sucinta associação ao Estado de bem-estar social. Após isso, far-se-á um breve relato sobre a evolução da aprovação do *Novo Fundeb*, com foco nos atores políticos que participaram do processo de disputa do texto de lei e as dificuldades em sua aprovação. Ainda, de forma a obter subsídios necessários para a compreensão de aspectos relevantes da política de transição de uma política pública de grande escala, serão apresentados os fatores, aspectos e atores políticos que participaram da transição do FUNDEF ao FUNDEB. A partir desta análise, serão apontadas as semelhanças e diferenças de cada processo.

Após isso, serão analisados os principais aspectos do projeto de regulamentação do *Novo Fundeb*. As discussões políticas e jurídicas, as emendas e os fatores que, ao final, influenciarão no repasse de recursos federais aos Estados, Municípios, Distrito Federal e entidades públicas e privadas para a promoção da educação no país.

1. ANÁLISE DESCRITIVA E COMPARATIVA DO PROCESSO DE TRANSIÇÃO DA POLÍTICA: DO FUNDEF AO FUNDEB. O “NOVO FUNDEB”. ATORES POLÍTICOS, EMBATES E PROPOSTAS

Como referido, no presente item desenvolver-se-á uma análise descritiva do processo de transição do FUNDEF ao FUNDEB. A ideia funda-se no sentido de analisar as semelhanças e diferenças do processo de construção da política pública, abordando os aspectos políticos e jurídicos essenciais que quais servirão de apoio para a compreensão e base para comparar as idiosincrasias da aprovação da Emenda Constitucional e o texto de regulamentação do *Novo Fundeb*.

1.1 DO FUNDEF AO FUNDEB: ATORES POLÍTICOS, EMBATE E PROPOSTAS

A transição do FUNDEF, cujo prazo de vigência era até o dia 31 de dezembro de 2006, deu-se a partir da emenda Constitucional nº. 53/2006 que criou - FUNDEB, oportunidade em que foram estabelecidos novos mecanismos de distribuição e aumento do repasse federal para o incentivo da educação básica pública no Brasil pelo prazo de dez anos.

A evolução da discussão sobre a necessidade de ampliação e aperfeiçoamento do *FUNDEF* iniciou-se com a apresentação da PEC nº. 536/1997 de autoria do então Deputado Federal Valdemar Costa Neto (PL-SP)⁴ que tinha por finalidade garantir a complementação por parte da União Federal aos Estados o

⁴ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em: 10 dez. 2020.

valor de gasto por aluno durante o ano que não atingisse o mínimo estabelecido nacionalmente (OLIVEIRA,2009).

Adiante, no mesmo sentido da supramencionada Proposta de Emenda à Constituição PEC, em março de 2001 foi apenas a PEC nº. 312/2000, também na tentativa de ampliar a contribuição de repasses da União. Em agosto de 2001, o Relator Deputado José Roberto Batochio (PDT-SP) proferiu um parecer pela inadmissibilidade conjunta das PECs apresentadas, as quais sequer foram levadas à apreciação pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e foi arquivada em janeiro 2003.

O recorte histórico é essencial na compreensão das discussões para a aprovação do FUNDEB. Luis Inácio Lula da Silva (PT) tomou posse como Presidente da República em janeiro de 2003, a expectativa do país no desenvolvimento de áreas sociais era imensa e a educação era uma prioridade ao Governo Federal (CUNHA, 2016, p. 229-232).

O processo de desenvolvimento dos trabalhos do FUNDEB iniciou-se por meio da Portaria nº 1.345/2003, editada pelo Poder Executivo, oportunidade em que atores governamentais do Poder Executivo foram designados para desenhar os moldes da política pública com a realização de trabalhos técnicos e com ampla participação de diversos atores, tais quais o Ministério da Educação, os Secretários Municipais de Educação do Brasil, a Frente Nacional dos Prefeitos, o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação, entre outras entidades ligadas à sociedade civil.

Em 28 de março a PEC nº. 312/2000 foi desarquivada e submetida ao parecer do Relator da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania oportunidade em que sua admissibilidade foi decidida em 31 de julho de 2003. Em agosto de 2005, a Mesa diretora apensou outras três propostas: PECs nºs 190/2003, 216/2003 e 105/2003 e as apensou à PEC nº.312/2003. Em setembro de 2005, outro parecer de admissibilidade foi proferido pelo Deputado Vilmar Rocha (PFL-GO), com a inclusão da PEC nº. 415/2005, esta última enviada pelo Poder Executivo Federal⁵.

A discussão legislativa sobre o FUNDEB se estendeu até 06 de dezembro de 2006 quando houve a votação em segundo turno no Senado Federal e apenas em 19 de dezembro de 2006 o FUNDEB foi convertido na Emenda Constitucional

⁵ Nesta proposta, fora apresentado um relatório sobre o diagnóstico da educação básica no país apontando os números de matrículas na rede pública de ensino e privadas de ensino com convênio com o Poder Público, as taxas de alfabetização, índice de acesso, permanência e conclusão, estrutura física das escolas e a responsabilidade dos entes federativos na coordenação e provimento da educação no país. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01oimxf73tzzcp185443wd8gczx5809034.node0?codteor=315929&filename=Tramitacao-PEC+415/2005. Acesso em: 03 mar. 2021.

53/2006, com expressiva votação favorável à sua aprovação na Câmara dos Deputados, tendo sido aprovada em primeiro turno com 346 (trezentos e quarenta e seis) votos favoráveis, 05 (cinco) contrários e uma abstenção e, em sem segundo turno, dos 333 (trezentos e trinta e três) parlamentares votantes, 05 (cinco) votaram não e 328 (trezentos e vinte e oito) favoráveis pela aprovação (OLIVEIRA, 2009).

A aprovação da Emenda Constitucional ocorrera próxima ao término do exercício legislativo, ambiente que gerou um impasse sobre o início de sua implementação (CALLEGARI, 2010, p. 66). Para tanto, à época, duas hipóteses foram ventiladas até que o parlamento tivesse tempo hábil para regular as questões do fundo. A primeira era a possibilidade de prorrogação do prazo de vigência do antigo FUNDEF. A segunda, a possível regulamentação por força de medida provisória, assim, o fundo seria efetivamente implementado no início do exercício legislativo de 2007.

