

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC  
CENTRO DE ENGENHARIA, MODELAGEM E CIÊNCIAS SOCIAIS  
APLICADAS

Andressa Regina Vizin

**ATUAÇÃO DE GRUPOS DE INTERESSE SOBRE O  
ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO:  
UM ESTUDO DE CASO SOBRE O NOVO FUNDEB**

SÃO BERNARDO DO CAMPO  
2021

ANDRESSA REGINA VIZIN

**ATUAÇÃO DE GRUPOS DE INTERESSE SOBRE O  
ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO:  
UM ESTUDO DE CASO SOBRE O NOVO FUNDEB**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Bacharelado em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC como requisito para obtenção do grau de Bacharela em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Flávio Leão Pinheiro

SÃO BERNARDO DO CAMPO  
2021

Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do ABC  
Elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da UFABC  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Vizin, Andressa Regina

Atuação de Grupos de Interesse Sobre o Orçamento da Educação :  
Um Estudo de Caso Sobre o Novo Fundeb / Andressa Regina Vizin. —  
2021.

50 fls.

Orientador: Flávio Leão Pinheiro

Trabalho de Conclusão de Curso — Universidade Federal do ABC,  
Bacharelado em Políticas Públicas, São Bernardo do Campo, 2021.

1. Políticas Públicas. 2. Fundeb. 3. lobby. 4. Orçamento Público.  
5. educação. I. Leão Pinheiro, Flávio. II. Bacharelado em  
Políticas Públicas, 2021. III. Título.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente à minha família, em especial à minha mãe, Ivone, e ao meu irmão, Gustavo, que durante toda a minha vida estiveram ao meu lado e sempre apostaram em mim. Agradeço ao meu namorado, Eduardo, que compartilhou comigo as dores e alegrias da graduação e sempre esteve lá para me ouvir e me dar suporte. Agradeço ao meu orientador, Flávio, pelo apoio oferecido neste trabalho de graduação. Agradeço aos professores e professoras do curso de Políticas Públicas, que tanto me inspiraram admiração e amor pela profissão. E agradeço, por fim, aos amigos especiais que encontrei nessa jornada tão longa e curta ao mesmo tempo; pelas conversas, conselhos, sugestões e apoio. A todos e todas, minha mais profunda gratidão e apreço.

*“O orçamento reside no coração do processo político.”*

*Aaron Wildavsky*

## RESUMO

Neste trabalho, objetivou-se descrever os diferentes grupos de interesse que atuam através de incidência política sobre membros do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Para tal, focou-se em analisar este processo no contexto da constitucionalização e regulamentação do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que tramitou na forma da Proposta de Emenda à Constituição nº 15/2015 e do Projeto de Lei nº 4372/2020 e se tornaram, respectivamente, a Emenda Constitucional nº 108/2020 e a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Este processo político motivou a atuação de diversos atores de diferentes setores da sociedade que participaram ativamente de forma a influenciar a tomada de decisão em relação ao novo Fundeb. Para demonstrar esta atuação, foram descritos três momentos de tensão entre os grupos de interesse: a proposta de incluir os gastos com aposentadorias de profissionais da educação no piso de gastos com manutenção e desenvolvimento da mesma, a proposta de utilizar recursos do Fundeb para financiar *vouchers* em instituições privadas de Educação Infantil, e, por fim, a tentativa de utilizar recursos do fundo para subsidiar a educação privada ofertada por organizações filantrópicas. Utiliza-se discussões acerca da democracia e participação popular na política de Robert Dahl e Joseph Schumpeter para debater a legitimidade da atuação via *lobby*, num contexto de utilização de recursos públicos que subsidiam um direito básico tão caro à sociedade. A partir da análise de dados recebidos pela Câmara dos Deputados, argumenta-se sobre a necessidade de regulamentação que vise transparência desta prática.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas, Fundeb, *lobby*, orçamento público, educação.

## ABSTRACT

In this paper, the aim is to describe the different interest groups that act through political incidence over member of the Executive and Legislative Branches. To do so, it focuses in analyzing this process in the context of the constitutionalizing and regimentation of the new Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Value of the Professionals of Education (Fundeb), which moved through the Deputies Chamber in the form of the Proposal of Constitutional Amendment no. 15/2015 and the Law Project no. 4372/2020 and became, respectively, the Constitutional Amendment no. 108/2020 and the law no. 14.113, from December 25<sup>th</sup>, 2020. This political process motivated the agency of many actors from different branches of society, who participated looking to influence the decision making regarding the new Fundeb. To demonstrate this agency, three moments of tension between those groups were described: the proposal to include the expenses with retired professionals of education in the minimum expenditure with maintenance and development of education, the proposal to use resources from Fundeb to finance *vouchers* in private institutions of early childhood education and, finally, the attempt to use the resources from the fund to subsidize private education offered by philanthropic organizations. The discussions about democracy and popular participation of Robert Dahl and Joseph Schumpeter are used to debate the legitimacy of the agency via *lobby*, in the context of the usage of public resources that subsidize a basic right that is so important to society. From the analysis of data received from the Chamber of Deputies, it argues about the need of regimentation that aims transparency of this practice.

**Keywords:** Public Policy, Fundeb, *lobby*, public budget, education.

## SUMÁRIO

<b>I. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>II. REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>10</b>
<b>II.1. Democracia, Participação e Representatividade.....</b>	<b>10</b>
<b>II.2. Representação de Interesses Através de Incidência Política.....</b>	<b>13</b>
II.2.1. Representação de Interesses no Executivo.....	18
II.2.2 Representação de Interesses no Legislativo.....	24
<b>II.3. A Educação como Espaço Historicamente Plural.....</b>	<b>26</b>
<b>III. ANÁLISE DO CASO: O NOVO FUNDEB.....</b>	<b>31</b>
<b>III.1. Metodologia e Tipo de Pesquisa.....</b>	<b>32</b>
<b>III.2. O Financiamento da Educação e a Relevância do Fundeb.....</b>	<b>33</b>
<b>III.3. Grupos de Interesse, <i>Stakeholders</i> e sua Atuação Sobre o FUNDEB: 2019 - 2020.....</b>	<b>36</b>
<b>IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>44</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>44</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>49</b>

## I. INTRODUÇÃO

O processo político por meio do qual as políticas públicas são geradas é altamente complexo e, na maioria das vezes, longo, ao ponto de que leis tramitam por anos a fio antes de se concretizarem e serem promulgadas e implementadas. O conceito do ciclo de políticas públicas, por sua vez, vem auxiliar ao colocar em perspectiva as etapas envolvidas nesse processo. Nessa tentativa de simplificar um processo tão intrincado, o ciclo é frequentemente tratado como um processo linear, com etapas claras e bem definidas – um método simples e eficiente para analisar tal movimento a partir de uma perspectiva macro, porém que pode vir a ser falho em captar suas nuances. O processo de tomada de decisão e atuação política, que pode estar presente em diversos momentos do ciclo – da detecção da demanda à implementação –, se dá de forma complexa justamente pela sua característica de onipresença em relação ao ciclo da política, ou seja, a todo momento decisões estão sendo tomadas, não importando em que momento do ciclo a política esteja. Ao considerar o grande número de interesses a serem representados e que influenciam esse processo – especialmente considerando um país com cerca de 210 milhões de habitantes -, tal complexidade se torna ainda maior e compreendê-la se faz essencial para o entendimento das políticas e até mesmo do próprio ciclo.

Num contexto de pluralidade, naturalmente presente em qualquer ajuntamento de pessoas e de forma especial num país de proporções continentais como é o Brasil, é esperado que grupos que possuem interesses em comum se organizem – sindicatos, organizações não governamentais, grupos étnicos, minorias em geral etc. Com a abertura democrática e passados 32 anos desse movimento, esses grupos organizados vêm gradativamente aumentando sua atuação e incidência sobre o processo legislativo em busca de garantia de direitos, defesa de setores da economia, proteção de categorias trabalhistas e tantos outros e diversos motivos (Santos, 2014). Apesar de no Brasil a prática do *lobby* não ser regularizada como notadamente o é nos EUA, tal prática ocorre no dia a dia dos representantes políticos do legislativo brasileiro e também de membros do executivo próximos ao Presidente da República – que constitucionalmente também guarda o poder de legislar -, e o estudo do tema, embora em crescimento, ainda é incipiente no Brasil, o que contribui para a manutenção de um senso comum presente entre os brasileiros, que enxergam a incidência direta sobre legisladores como algo corrupto ou até mesmo antidemocrático e, portanto, prejudicial ao interesse público (Diniz e Boschi, 1999, pg. 13). É relevante, sendo assim, tratar do tema e contribuir para a

desconstrução de conceitos pré-concebidos acerca de um tema tão caro à democracia, que é a participação da sociedade nos processos de tomada de decisão.

Nesse sentido, serão tratadas nesse trabalho a participação e a defesa de interesses dentro da pasta da educação e, mais especificamente, buscaremos mapear os grupos de interesse que atuaram no processo legislativo que trata do Fundo de Manutenção da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Considerando que atualmente o Fundeb representa cerca de 10% da contribuição total dos estados e municípios de todo o país para a educação, levantaremos uma breve revisão da bibliografia sobre financiamento da educação no Brasil, buscando lançar luz sobre as diferentes forças que têm influenciado essa política pública de absoluta relevância, no contexto também das propostas que buscam a constitucionalização do Fundo, considerando que em 2020 expira a lei nº 11.494/2007, que o regulamenta.

Os profissionais e instituições que atuam através do *lobby* têm muitos nomes para designar essa prática: relações governamentais, relações institucionais, *advocacy* etc. Talvez essa diferenciação se dê devido à carga negativa que o termo *lobby* possui – de acordo com o senso comum, a prática estaria relacionada a corrupções e má condutas, a uma “má” política. Apesar das muitas nuances que se pode atribuir aos termos usados para descrever a ação do *lobby*, nesse trabalho serão tratados como sinônimos as palavras *lobby*, *advocacy*, representação de interesses, incidência política etc., devido ao fato de que não há intenção nessa dissertação de se atribuir valores para a atuação desses grupos, mas sim descrevê-las e meditar sobre as suas consequências e a sua relevância para a manutenção de uma ordem democrática.