Em razão do exíguo tempo para a regulamentação no Congresso Nacional, a resposta institucional para o impasse deu-se com a edição da Medida provisória nº. 339 de 28 de dezembro de 2006, sendo que a regulamentação do FUNDEB ocorreu apenas no ano seguinte, com a conversão da medida provisória em lei, que até então regulava o tema e que já havia sido prorrogada (art. 60, §3º, CRFB/88), na Lei nº 11.494/2007 (NUNES, 2016, p. 46-47).

1.2 BREVE RELATO DA APROVAÇÃO DO *NOVO FUNDEB*: OS ATORES POLÍTICOS, EMBATES E PROPOSTAS

Neste tópico, demonstrar-se-á brevemente a evolução da proposta de emenda à Constituição e os recentes entraves em seu percurso, apontando a dicotomia da proposta apresentada pelo Governo Federal e as propostas encampadas pelo Congresso Nacional.

Diante do prazo para o vencimento do FUNDEB, em 31 de dezembro de 2020, a demanda pela renovação do fundo tornou-se um *problema público* (SECCHI, 2012, p. 34). O principal sistema de repasse de recursos para a educação exigiu a formação de uma agenda política para a formulação de propostas. Para isso, a Proposta de Emenda Constitucional nº. 15/2015 teve início com a sua propositura pela Deputada Federal Raquel Muniz (PSC-MG), em abril de 2015 e a PEC obteve parecer favorável pela Comissão de Constituição e Justiça, a partir do relatório do então Deputado Federal à época Veneziano Vital do Rêgo (PMDB-PB). Em julho de 2015 foi criada a Comissão Especial com a designação de vinte e seis membros titulares e igual número de suplentes. Ainda em dezembro de 2016, a Deputada Federal professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO) requereu a realização de audiência pública na Comissão Especial para debater o projeto.

O processo de discussão do *Novo FUNDEB*, ao longo de cinco anos, contou com a participação de inúmeros atores internos e externos para a construção de alternativas, métodos, programas estratégias e ações (SECCHI, 2012, p. 37), em um *processo iterativo, contínuo e volátil* (CLUNE, 1983). Foram agentes governamentais e não governamentais, discussões em comissões especiais, realização de seminários, audiências públicas, participação de instituições públicas e privadas de ensino, pesquisadores, movimentos políticos, confederações, conselhos de secretários de educação municipal e estadual, organizações internacionais, prefeitos, governadores e sociedade civil⁶.

O Congresso Nacional, além do extenso debate como já mencionado, em linhas gerais, propôs: a) tornar o fundo permanente; b) o aumento dos valores de repasse de complementação feito pela União de forma progressiva que passaria de 10% a 23% até 2026; c) a mudança na forma de cálculo por valor aluno; d) o estabelecimento de aumento de repasses por rendimento das escolas; e) o início de vigência do fundo permanente a partir de 2021; f) o estabelecimento de metas e controle por parte dos órgãos e de sociedade civil; entre outros⁷.

O Governo Federal, seja por meio de seus ministérios ou diretamente, defendeu pautas contrárias ao Texto do projeto de Emenda à Constituição de relatoria da professora Dorinha (DEM-TO).

Em linhas gerais, o Ministério da Educação e Cultura (MEC) o qual à época era dirigido pelo Ex-Ministro da Educação Abraham Weintraub, defendeu a inclusão dos seguintes pontos no texto de lei: a) a substituição do termo “valor aluno/ano total” por “valor aluno/ano calculado a partir dos recursos próprios” de forma a propor “melhor” delimitação da forma de destinação dos recursos de complementação da União; b) complementação do repasse feito pela União no montante de 10% (dez por cento) no primeiro ano de vigência do *Novo Fundeb*, sendo que a progressão deveria ocorrer com o aumento anual de 1% (um por cento) limitado ao teto de 15% (quinze por cento) de repasses; c) indução de modelos de repartição do ICMS voltados à qualidade na educação; d) posicionou-se no sentido de que a vigência do *Novo Fundeb* deveria dar-se apenas em 2022; e) uso do pagamento de das verbas do *Novo Fundeb* para o pagamento de aposentadoria e pensões; f) distribuição de *vouchers-creche* como forma de ampliar e incentivar a participação de atores privados na educação infantil; g)

⁶ A ampla participação de inúmeros setores é perceptível a partir do extrato do projeto de emenda à Constituição disponível no site da Câmara dos Deputados: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198512>. Acesso em: 10 dez. 2020.

⁷ Todas informações como os debates, proposições e afins estão disponíveis em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2211437>. Acesso em: 03 mar. 2021.

destinação de parte das verbas do *Novo Fundeb* para o programa “Renda Brasil” que substituiria o Bolsa Família⁸.

Às vésperas da aprovação da PEC do *Novo Fundeb*, o governo apresentou sua contraproposta na tentativa de desestabilizar as discussões no Congresso Nacional e gerar impasse quanto à sua aprovação, em especial porque o decurso do lapso temporal para o vencimento do FUNDEB era iminente e, assim, haveria tempo hábil para que o governo, dentro do campo político, pudesse protelar sua aprovação, fazendo valer alguns pontos de sua proposta.

Contudo, a proposta encampada pelo Governo Federal foi veementemente rechaçada por inúmeros órgãos governamentais e não governamentais, atores políticos e sociedade civil em manifestações na mídia e nos debates promovidos nas comissões. Foram vozes atuantes, neste sentido, o então Presidente da Câmara dos Deputados Rodrigo Maia (DEM/RJ), o Conselho Nacional de Secretários da Educação, os Governadores de Estado, que manifestaram em carta aberta⁹ a necessidade de aprovação urgente do *Novo Fundeb*, e de alguns Ministros do Supremo Tribunal Federal, em manifestações alheias ao exercício de sua função jurisdicional, ao indicarem que um dos pilares da proposta do Governo Federal, que era a utilização de verbas do *Novo Fundeb* para projetos de assistência social, representaria violação direta à CRFB/88¹⁰, com claro desvio de finalidade na tentativa de burlar o teto de gastos.

Com este cenário, o Governo Federal foi derrotado no parlamento prevalecendo a proposta de Emenda à Constituição discutida no Congresso Nacional aprovada praticamente por unanimidade, sendo que na Câmara dos Deputados, em primeiro turno, foram contabilizados 499 votos favoráveis e sete contrários e, em segundo turno de votação, 492 votos favoráveis, 06 contrários e uma abstenção. No senado, 79 votos favoráveis e apenas 02 contrários, no primeiro e segundo turno de votação, demonstram o consenso dos congressistas. As propostas do Governo Federal não foram acatadas, prevalecendo praticamente em sua integralidade o texto do projeto da Professora Dorinha (DEM/TO).

⁸ Esta hipótese fora amplamente ventilada na mídia à época. Para tanto, o recorte jornalístico mostra-se de salutar importância para compreender o jogo político e as estratégias do Governo Bolsonaro na disputa pelo texto de lei no *Novo Fundeb*. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/09/28/renda-cidada-bolsa-familia-fundeb-precatorios.htm>. Acesso em: 03 mar. 2021.

⁹ Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/03/01/governadores-respndem-bolsonaro-sobre-repasses-federais-obrigacao-constitucional.ghtml>. Acesso em: 13 abr. 2021.

¹⁰ O recorte jornalístico à época deixa claro a posição de alguns membros da Corte. Disponível em: <https://epoca.globo.com/guilherme-amado/ministros-do-stf-dizem-que-proposta-do-planalto-para-fundeb-ser-votado-esta-sem-ano-inconstitucional-24538960>. Acesso em: 13 abr. 2021.

O processo denota um olhar que é comum em regime democrático, onde existem posições divergentes, interação de ideias, pensamentos, sentimentos e experiências dentro de um ciclo em que se permite a pluralidade de ideais com o respeito a pensamentos contrários, semelhantes ou idênticos de forma a expor um determinado tema e abrigar pontos de vista que permitam a construção, se possível, de um consenso. O diálogo deve ser considerado um instrumento de produção de algum julgamento, ação ou decisão a ser tomada a partir de um consenso dos que participam do debate (TREMBLAY, 2005, p. 631-632) (BUSHELL, 1997, 101-104) e isto ficou claro no processo analisado.

É perceptível a interligação entre o conceito do diálogo e os pressupostos formais do exercício da democracia (BOBBIO, 2000, p. 427)¹¹, os quais, devidamente transpostos às instituições, representam a materialização do programa constitucional brasileiro, em especial com a atuação das instituições na busca pelas melhores soluções e resolução dos problemas do Estado a partir de formação de consensos devidamente justificados¹².

Nessa toada, o processo de participação, a partir de uma concepção proces-sual, permite identificar o encadeamento de atos praticados pelos quais visam no campo político possibilitar a amplo debate e contraditório com vistas ao aperfeiçoamento do texto de lei disputado por grupos de interesses (BUCCI, 2013, p. 138-142)¹³.

¹¹ Nesse sentido, vale destacar a lição de Norberto Bobbio sobre os aspectos formais inerentes ao processo democrático: “1) todos os cidadãos que tenham alcançado a maioria etária sem distinção de raça, religião, condição econômica, sexo, devem gozar de direitos políticos, isto é, cada um deles deve gozar de direito de expressar sua própria oposição ou de escolher quem a expresse por ele; 2) o voto de todo o cidadão deve ter igual peso; 3) todos aqueles que gozam dos direitos políticos devem ser livres para poder votar segundo sua própria opinião formada, ao máximo possível, livremente, isto é, em uma livre disputa entre grupos políticos organizados em concorrência entre si; 4) devem ser livres também no sentido de que devem ser colocados em condições de escolher entre diferentes soluções, isto é, entre partidos que tenham programas distintos e alternativos; 5) seja para as eleições, seja para as decisões coletivas, deve valer a regra da maioria numérica, no sentido de que será considerado eleito o candidato ou será válida a decisão que obtiver o maior número de votos; 6) nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria, particularmente o direito de se tornar por sua vez maioria em igualdade de condições” (BOBBIO, 2000, p. 427)

¹² O conceito de diálogo na construção de consensos deliberativos encontra guarida no sistema constitucional brasileiro, na harmonia entre os poderes (art. 2º da CRFB/88), na liberdade de expressão (art. 5º, IV c/c art. 220, ambos da CRFB/88), no princípio democrático, no princípio republicano e no princípio da igualdade (previsto no preâmbulo, no art. 1º, caput, e no art. 5, caput, todos da CRFB/88), baluartes do sistema representativo brasileiro e essenciais ao desenvolvimento e atuação na arena política da atuação dos Poderes na justificativa e no respaldo das decisões tomadas frente a *res publica*.

¹³ Como bem aponta a Jurista Maria Paula Dallari Bucci: “A estruturação do contraditório, como núcleo de sentido do processo, por meio do procedimento, assegura que a autoridade pública atue com base na legitimação democrática. Essa estruturação passa pela fixação, como primeiro exercício da autoridade, dos termos de processamento do conflito. Cumpre compreender quais

Anota-se, em especial, a luta no desenho da reformulação e ampliação da política pública, como exemplo, a destinação de verbas e incentivos para entidades privadas ou públicas, porcentagem de repasse do auxílio federal na complementação do fundo com progressividade de repasse de verbas e alocação financeira dos recursos (BUCCI, 2020).

Verifica-se, portanto, que na disputa do texto de lei o embate e propositura de ideias ainda que distintas, mas desde que observado o espírito republicano, faz parte do campo político de forças e posições ideológicas que pretendem implementar seus anseios, privilegiando, portanto, o espírito democrático.

Contudo, os limites republicanos e democráticos são extrapolados na medida em que um determinado grupo, ciente da forte possibilidade de derrota política na arena utiliza-se de subterfúgios, ainda que juridicamente viáveis no sentido formal, para desvirtuar o contexto da proposta, dificultar ou até mesmo barrar a aprovação de uma propositura legislativa, no caso uma política pública de larga escala como o FUNDEB, para forçar a sua não aprovação.

Para melhor compreensão, trata-se de situações distintas quando são utilizados os instrumentos jurídicos e políticos disponíveis dentro do âmbito de discussão do tema para que os interesses de um determinado grupo político vençam na arena de debate quando o contraditório e paridade de armas também foram conferidas aos adversários políticos.

Outro cenário completamente diferente é forçar a não aprovação de uma medida legal propositalmente para que, como no caso do FUNDEB, esgotado o prazo constitucional, as diretrizes jurídicas pudessem ser realizadas apenas pelo Poder Executivo, como por exemplo Medida Provisória, já que, com arrimo constitucional no art. 62 da CRFB/88, haveria relevância e urgência para a edição do Texto.