A fim de contribuir para o debate acerca da prática do *lobby* no Brasil, considerando as proporções e pretensões de um trabalho de conclusão de curso, buscar-se-á também reunir a bibliografia disponível sobre o tema e, a partir de informações sobre credenciamento obtidas pela Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados, faremos uma análise sobre os diferentes grupos de interesse que circulam este espaço em busca de garantir uma fatia do debate sobre educação no Brasil, no contexto da expiração, renovação e constitucionalização do Fundeb, além de localizar essa atuação nos debates que já estão em curso sobre *lobby* no Brasil.

Na primeira seção são trabalhados alguns conceitos iniciais sobre democracia, participação popular no processo político e a importância dessas ações para a representatividade. A seguir, foram trazidos alguns conceitos presentes nos estudos sobre *lobby* e representação de interesses, baseado na incipiente bibliografia presente atualmente sobre o tema. Foram levantados também alguns pontos a serem considerados e algumas características

do *lobby* no Poder Executivo – sua eficiência, o histórico, algumas contradições acerca da força legislativa (ou falta dela) do chefe do Poder Executivo e algumas razões pelas quais essa forma de incidência é mais tradicional no Brasil. Daí, passamos para o crescimento do investimento em incidência no Poder Legislativo e os debater acerca da sua efetividade para os grupos que o fazem. Nos capítulos finais, um histórico acerca da disputa e da busca de equilíbrio entre interesses no campo da pasta da educação foi levantado baseado também em revisão bibliográfica – disputa essa que, como veremos, remonta de muitas décadas na história da república brasileira. Finalmente, aborda-se o financiamento da educação no Brasil e os debates acerca deste, o lugar do Fundeb nesse debate, sua relevância para o financiamento da educação atualmente, e os grupos de interesse que atuaram durante a tramitação das proposições que dele tratam.

## **II. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **II.1. DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE**

Em regimes democráticos, as políticas públicas resultam de processos complexos que derivam da interação de diversos atores, esses, muitas vezes, representando grupos organizados por interesses em comum que de forma alguma podem ter seus papéis subestimados no processo de tomada de decisão. É relevante, porém, resgatar algumas definições importantes sobre democracia e representatividade a fim de sermos, em algum nível, capazes de classificar essas interações e intervenções como saudáveis ou não para a democracia em si.

É importante notar que aqui as intervenções serão avaliadas em relação à sua contribuição para o fortalecimento da democracia, e não meramente entre “boas” ou ruins” considerando algum julgamento moral e não “mensurável”. Isso porque a noção de que há um bem comum ideal, de que seria possível taxar todas as ações e atuações como absolutamente boas ou ruins e que os povos e os governos deveriam perseguir ou não, é consideravelmente problemática, uma vez que é praticamente impossível decidir de forma positiva o que é bom ou ruim dada a subjetividade que inevitavelmente permearia esse mapeamento. Uma série de autores têm abordado a questão ao longo da história desde Platão até pensadores contemporâneos. No século XX surgem algumas novas terminologias para se discutir o tema, e a ideologia francesa do *intérêt général* passou a estar presente nos estudos em ciência política. Além disso, alguns autores como Rawls (1961, *apud* Graziano, 1996) também abordam o

conceito de interesse público, que ressignifica de forma impactante o conceito de bem comum. A definição desses dois conceitos é importante para o assunto que será debatido aqui. O interesse público e o *intérêt général* representam duas concepções distintas do que seria público: na primeira expressão, “público” se refere ao que existe em comum em uma coletividade, e também a um espaço que seja público, de forma que designa uma areca que pertence ambos ao Estado e à sociedade. Em contraste, o *intérêt général* corresponde a tudo aquilo que não é privado na sociedade civil e não pode ser pluralizado, pois pressupõe uma visão geral da sociedade e suas necessidades. Embora os atores sociais tenham liberdade para procurar realizar seus vários objetivos, tudo o que é comum, público, de importância suprema para a nação pertence ao âmbito exclusivo do Estado (Graziano (1996, pg. 6 e 7),

Dessa forma, quando iniciamos então um debate sobre qual a participação da sociedade civil organizada e outros grupos organizados em torno de interesses a serem defendidos ou combatidos na tomada de decisão em políticas públicas em termos de “interesse público”, abandonamos em algum nível a subjetividade. “De valor mítico essencial na estrutura da legitimação política [...] o interesse público foi redefinido como um tipo particular de interesse, defendido por organizações particulares que lutam por objetivos mais amplos [...]” (*idem*, pg. 9). Ainda assim, precisamos assumir que nem sempre é claro qual é o impacto de uma interação política não institucionalizada ou regulamentada, como é o caso do *advocacy*, sobre as regras democráticas, além do fato de que – no caso dos debates que não ferem direta ou indiretamente os direitos constitucionais - não é claro até que ponto este tema ou aquele é passível de discussão entre os membros da sociedade ou se é unicamente uma prerrogativa daqueles que foram selecionados para tomar essas decisões, sejam esses indivíduos eleitos ou selecionados através de concursos e processos seletivos para ocupar os devidos cargos.

De qualquer forma, da reflexão acerca da capacidade das sociedades de terem entendimento sobre o que é melhor para si enquanto um grupo heterogêneo, surgem algumas noções estruturadas por Joseph Schumpeter que serão úteis para o debate aqui estabelecido. De acordo com o autor, a questão não é somente que “as pessoas podem desejar outras coisas que não o bem comum, mas [...], para diferentes indivíduos e grupos, o bem comum provavelmente significará coisas muito diversas” (Schumpeter, 1961, pg. 307). O autor argumenta também que não é possível que existe uma vontade do povo como uma noção específica do que é bom para todos, dado que uma população inteira *per se* não é organizada e muitas vezes é suas manifestações são determinadas por “impulsos vagos, circulando frouxamente em torno de slogans e impressões errôneas” (*idem*, pg. 309). Mais importante ainda é o fato de que multidões

nem sempre reproduzem comportamentos racionais ou organizados – muito pelo contrário, são mais vulneráveis a estados de frenesi e a comportamentos instintivos e irracionais (*idem*, pg. 214). Dessa forma, para Schumpeter, a melhor forma de organizar a tomada de decisões seria garantir a um indivíduo específico o direito de tomar essas decisões mediante a condição de que este ganhe uma eleição, ou seja, que seja escolhido por uma maioria e assim tenha legitimado seu papel como representante da vontade popular (*idem*, pg. 326).

Apesar de ser compreensível que o autor defenda que o papel do cidadão na tomada de decisão se limite ao direito ao voto, especialmente dado o contexto de pós-holocausto em que dada obra foi elaborada, não é possível ignorar o fato de que, uma vez eleito, o cidadão escolhido para ocupar um cargo público também é suscetível a impressões causadas por grupos organizados que não necessariamente representam a vontade da maioria. Esses grupos organizados – sobre os quais trataremos adiante – competem entre si pela atenção dos tomadores de decisão e pela influência sobre eles, e dessa forma podemos assumir que grupos de interesse são essenciais para que ideias diversas – populares ou não - sejam manifestadas na movimentação política e na constituição de políticas públicas e, especialmente quando pensamos em políticas de Estado que têm um caráter pétreo e impactos de longo prazo, não devem ser subestimados.

Uma outra das principais contribuições sobre o tema da disputa de interesses e da variedade de opiniões e participações, e sobre a qual serão apoiados muitos dos argumentos aqui presentes, é a de Robert Dahl. Segundo o autor, “uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais” (Dahl, 2015, pg. 25). Para que haja então uma manutenção e desenvolvimento da democracia numa sociedade, a condição necessária (apesar de não suficiente) é que “todos os cidadãos plenos devem ter oportunidades plenas: i) de formular suas preferências; ii) de expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva; iii) de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência.” (*idem*, pg. 26). Considerando essa definição, fica subentendido na teoria do autor que a democracia como um ideal desejável, é também utópica e difícil (senão impossível) de ser alcançada. Dessa forma, cunha o termo poliarquia para indicar, numa escala, os regimes que mais se aproximam desse ideal democrático, sendo os regimes mais fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública mais próximos da poliarquia plena. De acordo com a proximidade que um regime tem da realidade da poliarquia, “aumentam as oportunidades de

efetiva participação e contestação, e, portanto, o número de indivíduos, grupos e interesses cujas preferências devem ser levadas em consideração nas decisões políticas” (*idem*, pg. 36).

Assim, podemos dizer então que a ação de grupos organizados buscarem acesso aos legisladores não é necessariamente uma prática ruim ou que deve ser combatida, mas que tem potencial de garantir que diferentes visões e argumentos sejam levados em conta no processo de uma política pública. É importante destacar, nesse contexto, que, ao mesmo tempo em que o lobista representa interesses especiais, ele também detém conhecimentos técnicos e políticos especializados, no sentido em que carrega aspectos técnicos de áreas sobre as quais os legisladores opinam. Isso se mostra útil e até mesmo crucial em termos de legislação e regulamentação administrativa (Graziano, 1996, pg. 5).

Nesse contexto, chegamos à conclusão de que a atividade de incidência também é uma ferramenta relevante de participação e contestação e também pode ser considerada como um indicador da saúde de uma democracia, uma vez que impacta diretamente a forma como se dão as políticas e leis de um país onde tal prática existe, e, portanto os grupos que atuam utilizando-a precisam ser considerados como *stakeholders* do processo de tomada de decisão, de forma que tal processo necessita de transparência e regulamentação, a fim de não se tornar mais um instrumento que beneficie grupos já privilegiados ou grupos cujos interesses não estejam de acordo com o bem-estar da população governada.

Dada esta contextualização, vamos a seguir discutir essas formas de interação entre atores políticos e grupos de interesse organizados nos próximos capítulos e de que forma seu impacto pode ser interpretado no contexto de um país democrático, porém que ao mesmo tempo abriga extraordinárias desigualdades sociais, econômicas, culturais e tantas outras.