Todavia, na arena política, o espírito republicano e o princípio democrático restariam amplamente violados. Ao final das contas, a intenção política e os atos na disputa do texto de lei são válidos, mas quando se força uma situação que suprime violentamente a competência legislativa do Congresso Nacional por interesses próprios e não se contribui para o debate de forma construtiva, o cenário é diverso.

Este é justamente o cenário em que se enquadram as propostas políticas e ideológicas do Governo Bolsonaro. Cientes de que o Congresso Nacional enfren-

os interesses em disputa, quem são seus portadores e como se organizam. A partir daí deve ser feita a tradução desse agregado para o procedimento jurídico, definindo-se quem são as partes no processo". (BUCCI, 2013, p. 140)

tava a necessidade de aprovação de uma matéria extremamente complexa, de alta relevância nacional e com prazo constitucional para aprovação, o governo, dotado de propostas diametralmente contrárias, utilizou-se de todos os instrumentos possíveis para que a aprovação no Congresso Nacional não ocorresse, assim poderia fazê-lo por meio de Medida Provisória e, assim, fazer valer sua vontade política.

Nesse diapasão, o contexto e apresentação de propostas pelos Poderes e órgãos mostra-se de salutar importância para a compreensão da disputa do texto de lei e do cabo de guerra para implementar suas propostas.

1.3 DA SÍNTESE DAS MEDIDAS E MUDANÇAS APROVADAS PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 108/2020 NO FUNCIONAMENTO E REGRAMENTO CONSTITUCIONAL DO *NOVO FUNDEB*

Com a aprovação do *Novo Fundeb*, houve significativas mudanças no desenho jurídico-institucional da política pública. Sem a pretensão de esgotar todas as mudanças, pode-se destacar, em especial: a) o fundo foi incorporado à CRFB/88 e tornou-se permanente; b) complemento do repasse da União com aumento de progressividade anual limitado até 23% até o ano de 2026 (art. 212-A, V, alíneas “a”, “b” e “c” da CF/88); c) aplicação mínima de 70% (setenta por cento) para profissionais da educação (art. 212-A, XI, CF/88) e 30% (trinta por cento) para a manutenção do desenvolvido da Educação básica pública (art. 212-A, VIII, CF/88); g) corte dos repasses da Lei Kandir¹⁴ e previsão constitucional de substituição de tributos para a cesta de arrecadação e financiamento (art. 212, §8º, CF/88); h) implementação contábil do programa em 2021; h) incluiu como crime de responsabilidade o descumprimento de aplicação do mínimo constitucional (art. 212-A, IX; i) vedou expressamente o uso de recursos da educação para o pagamento de aposentadorias e pensões (art. 212, §7º, CF/88).

Entretanto, ainda havia um caminho a ser percorrido para que as novas disposições tenham, de fato, efetividade no sistema de ensino público. Parte do texto aprovado aponta disposições de aplicabilidade imediata, ou seja, seus efeitos práticos não necessitam de regulamentação, mas outras mudanças exigem esforço infraconstitucional por parte do Congresso Nacional para regulamentar algumas matérias até o dia 31 de dezembro 2020, e outras especificidades com maior prazo de aprovação até o final de 2022.

¹⁴ A Lei Kandir trata, em apertada síntese, sobre os métodos e procedimentos para cobrança e arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação. Além de ser o imposto que tem maior peso na arrecadação dos Estados, possui papel fundamental na composição das verbas disponíveis que compõe o *Novo Fundeb*.

As ações de aplicabilidade imediata são a) o aumento da complementação da União gradual e progressivo de 10% para 23% até o ano de 2026 (art. 212-A, V, alíneas “a”, “b”, “c” e “d” da CRFB/88); b) Avaliação do fundo em 2026 e, após isso, reavaliação da política pública a cada dez anos (art. 60-A, da CRFB/88); c) regras de informação de dados, fidedignidade e controle (Art. 193, *parágrafo único*, da CRFB/88; d) o princípio do planejamento pelo qual visa o fortalecimento da gestão e o controle dos recursos destinados à educação; e) obrigação de ação redistributiva entre as escolas; f) o critério de complementação do valor aluno ano total VAAT, com destino às redes que apresentem maior vulnerabilidade independentemente do Estado membro; g) a destinação de 50% da complementação do VAAT para a educação infantil (art. 212-A, §3º da C/88).

Com prazo para aprovação, até 31 de dezembro de 2022, as seguintes matérias precisam estar regulamentadas: a) a distribuição da cota municipal do imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços – ICMS (art. 212, §7º, CRFB/88); b) a definição do piso salarial do Magistério (art. 212-A, XII, da CRFB/88); c) o padrão mínimo de qualidade e Custo Aluno Qualidade - CAQi/CAQ (art. 211, §7º, da CRFB/88); d) a ação redistributiva às redes de ensino (art. 211, § 6º, CRFB/88); e) os mecanismos para assegurar a universalização, qualidade e equidade do ensino obrigatório (art. 211, § 4º, CRFB/88).

Por outro lado, pontos que careciam de aprovação e regulamentação até o dia 31 de dezembro de 2020 e que são essenciais para definir o desenho jurídico institucional do fundo eram: a) a utilização de recursos e repasse do *Novo Fundeb* para as escolas privadas em regime de convênio; b) a forma de destinação de recursos provenientes do *Novo Fundeb* entre os Estados-membros e Municípios; c) o estabelecimento de quais categorias de profissionais da rede de educação serão ser remunerados com os recursos provenientes do fundo (art. 212-A, XI, CRFB/88; d) o VAAR ou VAAE (evolução) indicadores de gestão, atendimento, aprendizagem e redução de desigualdades.

Cientes da necessidade de regulamentação, foi encaminhado à análise da Câmara dos Deputados o PL nº. 4.372/2020 de autoria da Deputada Professora Dorinha, em que foi designado o Relator Felipe Rigoni (PSB-ES) e, concomitantemente, tramitou no Senado Federal o projeto de lei do Senador Randolfe Rodrigues (REDE), que dispõe sobre os pontos que carecem de urgência na tramitação, sob pena de esvaziamento do *Novo Fundeb* no ano de 2021 e imensuráveis prejuízos no sistema de educação no Brasil, especialmente no valor de repasse aos outros entes federativos.

1.4 ANÁLISE COMPARATIVA DO PROCESSO DE TRANSIÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DO FUNDO EDUCACIONAL

A partir da breve exposição da transição do FUNDEF ao FUNDEB, é possível tecer algumas considerações sobre as semelhanças, expectativas e atores políticos quando comparado ao *Novo Fundeb*.