## **II.2 REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES ATRAVÉS DE INCIDÊNCIA POLÍTICA**

Incidir diretamente sobre os políticos que possuem a prerrogativa da tomada de decisão é uma prática comum em diversos países (Thomas, 2004), e não restrita à atuação tradicional e esperada dos partidos políticos, mas também grupos organizados, movimentos sociais, interesses privados e outros que devem ser levados em conta ao analisarmos o processo político e o ciclo de uma política pública, especialmente quando consideramos a grande quantidade de *inputs* que adicionam a esse sistema. Estes grupos podem ser definidos, de forma geral, como “[...] an association of individuals or organizations or a public or private institution that, on the basis of one or more shared concerns, attempts to influence public policy in its favor” (Thomas,

2004, pg. 4). Sobre essa prática, tradicionalmente chamada de *lobby*, mas que também recebe o nome de relações governamentais ou institucionais, *advocacy* etc., é oportuno definir que o *lobby* significa a defesa de interesses junto àqueles que podem tomar decisões. De forma mais restrita, se trata de quando agentes sociais tomam a iniciativa de contatar membros do Poder Público a fim de apresentar a eles seus interesses, agendas e pleitos (Mancuso e Gozetto, 2018, pg. 20).

Essa definição cabe no contexto brasileiro devido à prática do *lobby* não ser regulamentada, ou seja, não existem regras bem definidas ou profissionais que reconhecida e oficialmente se dedicam exclusivamente a atuar nessa área – apesar de que, no dia a dia dos parlamentares, tal prática é ordinária e ocorre abertamente. Há, no entanto, pelo menos outras duas definições que cabem em diferentes contextos.

A primeira não considera como lobista todo porta-voz de interesses que são afetados por decisões políticas, mas somente um indivíduo contratado como funcionário (podendo atuar como *freelancer* ou de forma integral) e que atua contratualmente como representante de interesses desse contratante. Essa definição faz muito sentido nos Estados Unidos, por exemplo, onde o *lobby* é regulamentado desde 1995 pelo “*Lobbying Disclosure Act*”, e ela exclui algumas formas de manifestação de comunicação com tomadores de decisão como aquelas realizadas em assembleias consultivas, interesse de funcionários públicos ou associações religiosas, manifestas através de grandes meios de comunicação etc. (Mancuso e Gozetto, 2018, pg. 21 e 22).

A segunda está ligada a uma discussão mais acadêmica e tradicional da ciência política acerca da contraposição existente entre os conceitos de corporativismo e pluralismo, sendo esses dois modelos diferentes usados para delimitar a forma como os grupos atuam na prática do *lobby* e da incidência política.

Ao longo do século XX, a expressão “corporativismo” assumiu uma série de significados não necessariamente verdadeiros e constantemente relacionados a ideologias e subjetividades, de forma que se tornou praticamente um sinônimo de uma prática corrupta, uma forma de representação de interesses que estaria essencialmente relacionada a regimes não democráticos, práticas corruptas, benefício de camas altamente privilegiadas da sociedade etc. Com o objetivo de filtrar essa conotação negativa que circundava o termo, Schmitter (1974) é capaz de encontrar uma definição mais precisa e imparcial para a prática. Segundo o autor, corporativismo pode ser definido como um sistema de representação de interesses no qual suas unidades constituintes são organizadas num número limitado de categorias funcionalmente

reconhecidas e licenciadas (se não criadas) pelo Estado, que as garante o monopólio representativo dentro das suas respectivas características em troca de obter certo controle sobre suas lideranças e sobre a sua articulação de demandas (pg. 93 e 94).

Dessa forma, definir que num país o *lobby* se dá numa lógica corporativista indica que há determinadas organizações que detêm o monopólio dessa prática. Essencialmente, os interesses representados são aqueles alinhados ao modelo de desenvolvimento capitalista, de forma que instituições hierárquicas, especificamente reconhecidas pelo Estado – e ocasionalmente até mesmo criadas por ele -, não precisam competir entre si devido a esse monopólio da representação.

O pluralismo, por sua vez, que está diretamente relacionado à teoria de Dahl que explanamos anteriormente, é um sistema onde a representação de interesses através de incidência política se dá de forma menos organizada e mais voluntária, de forma que os diferentes grupos competem livremente entre si e sem que haja a necessidade de reconhecimento, subsídio ou licença do Estado para tal.

Considerando o Brasil desde a Primeira República, podemos dizer que a representação de interesses se deu inicialmente – e durante a maior parte do Brasil republicano - de forma não democrática e num modelo híbrido corporativista e clientelista, ou seja, lideranças representantes de setores empresariais sempre fizeram parte do *lobby* e sempre tiveram acesso aos agentes políticos, enquanto a participação de outros grupos, como grupos sindicais e outros braços da sociedade civil, foi minada (em partes graças ao histórico ditatorial e autoritário dos governos brasileiros desde o fim do império). Esse movimento é de grande influência para a ideia de que a prática do *lobby* é antidemocrática e ineficaz, e que está relacionada a práticas corruptas: ela foi, por um período prolongado de tempo, um privilégio de grupos limitados, uma prática historicamente excludente e que, apesar do grande papel que os setores empresariais exerceram na industrialização do país (Diniz e Boschi, 1999, pg. 10) nunca visou o bem-estar da população em geral.

Durante a era Vargas, esse modo de representação de interesses corporativista foi fortalecido junto a uma lógica de que a representação dos grupos de pressão deveria ser unicamente guiada pela lógica de necessidades profissionais, mas não de ideias políticas. De acordo com Gomes (2004, pg. 2), havia uma noção de que a participação direta sobre a política era a verdadeira forma através da qual o povo deveria ser representado, e, portanto, deveria ser regulamentada pelo Estado. Nessa concepção, tratava-se de um modelo de sindicalismo corporativista de Estado, de forma que em tal modelo era essencial organizar as profissões com

base no sindicato único, e esse sindicato deveria estar sujeito ao controle do Estado, exercendo sua função como uma autoridade pública. Apenas dessa maneira se tornava uma pessoa de direito público com poderes de representação que abarcariam mais do que seus associados, mas também toda uma classe profissional. Como faces de uma moeda, unicidade e tutela tornavam o sindicato representativo e, dessa forma, tornavam o Estado autoritário uma “democracia social” (*idem*, pg. 2).

A institucionalização do sindicato único sob tutela do Estado foi de tamanha força que em 1942 foi implementado o imposto sindical, de forma a tornar o sindicato altamente burocratizado. Mesmo após a constituição de 1946 e, posteriormente, o golpe militar de 1964, a estrutura foi mantida. “A representação corporativa, nesse contexto de análises, associou-se aos diagnósticos de clientelismo e de populismo que se formularam para explicar a dinâmica de nossa vida política, condenada ao “atraso”, por força de interesses privados/pessoais, fossem eles de políticos, de empresários ou de trabalhadores” (*idem*).

O modelo corporativista de representação predominou durante o século XX, sendo interrompido somente com a Constituição de 1988 que distribuiu a força legislativa entre os Poderes Executivo e o Legislativo. Essa movimentação em direção à democracia (ou à poliarquia, na terminologia cunhada por Dahl) abriu também as possibilidades de incidir sobre os atores capazes de desenhar e implementar políticas, uma vez que o poder de legislar deixou de ser restrito a um grupo seletivo e esses cargos passaram a poder ser ocupados por qualquer cidadão, desde que filiado a um partido e eleito democraticamente. Apesar disso, de acordo com Veiga e Ferreira (2015), o sistema democrático reforçou o poder de grupos de interesse junto aos partidos políticos, por meio dos quais procuravam transmitir os custos dos seus privilégios para outros grupos da sociedade. Esse fato tem levado a que atores com menos poder de influência no processo político acabem mais gravemente onerados (pg. 3).

Ou seja, a democratização trouxe à luz o tamanho do papel que estes grupos historicamente possuem sobre a tomada de decisão em políticas públicas e o seu potencial para intensificar as desigualdades ao beneficiar alguns grupos em detrimento de outros. É importante notar, no entanto, que, conforme mencionado anteriormente, a atuação via *lobby* vem aumentando entre diversos membros da sociedade organizada, porém seria possível que estes movimentos tão jovens no jogo de incidência política poderiam competir com grupos mais antigos?

Dado esse contexto, é importante delinear alguns grupos que mais tradicionalmente em termos de história do Brasil, atuam utilizando as estratégias de incidência política direta, sendo

eles grupos sindicais (Costa, 2015), grupos empresariais e industriais (Mancuso, 2004; Diniz e Boschi, 1999; Baird, 2016) e partidos políticos (Limongi, 1999). Outros grupos vêm se tornando mais comuns desde a democratização, como Fundações, Institutos, organizações não governamentais e outros membros do terceiro setor de maneira geral (Santos e Cunha, 2015).

De um modo geral, os partidos políticos são instituições que, podemos dizer, são criadas e direcionadas para influenciar ou ocupar o poder político. O Brasil possui um sistema multipartidário, atualmente contando com trinta e três dessas organizações, com inclinações políticas, número de filiados, insumos e influência de grande disparidade entre si. Esses partidos disputam as eleições e, através de meios de comunicação diversos, apresentam à população seus planos e propostas formais de candidatura. Desde 2010, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tornou obrigatório o registro de um programa de governo no momento do registro da candidatura. Independentemente do quão formal for a apresentação desse programa oficial, os valores e posições das coalizões vencedoras ao governo passam a ser um direcionamento das políticas que o governo se inclina a desenvolver.

Num país de tamanha extensão geográfica e com remarcáveis níveis de desigualdade socioeconômica, essa característica de aumentada diversidade de posicionamentos e direcionamentos políticos não é inesperada. De acordo com Abranches (1988), não é por acaso que uma sociedade ou outra apresenta tendência ao multipartidarismo em diferentes níveis. O principal determinante dessa inclinação ao fracionamento é justamente a própria pluralidade da sua sociedade, tanto regional quanto cultura. Para obter legitimidade, o sistema representativo precisa se ajustar aos graus de heterogeneidade presentes de forma a não incorrer em riscos elevados de deslegitimação ao não representar segmentos sociais significativos (pg. 12).