A primeira nota é que tanto o FUNDEB como o *Novo Fundeb* necessitaram de largo prazo para a realização dos debates e aceite das proposições das PECs. No antigo FUNDEB, a primeira PEC teve início apenas em 1997 e a promulgação da Emenda Constitucional do FUNDEB foi convertida em Texto Constitucional apenas em dezembro de 2006, ou seja, o trâmite para a aprovação do texto de lei demorou pouco mais que nove anos. De outro lado, as discussões do *Novo Fundeb* tiveram início em 2015 e a sua conversão em Texto Constitucional em 2020, portanto, pouco mais de 05 anos.

Outro ponto semelhante a ser destacado é a ampla participação de agentes governamentais e não governamentais, pois os processos de construção tanto do FUNDEB como do *Novo Fundeb* contaram com amplos debates, realização de seminários, consulta a conselhos, fóruns e inúmeras entidades. A garantia do processo democrático na disputa pelo texto de lei mostrou-se presente, ponto este que pode nos levar a concluir que em razão da importância da pauta educacional para o país, em especial em uma política pública que invariavelmente dispende gigantescas verbas orçamentárias e afeta diretamente a vida de milhares de pessoas, a necessidade de maior margem para discussão torna-se aceitável.

Merece destaque o alto índice de coesão parlamentar para aprovação das Emendas Constitucionais do FUNDEB e do *Novo Fundeb*, ambos com ampla maioria de votos quando aprovados no Congresso Nacional. Se na aprovação do FUNDEB a esmagadora votação favorável parecia ser algo possível, a tramitação do *Novo Fundeb*, em virtude das conturbadas posições encampadas pelo Governo Federal, muitos ficaram surpresos com a avassaladora maioria de votos para a sua aprovação. A aprovação significativa demonstra o sucesso da política pública e sua importância no processo de construção de um país justo igual e de promoção da cidadania.

Outro ponto convergente é que a aprovação do FUNDEB e do *Novo Fundeb* ocorreram próximas ao término do prazo constitucional estabelecido respectivamente pelas políticas que o antecediam, ocasião que cria stress político para o estabelecimento de suas respectivas regulamentações.

Em relação ao FUNDEB, a regulamentação feita por Medida Provisória no Governo Lula não causou problemas na implementação da política pública, o

que se deve a alguns fatores. A pauta do Chefe do Poder Executivo à época era muito clara em relação ao desenvolvimento de direitos sociais, em especial a educação. O Poder Executivo trabalhou ativamente com inúmeras instituições, propôs debates, seminários com agentes governamentais e não governamentais dos pontos que foram objeto da PEC apresentada ao Congresso Nacional, em que o teor da proposta figurava, em linhas gerais, no mesmo sentido da apresentada pelo Congresso Nacional, ou seja, ampliação de recursos do fundo, melhoria na distribuição, fixação de um piso salarial mínimo, elaboração de um custo de repasse por aluno, entre outras propostas que figuravam no mesmo sentido da preocupação dos parlamentares. O texto da Medida Provisória foi convertido em Lei na legislatura seguinte sem alterações significativas na regulamentação do FUNDEB.

Embora o cenário apresente semelhanças, um dos principais atores na implementação da política pública mudou substancialmente: a tendência ideológica do Poder Executivo Federal. O Governo Federal, quando da aprovação do *Novo Fundeb*, apresentou uma contraproposta diversa da debatida e aprovada no Congresso Nacional em inúmeros pontos. Inclusive, também ventilou-se a mensagem de que, se a aprovação da regulamentação não ocorresse até o dia 31 de dezembro de 2021, haveria a possibilidade de fazê-lo via medida provisória, hipótese esta que causou preocupação entre os defensores do *Novo Fundeb* no parlamento.

Outra consideração que merece destaque é que em ambos os fundos foram incluídos em seu texto legal disposições no sentido de ampliação gradual do repasse dos fundos a serem distribuídos, dessa forma, permitindo-se que a política pública seja aperfeiçoada com o passar do tempo a partir da análise concreta de números objetivos.

2. O “CABO DE GUERRA” PELA REGULAMENTAÇÃO DO *NOVO FUNDEB*

Consoante os apontamentos acima, nota-se tanto no FUNDEB como no *Novo Fundeb* a aprovação no Congresso Nacional foi um expressivo consenso. O sucesso para a aprovação no texto constitucional dessa política pode ser examinado a partir de alguns fatores.

A pauta educacional tem ampla permeabilidade na sociedade, a ampliação de gastos com a educação pode ser um bom instrumento para a conquista e sedimentação votos e novos eleitorados, o custo político do voto desfavorável a uma política pública de melhoria educacional pode ser desastroso em um próximo pleito eleitoral.

Outro fator diz respeito à *agenda da mídia* (SECCHI, 2012, p. 36), veículo pelo qual há maior possibilidade de tornar um problema público pauta da sociedade em geral e forçar a mobilização social e pressão política aos representantes no Congresso Nacional, pelo menos na aprovação da Emenda Constitucional, como ocorreu no *Novo Fundeb*.

Todavia, em que pese a sedimentação no Texto Constitucional das disposições sobre o *Novo Fundeb*, a disputa política pelos meios de sua implementação da norma geral (MELLO, 2011) com a sua regulamentação passou por sérios embates na Câmara dos Deputados. O projeto tramitou inicialmente na Câmara dos Deputados em sessões extraordinárias e durante as discussões foram apresentadas 44 (quarenta e quatro) emendas ao projeto de regulamentação do *Novo Fundeb*. Algumas propostas reincluíram temas tratados anteriormente e não aprovados na EC 108/2020.

Dentre os principais pontos que merecem destaque e que poderiam representar retrocesso na política pública educacional estão: a) a inclusão, limitada até 10% (dez por cento) de matrículas de escolas confessionais, filantrópicas e assistenciais nos ensinos fundamental e médio como entidades que receberão os repasses do *fundo* da deputada Soraya Santos (PL-RJ), aprovada com 311 votos favoráveis e 131 contrários¹⁵; b) inclusão de matrículas no ensino médio profissionalizante do sistema “s” e matrículas de escolas filantrópicas e confessionais de nível técnico enquanto beneficiárias de repasse do *Novo Fundeb*, 10% (dez por cento) da Deputada Luísa Caziani (PTB-PR), aprovada por 258 votos favoráveis e 180 contrários; c) a inclusão de profissionais terceirizados, instituições comunitárias, área técnica, administrativa, filantrópicas e confessionais como aptas a receberem salários, no parâmetro 70% (setenta por cento) que seriam destinados ao pagamento de profissionais da educação básica em efetivo exercício, do Deputado Tiago Mitraud (NOVO-MG), aprovado por 212 votos favoráveis e 205 contrários¹⁶; Cabe uma breve análise de cada ponto.