Há muito debate sobre a legitimidade dos partidos políticos enquanto entidades representativas. De acordo com Mainwaring (1999), o Brasil, assim como demais democracias que ele defende serem de “terceira onda” (aquelas cujo processo de democratização ocorreu a partir do ano de 1974), possuem sistemas partidários pouco institucionalizados, ou seja, essa forma de organização ainda não é suficientemente incorporada à cultura política das sociedades desses países, não sendo ainda bem estabelecida e universalmente aceita, e sendo assim não existe uma expectativa clara acerca da atuação dessas entidades. Essa característica faz com que os sistemas políticos de democracias de terceira onda se organizem com características diferentes dos demais. Para justificar esta conclusão, o autor aponta quatro características que indicam a institucionalização ou não de um sistema partidário, sendo elas: (a) estabilidade nos padrões de competição entre partidos: em sistemas estáveis, os partidos principais se mantêm

em cena por décadas, sem grandes mudanças no cenário eleitoral; (b) as raízes do sistema partidário na sociedade: em sistemas menos estáveis, os eleitores tendem a votar em pessoas mais do que em partidos ou chapas; (c) a legitimidade dos partidos: o quanto os partidos são vistos pela sociedade como parte essencial do processo democrático; (d) organização partidária: diz respeito aos recursos dos quais dispõe os partidos (fundo partidário, quadro de pessoal etc.). Dessa forma, o autor classifica o Brasil e outras jovens democracias como um caso a ser considerado à parte na ciência política, devido às consequências dessas características especiais desse grupo de países para a organização e manutenção da democracia.

De acordo com Limongi (2006), no entanto, não há evidência de que o sistema político brasileiro pós 1988 seja excepcional em relação a qualquer outra democracia. Segundo dados levantados pelo autor quanto ao alinhamento dos votos de deputados federais no período entre 1988 e 2006, os partidos políticos brasileiros são organizados de forma que a “disciplina é a norma. Deputados filiados aos partidos que fazem parte da coalizão de apoio ao presidente seguem a recomendação de voto do líder do governo” (pg. 24), ou seja, os candidatos eleitos sob uma determinada legenda dificilmente tomam decisões contrárias à liderança da mesma. Dessa forma, pode-se dizer que os partidos políticos podem ser considerados instituições importantes e organizadas em termos da sua representatividade popular, devido ao fato de que, uma vez eleitos, os políticos se atêm às agendas de suas legendas e não tendem a agir individualmente, tornando algumas de suas decisões previsíveis, o que é um indicativo de que podem ser confiados por seus eleitores.

Os partidos políticos talvez sejam a principal forma de buscar representatividade em termos de eleições, mas essa atuação não pode ser considerada como *lobby*, uma vez que sua importância está em sinalizar para os eleitores qual é o posicionamento do político em relação a pautas diversas. É, no entanto, um indicativo para os grupos de interesse sobre quais dos políticos eleitos estariam mais propensos a ouvir e defender suas pautas, ou seja, serve de certa forma como uma ferramenta de mapeamento para os atores de relações governamentais. Conforme mencionamos anteriormente, a participação não se dá somente no momento de escolha, e a atuação de grupos de pressão sobre os legisladores é uma das principais formas através das quais a participação se dá ao longo dos mandatos (tanto no legislativo quanto no executivo). Dessa forma, é essa atuação que analisaremos nos capítulos consecutivos.

## **II.2.1 REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES NO EXECUTIVO**

A incidência política e a atuação e grupos de pressão sobre o Poder Executivo é uma prática mais tradicional e, podemos dizer, intuitiva, devido à influência dos longos períodos antidemocráticos que garantiram uma tradicional centralidade na tomada de decisão estatal. Mesmo após a democratização, de acordo com Limongi (2006), por exemplo, “o presidente, que teve seu poder institucional reforçado pela Constituição de 1988, detém monopólio sobre iniciativa legislativa” (pg. 17), um indicativo de que essa forma de levar pautas para o governo pode ser mais eficiente, o que tornaria os grupos de interesse mais inclinados a investir nessa forma de incidência. Antes de avaliar esse mérito, no entanto, é importante discutir as excepcionalidades – ou a não existência delas – que permeiam a democracia brasileira.

Há algumas teorias relevantes para descrever a forma como a distribuição do poder sobre as políticas públicas se comporta no nosso país. Uma das mais importantes é a de Abranches (1988), que cunha o termo “presidencialismo de coalizão”. Segundo o autor, há uma crise institucional em curso no país, derivada de “certa informalidade pré-institucional nas transações políticas, superposta à continuidade da gestão através de um aparelho estatal marcado ainda pelas distorções produzidas pelas regras burocrático-autoritárias de direção política” (Abranches, 1988, pg. 9). Para ele, as instituições políticas e burocráticas brasileiras não acompanharam em complexidade as mudanças que ocorreram no país ao longo do século XX. A população se tornou diversa e as desigualdades e heterogeneidades se intensificaram e, estando subjugadas ao regime autoritário da ditadura militar pelos 21 anos de sua duração, na redemocratização se manifestaram através do multipartidarismo. Essa característica aliada ao sistema de representação proporcional e ao modelo presidencialista – este último presente, entre as democracias modernas, unicamente nos Estados Unidos e no Brasil, e em nenhum outro lugar juntamente com o multipartidarismo – exige que sejam formadas coalizões interpartidárias para a formação do gabinete do Executivo. A frequência dessas coalizões reflete uma fragmentação eleitoral que se ancora em diferenciações sociais e culturais, e dessa forma se faz improvável a emergência de governos sustentados por somente um partido majoritário. Quanto mais dividida e conflitiva uma sociedade, mais a governabilidade e a estabilidade requerem a formação de alianças de maior capacidade de negociação, mais representativas (*idem*, pg. 21)

O problema do nosso modelo, segundo o autor, é que muitas vezes essas coligações não são feitas levando-se em consideração as divergências ideológicas que existem entre os partidos, mas unicamente as convergências. Essa formação limita grandemente as ações do Presidente da República, uma vez que se encontra obrigado a constantemente ceder em questões chave para a formulação e implementação de políticas de governo. Em casos de políticas

especialmente sensíveis ou de situações de crise, essa limitação pode levar a cisões entre o líder do Executivo e sua base, obrigando-o a governar em minoria e exacerbando, assim, o conflito entre os poderes Executivo e Legislativo. Existe, assim, um caso de “insuficiência e inadequação do quadro institucional do Estado para resolução de conflitos e inexistência de mecanismos institucionais para a manutenção do "equilíbrio constitucional" (*idem*, pg. 32).

Essas visões acerca de um desequilíbrio intrínseco à nossa democracia e restrito ao caso brasileiro não são unânimes, no entanto. Em contraponto ao presidencialismo de coalizão de Abranches, Limongi (2006) não enxerga o nosso modelo de Estado como algo absurdo ou deslocado em relação a democracias mais consolidadas. Segundo o autor, o termo “presidencialismo de coalizão” não cabe mais dadas as alterações nos papéis do Legislativo e do Executivo que a Constituição Federal de 1988 traçou. Do ponto de vista de sua estrutura, não é possível distinguir o sistema político brasileiro de quaisquer outras democracias ditas modernas ou consolidadas. A forma como se dá o processo decisório, especificamente o poder de agenda conferido ao Executivo, garante que o governo brasileiro opere similarmente à grande maioria das democracias existentes. “Nesse aspecto particular, a Constituição de 1988 alterou radicalmente as bases institucionais sobre as quais se estruturam as relações entre o Poder Executivo e o Legislativo” (Limongi, 2006, pg. 20).

Nesses termos, o Executivo não se torna enfraquecido ou ineficaz por causa da natureza do seu relacionamento com sua base e suas coalizões. Na verdade, o autor demonstra, através da análise da aprovação de medidas provisórias apresentadas pelo Executivo entre 1988 e 2004, que o Presidente da República mantém a sua capacidade de governar e implementar políticas, uma vez que para aprovar tais medidas pressupõe-se um apoio da maioria. Além disso, a forma como o Presidente obtém esse apoio – que é a dificuldade central do presidencialismo de coalizão – também não difere o suficiente de democracias parlamentaristas para caracterizar uma crise ou uma inovação absoluta. Dados levantados em seu artigo indicam que os partidos políticos brasileiros não são muito menos disciplinados que seus equivalentes em democracias parlamentares tradicionais. De acordo com o autor, dissensões na base são raras; há poucos casos em que a coalizão se divide. Na indica que o sucesso do Executivo não possa ser obtido matéria a matéria, um caso de cada vez, com maiorias formadas através de negociações individuais. O governo é capaz de controlar a produção legislativa, e isso é resultado da interação entre o apoio da maioria e o poder de formular agenda, não sendo nada muito diverso do que se passa em governos parlamentaristas. Ou seja, não seria possível basear o argumento de que o sistema político brasileiro é singular e nem que estaríamos diante de sérios problemas

que ameaçam nossa democracia, como alguma patologia causada pela separação de poderes ou pela fragilidade dos partidos (Limongi, 2006, pg. 25).

Ou seja, existe coerência na forma como os partidos políticos se organizam – há, sim, algum nível de institucionalização do sistema partidário no Brasil, no sentido de que é possível prever e esperar determinados comportamentos de determinadas bancadas. Dessa forma, podemos dizer que o modelo brasileiro chamado presidencialismo de coalizão colabora para uma não centralização do processo decisório das políticas públicas ao transferir poder para o Poder Legislativo, sem que a prerrogativa legislativa do Presidente da República seja prejudicada ou menosprezada. Sendo assim, o Legislativo voltou a ser uma arena relevante de tomada de decisão no período pós 1988. Uma característica relevante deste novo desenho institucional no Brasil foi na mudança das prerrogativas legislativas do Presidente da República e na organização interna dos órgãos do Legislativo, especialmente a centralização decisória no Congresso Nacional. Diferentes interpretações leem essa questão, mas de forma geral há convergência no fato de que no atual presidencialismo de coalizão brasileiro, se comparado ao Regime Militar (1964-1985), o Poder Legislativo voltou a ser uma arena política importante no processo decisório que envolve as relações Executivo-Legislativo, ou seja, para governar, o presidente tem que, necessariamente, negociar uma agenda com sua base parlamentar (Santos, 2014, pg. 8).

Em termos de aprovação de propostas legislativas, fala-se inclusive sobre uma hipertrofia do Executivo em detrimento do Legislativo. Há argumentos que buscam comprovar a existência de um desequilíbrio de poder de aprovação de proposições entre os dois poderes, de forma que o Legislativo estaria prejudicado em termos de poder decisório, e decorrência do comportamento disciplinado da maioria dos deputados e senadores brasileiros em face dessa orientação das coalizões majoritárias formadas pelos presidentes e transmitidas pelo líder do governo ou pelos líderes partidários a respeito do processo e das decisões legislativas, tamanha a influência que o Presidente da República possui sobre sua base. “Em poucas palavras, as análises mostraram que os presidentes brasileiros podem iniciar com exclusividade legislação em áreas específicas e forçar unilateralmente a sua apreciação pelo legislativo” (Moises, 2011, pg. 8)

É inegável, então, a importância do relacionamento entre os Poderes Legislativo e Executivo quando tratamos da influência que grupos diversos podem ter sobre a agenda de políticas públicas que serão defendidas por aquele governo. Em relação a este jogo político que ocorre no Executivo quanto à aprovação de leis e a definição de políticas, no recente contexto

democrático brasileiro, o Presidente da República na posição de chefe do Executivo, ao montar sua coalizão partidária a fim de conquistar apoio parlamentar para governar, se torna suscetível a dois tipos de constrangimento que se originam: “i) de um processo de decisão coletivo que envolve múltiplos interesses; e ii) da divisão de poder no interior do Executivo com os parceiros da coalizão partidária” (Lameirão, 2015, pg. 175).

Ainda quanto à negociação política que ocorre inicialmente no contexto do Poder Executivo, há intensa negociação entre diferentes órgãos, podendo ser eles responsáveis pela pasta específica (no caso da educação, esse é o Ministério da Educação – MEC), responsáveis pela organização política do governo em si, como por exemplo a Casa Civil, e também aquele que tem por fim coordenar os recursos e as políticas e órgãos responsáveis, impondo frequentemente limites financeiros de acordo com as capacidades fiscais do momento. De acordo com Martins (2014), é na fase de discussão do Parlamento que os movimentos sociais serão os formuladores das demandas e cobradores de dívidas históricas, e dessa forma o Legislativo se constitui como recolhedor das demandas e agente conciliador de interesses entre os movimentos, o governo central e os entes federativos. As entidades de movimentos educacionais procuram definir suas reivindicações e posições de forma que a proposta inicial apresentada no Legislativo já as contemple. O governo, por outro lado, procura aperfeiçoar os detalhes e obter apoio. Com o apoio obtido e havendo algum consenso, há uma tentativa de pressionar o Congresso de forma a aprovar o mais antes possível o que foi acordado entre entidades e governo, o que pode gerar resistência considerado que o Legislativo não pretende renunciar a suas prerrogativas (pg. 15).

Ou seja, a incidência no Executivo, de forma geral, tem por fim garantir que já na proposta legislativa inicial - no caso das propostas que vêm do Presidente da República – a intenção dos grupos de pressão é inserir suas pautas já no debate inicial, de forma que, ao chegar para a análise do Congresso Nacional, essas pautas já tenham visibilidade e lugar no debate.

Além disso, frequentemente os órgãos técnicos do Governo Federal que estão associados a determinadas pautas também são responsáveis por emitir notas técnicas e pareceres que servirão de subsídio para sustentar as propostas contidas na proposição legislativa, incluindo nesses documentos tanto motivações técnicas quanto políticas. Nas mensagens que encaminham as proposições legislativas, são incorporadas exposições de motivos, que pressupõem que haja uma negociação interna no governo que inclui agentes com diferentes papéis e visões. Representam o compromisso entre o Ministério da Educação e o Ministério da Fazenda, mediados pela Casa Civil, e decisão final do Planalto. Essas Exposições de Motivos

constituem, assim, peças do processo administrativo interno do Poder Executivo, buscando justificar técnica e politicamente as propostas elaboradas pelos Ministérios de acordo com as diretrizes do governo. Uma vez recebidas pelo presidente da República, tramitarão como proposições legislativas. Dessa forma, visam também convencer os parlamentares (*idem*, pg. 16).

Dessa forma, na fase em que as proposições chegam ao Congresso Nacional e no contexto explanado anteriormente referente ao modelo de presidencialismo de coalizão que vigora no país, cabe ao governo Federal recorrer às bancadas de apoio e seus respectivos líderes partidários para buscar maneiras de maximizar a possibilidade de que seus interesses e de seus aliados sejam garantidos no texto final. A Casa Civil tem sido o principal órgão a atuar nesse sentido, assessorando a Presidência da República nas relações com partidos políticos, autoridades governamentais e o Congresso Nacional, “acompanhando a tramitação, sobretudo nas comissões, por meio de suas assessorias parlamentares, especialmente no que se refere ao processo de audiências públicas” (*idem*, pg. 16). Sobre esse órgão, Lameirão (2015) destaca que, embora a agenda do Executivo seja resultado de negociação e barganha entre partidos pertencentes à coalizão, o presidente também utiliza seus recursos para exprimir suas preferências. A Casa Civil, nesse sentido, opera um controle sobre a legislação enviada pelo Executivo ao Legislativo. Remarcada a ausência de estudos sobre este assunto, isso sugere que há um monitoramento importante exercido pelo núcleo da Presidência sobre as políticas propostas. Dessa forma, a Casa Civil tem gradualmente ampliado a sua capacidade de analisa e influenciar as matérias originadas em ministérios (pg. 21).

É importante notar, no entanto, que essa atuação de órgãos do próprio governo buscando influência sobre temas legislativos e também com o fim de garantir que pautas determinadas sejam representadas nas políticas aprovadas – uma forma de *lobby* proveniente da própria burocracia - é difícil de mapear e monitorar devido à informalidade dessas interações, o que causa também uma falta de dados a serem analisados.

Apesar da grande prerrogativa presidencial sobre a criação e aprovação de políticas públicas, podemos dizer que o *lobby* sobre o Executivo, seja sobre o Presidente ou sobre seus ministros, não tem um fim em si mesmo, considerando que as propostas legislativas alcançam sua forma final uma vez que tramitam dentro do Poder Legislativo, limitando a atuação do Presidente e garantindo que não haja uma centralização indesejada na construção das políticas públicas, especialmente quanto tratamos do *lobby* realizado por setores não estatais como empresas e representantes do terceiro setor. Além disso, o acesso ao alto escalão do

funcionário público, como o próprio Presidente e seus ministros, é muito limitado e não são todas as instituições que possuem meios para influenciar tão diretamente a agenda governamental. Sendo assim, analisaremos de que forma se dá a disputa de agendas no contexto do Poder Legislativo e de que forma interagem os diferentes grupos, *stakeholders* e instituições, além dos próprios legisladores, de forma que possamos identificar a influência que diferentes atores possuem sobre a tomada de decisão, especificamente, de acordo com os fins dessa monografia, no contexto da distribuição de recursos para a pasta da Educação.

## II.2.2. REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES NO LEGISLATIVO

Conforme explanado anteriormente, o Brasil passou – e vem passando - por um período de transição em relação à interação Estado-Sociedade, de forma que o modelo de incidência política tem se tornado um híbrido entre corporativismo e pluralismo. Dessa forma, o *lobby* ganha uma face diferente e mais plural no Poder Legislativo, devido também, podemos assumir, à grande variedade de planos de fundo que os 513 deputados e 81 senadores possuem – muito mais diversa e acessível em relação aos cargos de confiança do Presidente da República -, tornando-os mais acessíveis a diferentes atores, agendas etc. Com o fortalecimento do pluralismo, a competição para influenciar esses legisladores é incrementada e assume diferentes formas, levando a um aumento e diversificação das organizações sociais que competem por influência e trabalham para intensificar suas ações de *lobby*. Essas estratégias são muito mais atomizadas, tornando o Parlamento também um espaço absolutamente relevante de sua atuação. Nesse contexto, pode-se dizer que esse hibridismo leva os atores a atuarem de duas formas: maximizando as vantagens de representação corporativista, ou buscando ampliar a mobilização de recursos no sentido de democratizar e profissionalizar a atividade de incidência política (Santos, 2014, pg. 10).

Para clarificar a forma como o *lobby* junto ao Poder Legislativo ocorre, é importante visualizar a forma na qual o processo legislativo se desdobra. Inicialmente, há a formulação de proposições. Nesse ponto, um (a) deputado (a) federal apresenta uma proposta legislativa que será analisada pelos parlamentos. Em seguida, há a discussão e votação destas proposições junto às Comissões. Esse ponto da tramitação pode levar anos a fio, e envolve intensas negociações. O Fundeb levou cinco anos para ser aprovado, porém essa tramitação foi apressada devido à ameaça de colapso do sistema educacional no contexto da sua expiração. Em seguida, o chefe do Poder Executivo – o Presidente da República – se pronuncia em relação ao texto aprovado, sugerindo vetos e alterações no texto. Por fim, a Câmara e o Senado votam estes eventuais vetos

e alterações. Em todos estes momentos o *lobby* pode ocorrer, desde grupos que propõe os projetos de lei e outros documentos para iniciar sua tramitação, até os grupos que influenciam os potenciais vetos presidenciais.