Em relação ao repasse de até 10% (dez por cento) dos recursos do fundo para entidades filantrópicas, comunitárias ou conveniadas, importa dizer que

¹⁵ A Emenda nº 10, de lavra da nobre Deputada Soraya Santos propõe, em relação ao Cômputo de matrículas, que sejam admitidos os referentes ao ensino fundamental e no ensino médio regulares, limitadas a 10% (dez por cento) do total de vagas ofertadas pelo ente federado em cada uma dessas etapas de ensino. *Câmara dos Deputados*. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01w9a329tld5zz19spu8pc12596519762.node0?codteor=1950041&filename=Tramitacao-PL+4372/2020. Acesso em: 12 dez. 2020.

¹⁶ A Emenda nº 6, de lavra do nobre Deputado Tiago Mitraud: - inclui no conceito de profissionais da educação, os terceirizados e os de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos conveniadas com o Poder Público; - em relação ao conceito de efetivo exercício, suprime a expressão “ associada à regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera”

o atual FUNDEB, no intuito de suprimir uma necessidade de preenchimento de vagas com a educação infantil e especial, no art. 8º, §1º¹⁷ da Lei 11.494/2007 já existe a disposição de distribuição de recursos a tais instituições. A Sistemática de repasse deve ocorrer, nos termos do art. 213, §1º, da CRFB/88¹⁸, apenas quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública. Concomitantemente, à luz do art. 206 da CRFB/88, verifica-se a inconstitucionalidade da inclusão de tal dispositivo no texto regulamentar porque a dinâmica de repasse de verbas da União é no sentido do desenvolvimento, promoção e investimentos prioritários no ensino público. Também não há garantias de que a prestação de serviços por entes privados será de qualidade, bem como afronta a lógica do padrão mínimo de qualidade previsto no art. 211, §4º, CF/88¹⁹ c/c art. 212, §3º CRFB/88²⁰.

Do mesmo modo, no tocante às parcerias e repasse de verbas às instituições do Sistema “s”, pode-se verificar outra tendência de incentivo ao sistema privado de educação no país e clara afronta aos artigos 212, §3º²¹ e art. 213 ambos da CRFB/88.

No que concerne ao pagamento de profissionais da educação básica, - profissionais estes considerados de acordo com o art. 61 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação- o antigo FUNDEB previa o pagamento de no mínimo 60% (sessenta por cento). Com o advento da EC. Nº. 108/2020, houve a ampliação de para 70% desta regra mínima.

¹⁷ Art. 8º A distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o governo estadual e os de seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, na forma do Anexo desta Lei. § 1º Será admitido, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 60 do ADCT, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas: (Redação dada pela Lei nº 12.695, de 2012)

¹⁸ Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que: § 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

¹⁹ § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

²⁰ § 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

²¹ 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.

Contudo, à revelia do art. 206, V, da CRFB/88²², a aprovação na Câmara dos Deputados poderia colocar uma “pá de cal” neste avanço e sedimentar ainda mais a desvalorização dos professores e o incentivo à privatização do ensino básico com o repasse de verbas para entidades privadas. A inclusão de terceiros, inclusive setores administrativos, aptos ao recebimento dos repasses, viola frontalmente o espírito de desenvolvimento e aperfeiçoamento da educação pública e incluí-los significa desvalorizar o profissional de carreira e diluir os escassos recursos existentes que seriam gastos com educação e destiná-los ao privado²³.

Nesse sentido, o projeto de lei regulamentação do *Novo Fundeb* foi encaminhado ao Senado Federal e tramitou em regime de urgência no dia 15 de dezembro de 2020. A relatoria do projeto ficou ao encargo do Senador Izalci Lucas (PSDB/DF) e foi alvo de 84 (oitenta e quatro) emendas por parte dos Senadores no Plenário²⁴.

Em seu relatório na manifestação oral do projeto, o Relator, apontou que as aprovações das emendas ao texto feitas pela Câmara dos Deputados desvirtuaram a substância da Emenda Constitucional 108/2020, além de que os pontos incluídos já haviam sido extensamente debatidos nas audiências públicas, consultas e comissões, que indicaram a desnecessidade da expansão dos repasses já feitos ao incluir as escolas confessionais, filantrópicas e assistenciais nos ensinos fundamental, médio e as matrículas do Sistema “S”²⁵.

Diante do consenso deliberativo, o Senado Federal aprovou o Relatório do Senador Izalci Lucas (PSDB/DF), por unanimidade, por votação simbólica, nos termos do art. 249, alínea “a” do Regimento Interno do Senado, a rejeição das modificações feitas pela Câmara dos Deputados, dando como aprovado o projeto substitutivo Deputado Federal Felipe Rigoni (PSB-ES)²⁶ e encaminhado para a

²² Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

²³ A título de complementação, as modificações aprovadas na Câmara dos Deputados representam séria afronta ao princípio da vedação ao retrocesso. Este, por sua vez, “*garante o progresso adquirido pela sociedade durante períodos de mudanças e transformações, o que proíbe o Estado de reverterem tais avanços, eis que definitivamente incorporados ao patrimônio social das pessoas*”. (CARAZZA, 2017, p. 845)

²⁴ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/145887>. Acesso em: 16 dez. 2020.

²⁵ O relatório e parecer do Senador Izalci Lucas (PSDB/DF) encontra-se disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8914125&ts=1608079283322&disposition=inline>. Acesso em: 16 dez. 2020.

²⁶ O Senado encerrou a votação da matéria devolvendo-a a Câmara dos Deputados nos seguintes termos: Em 15/12/2020 - Discussão, em turno único (Aprovado o PL 4.372/2020, com as Emendas nºs 29 e 83, na forma da Emenda nº 85 (Substitutivo). A matéria retorna à Câmara dos Deputados.