Apesar da falta de consenso em relação à efetividade do Congresso Nacional em face do presidencialismo de coalizão, a verdade é que cada vez mais instituições privadas têm atuado no Legislativo, organizações essas que não movimentariam recursos para tal forma de atuação caso não houvesse entendimento de que aquele espaço é relevante em termos de defesa de uma agenda que favoreça seus interesses. Nos últimos anos, houve um aumento crescente na área de relações governamentais, e profissionais do direito, ciência política, políticas públicas e até mesmo da ciência da computação têm ingressado cada vez mais nesse mercado, um grande indicativo do crescente interesse das organizações nessa forma de atuação como uma opção para a expansão das suas respectivas agendas. De acordo com a Agência Brasileira de Relações Governamentais (ABRIG), entidade civil sem fins lucrativos que tem por objetivo gerir e associar os profissionais de *lobby*, “65,9% das empresas e organizações dispõem de equipes especializadas que têm como função produzir informação qualificada para subsidiar suas atividades de representação de interesses”, além de que “nos últimos dois anos, [...] o número de associados como pessoas físicas cresceu 500% e o de pessoas física 800%” (Vasconcelos, 2018).

No plano da educação, inclusive, a expertise técnica que essas instituições oferecem em geral são bem-vindas por parte dos legisladores e sua interferência já faz parte do status quo do processo legislativo e das comissões, que conta muitas vezes com o apoio de notas técnicas produzidas a partir de pesquisas financiadas por essas instituições. No caso da Comissão Especial destinada ao Fundeb durante a 55ª legislatura (2015-1029), por exemplo, consta como documento oficial uma análise do substitutivo da proposição feita pelo Todos Pela Educação (2018), uma organização da sociedade civil que possui fortes laços com o setor empresarial.

De acordo com Santos (2014, pg. 15), desde a constitucionalização surgiram inclusive consultorias especializadas em mapear e monitorar a movimentação do Congresso Nacional de forma a facilitar a atuação através de incidência política. Em relação aos grupos empresariais, por exemplo, o autor indica que no período que antecedeu a Assembleia Nacional Constituinte, diferentes setores recorreram com frequência à contratação de empresas profissionais para contatar o Congresso e para que oferecessem conselhos políticos. Ao mesmo tempo, diversas dessas empresas passaram a estar sediadas em Brasília e se dedicaram ao relacionamento político e ao monitoramento das atividades do parlamento. A percepção por parte dos interesses

organizados da necessidade de atuar no processo constituinte marcou uma retomada do Legislativo como arena política relevante.” (*idem*).

Ainda de acordo com o autor, desde lá, os grupos de interesse atuam através de três meios: buscando influenciar o processo decisório, abrir canais de comunicação com os tomadores de decisão e trabalhar com informações relevantes para o planejamento estratégicos de defesa suas agendas. “Então, o que se vê depois deste evento é o aumento do pluralismo de interesses representados, acompanhado da profissionalização do *lobby*. consequência da competição cada vez mais acentuada por influência” (*idem*). Fica claro, então, que o parlamento tem sido um espaço de decisão cada vez mais concorrido.

No caso da educação, por ser uma pasta muito grande e por ser uma política universal que abrange uma série de outras políticas relacionadas, os grupos são muito diversos e já existem tradições em termos do que se busca para essa política, tradições estas baseadas em construções acerca dos valores que a educação brasileira deve abranger que foram incrementados ao longo do século XX, especialmente. Estes processos serão analisados no capítulo a seguir.

### **II.3. A EDUCAÇÃO COMO ESPAÇO HISTORICAMENTE PLURAL**

Por diversos motivos a educação é um campo cheio de debates, e historicamente se trata de um espaço de disputa de interesses diversos. O grande impacto que a educação possui sobre as gerações futuras, o potencial de determinar o desenvolvimento socioeconômico de uma população, o impacto sobre as desigualdades e o potencial lucrativo que há em oferecer um serviço tão essencial são alguns dos motivos que podemos citar para justificar essa característica.

No contexto brasileiro, provavelmente a linha de pensamento pedagógica mais importante seria aquela trazida pelas perspectivas da Igreja Católica com a colonização. Visando a disseminação da fé, “os jesuítas criaram um sistema educacional que, em última instância, fornecia aos elementos das classes dominantes uma educação clássica e humanista como era o ideal europeu da época” (Xavier, 1980, p. 946). É somente em 1834 que o Brasil Imperial passa a conferir ao Estado o dever de legislar sobre educação, inclusive sobre escolar que até então eram subsidiadas integralmente pela Igreja. A partir daí, é durante a transição para a Primeira República que surgem movimentos que se posicionam em antagonismo com essa ideologia educacional hegemônica. Em resposta ao modelo

implementado até o momento, surge na década de 1930 o movimento Nova Escola, trazendo novos parâmetros para o debate educacional como a laicidade, a gratuidade e a obrigatoriedade da educação. Além disso, era defendido também pelo movimento que a escola deveria ser unificada e de caráter público, de forma que coubesse ao Estado garantir o acesso igualitário à educação para os membros da sociedade (Saviani, 2010, pg 201).

Nessa concepção, a escola deveria buscar ser um local onde são desenvolvidas pelos estudantes aptidões consoantes com uma sociedade em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, de forma a inspirar o ensino através da realidade social presente naquele momento. Buscando entrar em contraposição direta com os dogmas educacionais católicos, a Nova Escola construiu seus pilares sobre o chamado “caráter biológico”, de forma que cada indivíduo tivesse o direito de se educar, de acordo com seus direitos, até onde permitam suas aptidões naturais, independentemente de razões de ordem econômica ou social (“Manifesto...”, pg. 191). Essa nova visão colocava a escola numa perspectiva de servir ao interesse do cidadão e não mais a uma classe, como funcionavam as escolas industriais de ensino médio e as instituições de educação superior. Estes últimos modelos definiam previamente o destino do estudante com base em sua posição social, sua condição socioeconômica, e ideologicamente, o Nova Escola veio enfrentar essas noções. O documento lançado sob o nome de Manifesto dos Pioneiros da Nova Escola, lançado em 1932, reitera ao longe de sua estrutura, nas palavras de Saviani (2010, p. 247), “a necessidade de romper com a estrutura tradicional marcada pelo divórcio entre o ensino primário e profissional, de um lado, e o ensino secundário e superior, de outro, formando dois sistemas estanques que concorrem para a estratificação social”.

É importante chamar atenção para o fato de que é nesse contexto que se dão os primeiros passos para a valorização da educação pública da forma como o debate ocorre atualmente. Como já foi mencionado, o Nova Escola trouxe para a luz do debate educacional a necessidade de a escola ser de caráter público, e além disso defendiam que o ensino deveria ser estendida até os 18 anos de idade de forma obrigatória para todos os cidadãos. Ao levantar tais bandeiras, o movimento se colocava em oposição ao processo de privatização de uma fatia relevante do setor educacional, e buscava garantir que o Estado cuidasse para que a população tivesse acesso a uma educação obrigatória independentemente de aptidões pessoais ou condição socioeconômica. Nesse sentido, caberia à universidade selecionar os alunos mais capazes, baseado unicamente em suas capacidades idiossincráticas, e não em razões econômicas ou sociais, de forma a financiar assim uma elite capaz de solucionar os problemas postos pela complexidade das sociedades modernas.

Ainda neste tom, o movimento Nova Escola também trazia a pauta de que os cursos ofertados pelo sistema de ensino superior se restringissem à tradicional tríade direito, medicina e engenharia, e pautou a criação de cursos como ciências sociais, economia e filosofia nas universidades brasileiras. Conforme mencionado, a publicação do Manifesto levou a uma ruptura entre o pensamento da Igreja e do movimento renovador, o que levou os católicos a serem efetivamente da Associação Brasileira da Educação, órgão fundado em 1924 que tinha por fim unir pensadores da Educação de forma a pautar o tema no país, e em 1933 se funda a Confederação Católica Brasileira de Educação, cuja principal bandeira era a oposição à laicização do ensino, sob a justificativa de que, por princípio, uma educação leiga não seria capaz de educar e causaria um efeito contrário ao estimular o individualismo e uma falsa moral. Além disso, “conforme a doutrina pedagógica da Igreja, apresentada na encíclica do Papa Pio XI [...] estabelecia-se uma hierarquia clara entre as três agências educativas: família, Igreja e Estado” (Saviani, 2010, p. 257). Fica claro, então, que de acordo com a doutrina da educação católica à época deve-se reservar o direito de educar primordialmente à família e à Igreja. Nessa lógica, o Estado deveria subordinar-se às instituições sobrenaturais, de forma que “tanto a laicidade quanto o monopólio estatal do ensino atentam contra a ordem natural e divina” (*idem*, p. 258).

Em relação à prioridade dos pais quanto às decisões acerca da educação de seus filhos, duas outras bandeiras escolanovistas eram contestadas: a gratuidade e a obrigatoriedade. Ainda de acordo com Saviani, tal visão era o que levava os católicos a menosprezar o objetivo do Estado de erradicar o analfabetismo, considerando que ler e escrever não seriam qualidades necessárias à salvação do ser humano. Muito pelo contrário; a massificação do analfabetismo conservaria os mais altos padrões de virtudes manifestados pelo brasileiro e desejados pela Igreja.

Em 1934, pela primeira vez a educação ganha um capítulo inteiro no texto constitucional. Devido à natureza centralizadora do período varguista, o sistema educacional estava grandemente restrito às determinações do governo federal, de forma que a autonomia dos demais entes federativos era muito regulada. Em 1942, foi regulamentado o ensino industrial. No mesmo ano, surgem as escolas do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), direcionadas, especialmente, às camadas mais pobres da população.

Apesar disso, foi apenas posteriormente ao governo Vargas que a educação passou a constar na Constituição como um direito de todos. Perto dos anos 1940 as chamadas escolas secundárias – um modelo dividido em dois ciclos, o ginasial e o segundo ciclo, este último

restrito àqueles com intenção e condições de ingressar no ensino superior – ganharam forte expansão e tiveram seu caráter elitista diminuído, apesar de ainda não ser acessível a todos. Durante essa época ganha espaço a contribuição de Paulo Freire para o debate pedagógico.

Posteriormente, durante a ditadura militar, conforme mencionado, o acesso aos tomadores de decisão ficou grandemente restringido a decisões unilaterais que culminaram na exclusão das disciplinas de filosofia e sociologia da grade e o acréscimo da disciplina de educação moral e cívica. A preocupação com o conteúdo da grade mostra como mesmo durante uma ditadura o papel formador da escola não é menosprezado, e buscou-se garantir que serviria aos interesses do regime militar. Quanto à atuação das organizações da sociedade civil, esta era restrita à atuação de órgãos que possuíam aprovação do governo, como era o caso das associações de bairro. Durante todo esse período, discussões acerca de conteúdo curricular foram praticamente minados e a reivindicação de direitos educacionais ficou restrita a solicitações de melhorias prediais.

Conforme o regime foi perdendo forças, por volta dos anos 1980, a atuação de diferentes grupos foi surgindo novamente, e nesse período de forma específica se fortalece a atuação em *lobby* de diferentes grupos acerca da Assembleia Nacional Constituinte (ANC). De acordo com Mendonça (2000, pg. 71), a organização de grupos de educadores em sindicatos e organizações de produção científica se fortaleceu muito durante o período, tanto em torno da democratização quanto, também, por lutas específicas dos profissionais da educação, como remuneração e outros direitos trabalhistas. Sendo assim, nesse momento, movimentos de caráter reivindicativo se formaram com o fim de influenciar a Constituinte e defender interesses distintos, sendo os principais deles i) garantir que a Carta Magna compreendesse o significado social e político da educação, garantindo, por exemplo, o direito a uma escola pública de qualidade, gratuita e universal; e ii) manifestar uma preocupação de natureza mais corporativa e econômica, preocupações estas que se expressaram de maneira especial nas greves de professores. Foi nesse contexto que surgiram a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), fundada em 1977, o Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES/CEES), em 1978 e a Associação Nacional de Educação (ANDE), em 1979.

Costa (2018), assumindo que as instituições lobistas que atuaram sobre a ANC se organizavam em coalizões a fim de intensificar seu poder de influência, separa a atuação sobre a constituinte a partir de três grupos de interesses distintos: o primeiro defendia que a verba da educação fosse destinada unicamente e sem exceções às escolas públicas; o segundo que esses recursos poderiam também ser distribuídos para entidades educacionais sem fins lucrativos

(inclusive as confessionais) e; o terceiro tinha interesse que estes insumos fossem usados também em favor de escolas e quaisquer natureza, inclusive aquelas privadas e com fins lucrativos.

O primeiro grupo era liderado pelo Fórum Nacional em Defesa pela Escola pública na Constituinte (Fórum). Ainda de acordo com o autor (pg. 71 e 72), um vetor desta organização educacional foi manifestado através de entidades que já eram articuladas em torno da Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (Andes) e da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), de forma que a Andes organizou as entidades organizadoras das Conferências Brasileiras de Educação a formarem o Fórum a partir de propostas que fosse consensuais entre essas entidades, a fim de constituir um projeto constitucional para o capítulo da educação a ser defendido perante a ANC. O Fórum foi instalado em 1987, juntamente com os trabalhos da ANC. Dentre as reivindicações do Fórum se incluem a universalização da educação e a sua oferta gratuita como obrigação do Estado laico, aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação da época e a constituição de um novo Conselho Nacional da Educação, dissolvendo o CNE então instalado e garantindo ao Fórum cadeira permanente na sua nova versão. Em geral, apesar de nem todas as propostas do Fórum terem sido acatadas, importantes avanços para a escola pública ocorreram em decorrência desta atuação (Costa, 2018, pg. 1101).

Um segundo grupo atuante durante a Constituinte foi aquele liderado pela Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)<sup>1</sup>. Embora esta se alinhasse aos interesses conservadores na área da educação, aliou-se aos progressistas em muitas outras causas, como por exemplo tendo apresentado uma emenda popular ao lado da Central única dos Trabalhadores (CUT) ao mesmo tempo que defendia princípios opostos ao Fórum (*idem*, pg. 1105).

Este grupo defendia em geral os interesses das instituições de ensino confessional e demais filantropias. Sua atuação enquanto lobistas consistiu em enviar representantes para as audiências públicas relevantes aos temas que defendiam e, mais importante, patrocinando uma das Emendas Populares – aquelas que exigiam assinatura de ao menos 30 mil cidadãos eleitores a fim de incentivar a participação popular no processo constituinte – a qual contou com mais de 700 mil assinaturas (*idem*, pg. 1106). Essa emenda propunha de maneira geral a

---

<sup>1</sup> É interessante notar que a CNBB atuou não somente sobre a educação, mas também sobre os temas de direitos dos trabalhadores, reforma agrária e normas sociais, como aborto e casamento, de forma que nomeou uma comissão para acompanhar os trabalhos constituintes, chamada de “Comissão de Assuntos Constitucionais da CNBB.

obrigatoriedade da oferta do ensino religioso nas escolas públicas e a transferência de recursos públicos para escolas confessionais sem finalidade lucrativa. De acordo com Costa (2018):

Se considerarmos a questão do ensino religioso, o sucesso do *lobby* confessional é incontroverso. O dispositivo garantindo oferta obrigatória de ensino religioso nas escolas públicas foi imposto desde a instalação da ANC. Os constituintes progressistas, bem como os grupos de interesse associados à escola pública e defensores do ensino laico, incluindo o Fórum, em nenhum momento conseguiram ameaçar a proposta católica.

Por fim, o terceiro grupo – e também o mais controverso – a atuar de forma mais relevante através de incidência política na Constituinte foi a Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Fenen). “A entidade adotou estratégias agressivas de pressão, as quais incluíram a distribuição de cartilhas incentivando seus apoiadores a encherem as galerias do Plenário para atuarem como uma “tropa de ocupação”, oprimindo seus adversários políticos” (*idem*, 1107). Com o propósito de representar os interesses das escolas particulares, a entidade defendia que estes interesses estariam vinculados aos seguintes valores: “liberdade de ensinar e de aprender”, “necessidade de existência do ensino privado ao lado do ensino público”, “não caracterização do ensino privado como concessão ou delegação do Poder Público, nem sua subordinação a ele no que significar satisfação e atendimento da vontade de governantes da cada época” e “obrigação de o Estado amparar os que não têm condição de optar pela liberdade de aprender que não seja a imposta por governantes através da escola estatal” (CONFENEN, 2014, p. 7). A Fenen era a única de todas as instituições que atuaram através de *lobby* na Constituinte que defendia o repasse de recursos públicos para instituições de ensino privadas e com fins lucrativos. As posições da Fenen não foram traduzidas em nenhum dos documentos elaborados ao longo da ANC.

A contextualização apresentada neste capítulo é relevante pois, como veremos, muitos dos debates e atores que estiveram presentes ao longo da história das disputas educacionais no Brasil se repetiram no contexto do Fundeb. Fato é que algumas dessas instituições são mais antigas que a própria democracia brasileira, e, portanto, possuem força e recursos suficientes para inserir suas agendas nas pautas legislativas. A próxima seção é dedicada à análise da atuação destes grupos durante o período em que esteve pautada a constitucionalização e regulamentação do Fundeb.

### III. ANÁLISE DO CASO: O NOVO FUNDEB

### **III.1. METODOLOGIA E TIPO DE PESQUISA**

Este trabalho é um estudo de caso com o fim de descrever os atores que participaram do processo político de aprovação da constitucionalização do Fundeb na forma da tramitação legislativa da PEC 15/2015 (transformada na Emenda Constitucional nº 108/2020) e, posteriormente, na tramitação de sua regulamentação (o projeto de lei PL 4372/2020, aprovado na forma final pela Lei Ordinária 14113/2020). A proposta é analisar o período entre 2019 e 2020, de forma a abranger os momentos nos quais o Fundeb esteve mais em pauta e abarcar, assim, a discussão acerca de sua constitucionalização e nova regulamentação. Sendo assim, se trata de uma pesquisa descritiva, uma vez que, nas palavras de Gil (2002): “As pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis” (p. 42).

A metodologia escolhida é a realização de uma análise documental. Foram solicitadas uma série de informações à Câmara dos Deputados via Lei de Acesso à Informação. Inicialmente a intenção era analisar as listas de presença de pessoas e órgãos que frequentaram audiências públicas e seminários abertos cujo tema era o Fundeb, porém a Câmara informou não manter estes registros, o que pode ser considerado alarmante em termos de transparência dos atores envolvidos nas discussões e negociações. Como alternativa, foram solicitados os dados da Câmara acerca das instituições que possuem credenciamento junto à Primeira Secretaria para acessar o local e contatar os deputados. O material recebido pode ser consultado no anexo 1.

Com a lista em mãos, foram destacadas as instituições que abordam a educação em suas agendas direta ou indiretamente, e a partir daí partiu-se em busca de documentos, notícias etc. que indicassem o interesse ou a ativa participação destas instituições no processo de aprovação da proposta de emenda à constituição que buscava aprovar o novo Fundeb.

Por fim, foi feito um levantamento documental através de notícias dos jornais Folha de São Paulo e do Estadão, a fim de localizar no tempo alguns dos debates mais importantes que perpassaram a discussão sobre o FUNDEB, sobretudo nos poderes Legislativo e Executivo, uma vez que foram protagonistas do processo de negociação e tramitação.

## III.2. O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E A RELEVÂNCIA DO FUNDEB

O debate sobre financiamento da educação é bastante amplo e permeado por noções do senso comum, e por isso é tão necessário abordá-lo e de maneira cuidadosa. Para os fins relacionados aos argumentos deste trabalho, se tratará de duas propriedades do financiamento: sua relação com a qualidade da educação o seu potencial redistributivo.