Câmara dos Deputados, casa iniciadora do projeto de regulamentação do *Novo Fundeb* suprimindo, na integralidade, todas as modificações aprovadas pela Câmara dos Deputados. A rejeição das emendas apresentadas, na Câmara dos Deputados, pelo Senado Federal remonta a ideia apontada por Clune de que “do ponto de vista da teoria e da política, seja esse fluxo e refluxo de forças contrárias. Em qualquer implementação real, idas e vindas existem a qualquer momento e ao longo da implementação”. (CLUNE, 1983)

Com as considerações do Senado Federal, a regulamentação do *Novo Fundeb* tramitou, também em regime de urgência, na Câmara dos Deputados, votação que ocorreu no dia 17 de dezembro de 2020.

Interessante notar os atores políticos e os acordos formulados para a aprovação da regulamentação. Após a aprovação no Texto de regulamentação na Câmara dos Deputados, houve forte mobilização de confederações, sindicatos, juristas, professores e até mesmo do Ministério Público no sentido de que o texto aprovado representaria retrocesso ao sistema público de ensino e que o aumento do repasse para a iniciativa privada abriria forte precedente para a privatização do ensino básico no país.

A análise dos discursos proferidos no plenário da Câmara Federal, em segundo turno, demonstra outro acordo firmado entre as lideranças, em especial pela urgência da necessidade de aprovação da regulamentação, sob pena de que esta fosse feita via Medida Provisória. Do ponto de vista político, a tentativa de eventual obstrução de pauta ou votação em sentido contrário ao definido no Senado Federal poderia gerar um embate que perduraria além do tempo suficiente para a aprovação em segundo turno da regulamentação e os efeitos prejudiciais poderiam ser muito maiores com a não aprovação da regulamentação do que com a aprovação dos pontos suprimidos pelo Senado Federal, os quais podem ser alvo de um novo projeto de lei no próximo exercício legislativo.

Durante a votação em segundo turno, duas posições ficaram evidentes. A primeira no sentido de que o repasse de verbas do *Novo Fundeb* para entidades privadas deveria permanecer nos moldes que atualmente se encontram, ou seja, apenas de forma complementar quando houver indisponibilidade de vagas nas redes públicas. Por outro lado, houve a defesa da inclusão de entidades privadas com verbas provenientes do fundo no sentido de que a educação prestada por estas entidades supera a qualidade oferecida pelo ensino público e que a escolha de onde o aluno deveria estudar caberia aos pais e não ao Estado.

O Projeto de Lei nº 4.519/2020, prejudicado, vai ao Arquivo). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/145887>. Acesso em: 16 dez. 2020.

A primeira corrente, inclusive com a indicação da liderança do partido em votação pela supressão das modificações e a aprovação integral do projeto de lei nos termos propostos pelo Senado Federal, foi capitaneada pelos seguintes partidos: PT, MDB, PSDB, PSB, PDT, DEM, PODEMOS, PSOL, PCdoB, CIDADANIA, REDE, PTB. Apoiar a segunda corrente foi orientação das seguintes lideranças de partidos: PSL, PL, REPUBLICANOS, SOLIDARIEDADE, NOVO e a liderança do Governo. Dentre os partidos em que a liderança liberou para votação ou que não se manifestaram estiveram PP, PSD e PV²⁷.

Durante a sessão de aprovação, os deputados que apoiaram a inclusão de entidades privadas no repasse do *Novo Fundeb* indicaram que apresentarão um projeto de lei para tratar especificamente desta matéria no próximo exercício legislativo.

Posta para votação, a regulamentação do *Novo Fundeb* foi aprovada no sentido de aprovar o texto original do Deputado Felipe Rigoni (PSB-ES), com o aceite de todas as supressões feitas pelo Senado Federal, votação esta que contou com o quórum de 450 deputados, no qual foram obtidos 286 (duzentos e oitenta e seis) votos favoráveis e 163 (cento e sessenta e três) contrários, restando a matéria aprovada e encaminhada para a sanção ou veto presidencial.

O cabo de guerra da regulamentação ainda não terminou. No processo legislativo, a disputa pelo texto de lei pode sofrer idas e vindas e a pauta de inclusão de entidades privadas para o repasse do *Novo Fundeb* ainda será assunto para o Congresso Nacional. Contudo, interessante notar os ensinamentos de CLUNE de que uma vez implementada uma política pública, ainda mais uma política de amplo alcance como a do FUNDEB, embora haja a possibilidade de retrocessos, o núcleo duro tende a permanecer, como bem aponta W. Clune:

Uma das consequências práticas da instabilidade política é que o participante e o pesquisador de programas de implementação devem esperar por episódios periódicos de sabotagem deliberada pelo governo. Essa condição não contribui muito para a efetividade dos programas sociais implementados. Por outro lado, uma vez estabelecidos, os programas tendem a sobreviver a períodos de contenção, embora essa tendência não seja universal. As consequências políticas negativas da destruição total de um programa são muito maiores do que as consequências negativas de sua redução. Assim, se um programa serve a um propósito genuíno, qualquer instabilidade em seu conteúdo tende a se originar de mudanças periféricas e não de alterações no núcleo duradouro do pro-

²⁷ Os dados estão disponíveis em: <https://www.camara.leg.br/presenca-comissoes/votacao-portal?reuniao=60214&ordenacao=Nome>. Acesso em: 17 dez. 2020.

grama. Uma questão interessante envolve a natureza das implementações duradouras, em oposição às transitórias (CLUNE, 1983).

Dentro do exercício legislativo, o Congresso Nacional aprovou uma matéria de extrema relevância nacional que afetará milhares de brasileiros. Trata-se de uma autêntica construção feita pelo Congresso Nacional em que o Poder Executivo contribuiu mas, claramente, uma mudança de governo proporcionou substancial mudança de visão sobre a política pública. Este é o primeiro passo para o desenvolvimento e promoção do ensino público no país, ainda há um vasto campo de discussões políticas, avaliações da política pública e pontos a serem regulamentados pelos quais serão objeto de disputa entre os atores envolvidos.

CONCLUSÃO

A aprovação da Emenda Constitucional nº. 108/2020 e a regulamentação do *Novo Fundeb* marcam um momento de compromisso do Congresso Nacional e de inúmeros atores que participaram do seu processo de desenvolvimento de uma política pública de larga escala já implementada. Notável é a importância da pauta educacional no país, seja ela em virtude da ampla permeabilidade na sociedade ou como prognose positiva para ampliar o desenvolvimento social, político e econômico dado que a educação é pedra de toque para o exercício das liberdades públicas.

O processo de transição do FUNDEF para o FUNDEB e, recentemente, ao *Novo Fundeb* apresentam semelhanças em relação ao tempo de tramitação, a oportunidade de dilatadas discussões no Congresso Nacional que contou com a participação de inúmeros atores na disputa pelo texto de lei. Contudo, alguns fatores são essenciais para compreender a distinção do cenário político da aprovação do FUNDEB e do *Novo Fundeb*: a mudança do ator político e da tendência ideológica do Poder Executivo. Em 2006, o Poder Executivo Federal, na presidência de Lula (PT) marcou forte presença no estímulo de aprovação e regulamentação do FUNDEB, tido como uma das pautas prioritários do governo federal à época. Por outro lado, em 2020, a atuação do Poder Executivo Federal deu-se de forma distinta, em claro conflito com o Congresso Nacional, marcado por uma série de ataques e tentativas de desmonte do FUNDEB com a apresentação de propostas que destoavam veementemente dos assuntos ventilados no Congresso Nacional. Este aspecto político deve ser interpretado com a recente sistemática de funcionamento do Congresso Nacional. Visível é a oposição do Chefe do Poder Executivo Federal ao Presidente do Senado e, em especial, ao Presidente da Câmara dos Deputados. Desde o início do Governo Bolsonaro, conflitos de ordem institucional têm sido pauta de embates entre os Poderes.

A tensão entre os grupos mostrou-se bastante presente na regulamentação do *Novo Fundeb*. O primeiro turno de aprovação contou com a inclusão de emendas inconstitucionais que desvirtuavam a substância da EC. 108/2020. Tal aspecto restou claro no Senado Federal com a rejeição por unanimidade em votação simbólica no sentido de devolver o texto de regulamentação inicial para a Câmara suprimidas as emendas.

A construção do consenso deliberativo contou com o acordo firmado entre as lideranças partidárias e parlamentares no sentido de que, em que pese a existência de discordâncias sobre o aumento de repasses do *Novo Fundeb* para entidades privadas, a melhor opção seria a aprovação do texto que regulamenta o novo fundo para evitar um desastre no sistema educacional em 2021. Além disso, para que não houvesse a regulamentação via medida provisória, dado o histórico de posições em sentido contrário por parte do Poder Executivo Federal, receava-se haver boa probabilidade de uma regulamentação falha e com fortes retrocessos no desmonte da política pública de educação.

Por fim, a regulamentação aprovada teve seus avanços para a valorização da educação pública no país, tendo sido sancionada pelo Presidente da República e publicada no Diário Oficial da União em 25/12/2020²⁸. Todavia, o jogo político pela regulamentação de outros pontos e até mesmo a temática de repasses de verbas do fundo para entidades privadas, ao que tudo indica, continuará a ser pauta de discussão no Congresso. A implementação de uma política pública é marcada por idas e vindas, a disputa pelo cabo de guerra da regulamentação do *Novo Fundeb* ainda não terminou.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BRASIL. *PEC nº. 536/1997, de 14 de outubro de 1997*. Dispõe sobre a modificação do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14809>. Acesso em: 29 abr. 2021.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 4372, de 15 de dezembro de 2020*. Dispões sobre a instituição em cada Estado um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), nos termos da Constituição Federal. Disciplina sua composição financeira e a distribuição, gestão e fiscalização dos recursos. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/145887>. Acesso em: 29 abr. 2021.

²⁸ Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.113-de-25-de-dezembro-de-2020-296390151>. Acesso em: 03 mar. 2021.

BUCCI, M. Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem DPP. *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3 (parte 4), 2019.

BUCCI, M. Paula Dallari. 3 lições de políticas públicas a partir da aprovação do FUNDEB. *Nexo: Políticas Públicas*, ago. 2020. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/>. Acesso em: 10 dez. 2020.

CALLEGARI, Cesar (Org.). *FUNDEB e o financiamento da educação pública no estado de São Paulo*. 5. ed. atual. e ampliada. São Paulo: Aquariana; IBSA; APEOESP, 2010.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *A constituição dirigente e a vinculação do legislador*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CARAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil. O longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. Introdução, 2001.

CLUNE III, William H. A Political Model of Implementation and Implications of the Model for Public Policy, Research, and the Changing Roles of Law and Lawyers. *Iowa Law Review*, v. 69, 1983.

CLUNE, William H. Um modelo político de implementação e suas implicações para as políticas públicas, a pesquisa e a mudança dos papéis do direito e dos juristas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 20-81, abr. 2021.

FERNANDES, Francisco das Chagas. O Fundeb como política pública de financiamento da educação básica. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 3, n. 4, p. 23-38, jan./jun. 2009.

GARCIA, Maria. Educação, cultura e Desporto. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Tratado de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 286-349.

GONZAGA, Elizete Tavares de. *Atores, interesses e desafios na formulação do Fundeb*. 2017. 158 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

GRIN, Eduardo. Regime de Bem-estar Social no Brasil: Três Períodos Históricos, Três Diferenças em Relação ao Modelo Europeu Social-democrata. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 18, n. 63, jul./dez. 2013.

MALISKA, Marcos Augusto. Comentário ao artigo 205. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva: Almedina, 2018. p. 2.042-2.044.

MARTINS, Paulo Sena. A política das políticas educacionais e seus atores. *Jornal de políticas educacionais*, n. 15, jan./jun. 2014.

MARTINS. Ricardo Marcondes. Titularidade do serviço de saneamento básico. *Revista de Direito Administrativo*, Belo Horizonte, n. 249, p. 172-177, set./dez. 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

NUNES, Alynne Nayara Ferreira. *O FUNDEB na prática: Uma análise jurídica dos desafios para a implementação de políticas públicas no Brasil*. 2016. 96 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento Político e Social) – Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. Do FUNDEF ao FUNDEB: O Processo Político de Formulação da Emenda Constitucional nº. 53/2006. *Jornal de Políticas Educacionais*, n. 5, jan./jun. 2009.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. *Políticas Públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

TREMBLAY, Luc B. The legitimacy of judicial review: The limits of dialogue between courts and legislatures. *International Journal of Constitutional Law*, v. 3, n. 4, p. 617-648, 2005.

WERNER, Patricia Ulson Pizarro. Regime constitucional da educação. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/83/edicao-1/regime-constitucional-da-educacao>. Acesso em: 05 dez. 2020.