A desigualdade está profundamente relacionada com a oferta de educação disponível num país. O acesso à educação tem por objetivo formar cidadãos críticos e autônomos, de acordo com os preceitos presentes nas legislações que regem este acesso no Brasil, e claramente tais objetivos somente são alcançados através de métodos que exige insumos, como turmas com poucos alunos e professores com formações fortes e completas. Uma série de estudos representa bem esta realidade, um exemplo sólido sendo o de Hedges, Laine e Greenwald (1994, *apud* Pinto, 2014, pg. 3): “com base em uma estatística mais vigorosa eles mostraram que existia, sim, uma forte correlação entre insumos escolares e desempenho dos estudantes e que isso era válido, particularmente, para aqueles oriundos de famílias pobres ou negras”, ou seja, é para os alunos menos favorecidos que a qualidade da escola gera o maior impacto em termos de desempenho.

Não cabe neste trabalho discutir sobre quais as melhores formas de se medir o desempenho de um aluno, porém de forma geral, o que fica claro é que:

“[...] dinheiro faz, sim, diferença na qualidade do ensino, mesmo quando se usa como critério apenas o desempenho dos alunos em testes padronizados. Faz diferença, em especial, para os sistemas subfinanciados, como é o caso do Brasil. Há que se ter claro, contudo, que o impacto na qualidade do ensino da melhoria no padrão de gasto por alunos não é contínuo, mas quântico, ou seja, não basta ampliar os gastos em 20% ou 30% para produzir diferença. Como mostram os dados, os países ricos e as escolas do Brasil (como é o caso de algumas pertencentes à rede privada ou ao sistema federal de ensino) que apresentam um bom desempenho nos testes padronizados gastam por aluno três, ou quatro vezes mais que a média da rede pública do país [...] se esperamos ter mostrado que dinheiro faz diferença no desempenho em testes padronizados, ele fará mais ainda quando se pensa em uma educação voltada para a cidadania, como estabelece nossa Constituição Federal” (Pinto, 2014, pg. 14).

Ou seja, o debate acerca da fatia orçamentária que será disposta para a educação é absolutamente relevante pois o impacto desta aplicação de insumos está diretamente relacionado com a qualidade da oferta deste serviço. No caso de um Fundo das dimensões do Fundeb - que em 2019 distribuiu R\$ 156,3 bilhões para a rede pública, e atualmente garante 2/3 dos recursos que os municípios investem em educação (Tanno, 2017, pg. 3) – e considerando a

janela de oportunidades que representou a abertura da sua discussão no contexto da sua renovação e constitucionalização, muitos e diferentes atores com diversos pontos de vista e interesses participaram do jogo político do qual nasceu a Emenda Constitucional nº 108/2020.

De forma geral, o orçamento é resultado de diversas decisões tomadas e diferentes oportunidades. Elaborar orçamentos públicos e aprovar leis que criem ou aumentem despesas envolve escutar e considerar as reivindicações existentes e decidir de que forma e com quais finalidades serão alocados os recursos. Tendo isso em vista, podemos dizer então que todos reivindicam políticas públicas de alguma forma e, portanto, de recursos que são geridos pelo Estado. Uma vez que os insumos monetários dos quais dependem as ações estatais e governamentais são limitados, apenas parte dos desejos por ser atendida, e assim cabe ao Estado avaliar e monitorar as prioridades a partir das quais serão alocados estes recursos.

Em meados do século XX, a natureza política da construção do orçamento foi tema abordado por uma série de cientistas políticos, em especial nos Estados Unidos (Simon, 1965; Key Jr., 1940; Wildavsky, 1974 *apud* Giacomoni, 2019). De acordo com estes autores, esse processo se dá de forma incremental, ou seja, é essencialmente estável, de forma que pequenas mudanças ocorram a cada nova edição uma vez que a maior parte de seu conteúdo resulta de decisões já previamente tomadas. Algumas características importantes do processo incremental de construção do orçamento são:

- i) O orçamento é resultado de consensos: como as leis orçamentárias são discutidas principalmente no âmbito do Poder Legislativo, tudo se dá num contexto de muita negociação. Dessa forma, acordos são desejáveis, especialmente entre as agendas do Executivo e do Legislativo, pois sem essa interação as negociações tendem a ser dificultadas. As discordâncias, apesar de naturais, não podem ser tamanhas a ponto de prejudicar todo o processo de elaboração;
- ii) O orçamento é histórico por manter escolhas realizadas ao longo do tempo: Uma vez que o processo de construção do orçamento é longo e cansativo, tende-se a evitar grandes mudanças em pautas que já foram discutidas num momento anterior;
- iii) O orçamento é resultado, também, de interação social: No caso do Fundeb, a emenda à constituição que propunha transformá-lo num dispositivo permanente tramitou por 5 anos na Câmara dos Deputados. Durante esse período, e especialmente a partir de 2019, quando foi instalada a Comissão Especial que o contemplou, houve o envolvimento de uma série de atores de diferentes origens e com diferentes pautas. Durante qualquer discussão orçamentária, são

comuns as audiências públicas e seminários com diferentes representantes da sociedade civil e do Estado, por exemplo, de forma a enriquecer o debate; e

iv) O orçamento deve ser “satisfatório”: são muitas as reivindicações e todos os participantes do processo orçamentário sabem que as solicitações são sempre maiores que os recursos. Nesse sentido, tende-se a buscar satisfazer o que for possível, priorizando sempre princípios maiores expressos pela Constituição (Giacomoni, 2019, pg. 25 e 26).

Apesar de não ser um orçamento que é decidido anualmente, como é o caso de leis orçamentárias anuais ou créditos extraordinários aprovados ao longo do ano, o Fundeb também é fruto de construção incremental de conhecimento acerca do orçamento da educação, especialmente se pensarmos que sua versão constitucionalizada em 2020 é precedida pelo Fundeb de 2006 (Emenda Constitucional nº 53/2006) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) de 1996 (Emenda Constitucional nº 04/1996). Sendo assim, é possível aplicar as propriedades do orçamento incremental também à sua formulação. Em relação ao orçamento como resultado de escolhas anteriores, por exemplo, é importante notar o contexto no qual o Fundef e o Fundeb se deram. No caso do Fundef, por exemplo, seu debate ocorreu num momento marcado pela restrição do orçamento da educação de forma que a ênfase na redistribuição de recursos era mais vigente do que a expansão do financiamento. Na concepção do governo Fernando Henrique Cardoso, o problema da educação brasileira era oriundo de uma má gestão de recursos, e sendo assim estes deveriam estar focalizados no ensino fundamental. Já na transição para o Fundeb, em meados dos anos 2000, os efeitos do Fundef já eram mais amplamente conhecidos, o que resultou numa maior participação da sociedade civil e de esferas subnacionais do poder público. Num momento de prosperidade econômica em que o PIB crescia, houve também uma ampliação do investimento em educação, marcado inclusive pelo debate do gasto por aluno, conceito que também esteve amplamente presente na constitucionalização do Fundeb em 2020 (Gouveia e Souza, 2015).

Esse efeito relacionado ao conhecimento dos atores sobre o potencial do Fundeb foi grandemente ampliado nos debates ocorridos entre 2019 e 2020. Na próxima seção, essa janela será debatida com mais especificidade e também serão analisadas as informações recolhidas pela Câmara dos Deputados acerca dos atores envolvidos no processo de tramitação da PEC 15/2015.

### **III.3. GRUPOS DE INTERESSE, *STAKEHOLDERS* E SUA ATUAÇÃO SOBRE O FUNDEB: 2019-2020**

Apesar da PEC 15/2015 ter sido apresentada no ano de 2015, foi em 2016 que a primeira Comissão Especial dedicada à sua análise e discussão foi instaurada. Com a troca de legislatura ocorrida em 2019, instala-se uma nova Comissão com a mesma função e o tema do Fundeb começa a aparecer com mais intensidade, especialmente na mídia. Esse senso de prioridade passou a existir devido ao fato de que a lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamentava o Fundeb original, expiraria com o fim do ano de 2020.

O debate e as participações diversas ocorreram de forma intensa durante os anos em que o Fundeb foi discutido no Poder Legislativo. De acordo com dados recebidos pela Câmara dos Deputados, em 2019 e 2020 havia 406 instituições que possuíam credenciamento junto à Câmara para circular o ambiente e acessar os deputados e assessores (anexo 1). Dessas, foram identificadas 47 que atuam direta ou indiretamente no tema da educação, sendo 12 órgãos públicos e 35 instituições privadas de diversas naturezas. Para fazer esta identificação, foram checados os *websites* e relatórios anuais (quando disponíveis) de cada uma dessas instituições a fim de detectar sua atuação ou não no tema da educação e, mais especificamente, sobre o Fundeb. Foi necessário fazer este levantamento manualmente devido ao fato de que as comissões especiais dedicadas ao Fundeb não fazem um controle das instituições presentes em suas reuniões e seminários.

É interessante notar também que todas as instituições privadas identificadas que atuam com educação e estão credenciadas na Câmara dos Deputados são organizações do terceiro setor. Este terceiro setor, localizado numa zona nebulosa entre o setor público e o privado, com frequência são organizações empresariais capitalistas que muitas vezes têm conhecidamente alguma ligação direta com o setor empresarial, seja por serem iniciativas oriundas dos interesses empresariais ou instituições que são financiadas por essas empresas (Lumertz, 2008, pg. 35). Há também organizações representantes da burocracia estatal e aquelas instituições que nascem da mobilização social em torno de objetivos comuns, porém esta última fatia está absolutamente sub-representada entre as que representam interesses na Câmara dos Deputados, provavelmente devido ao fato de possuírem menos recursos a serem despendidos em suas causas e fontes de financiamento menos estáveis.

**Tabela 1: distribuição dos órgãos credenciados na Câmara dos Deputados que incidem direta ou indiretamente sobre a educação**

<b>Agenda principal</b>	<b>Número de instituições</b>
Educação	14
Indústria	6
Direitos da criança e do adolescente	3
Igreja católica	3
Sindicalismo dos profissionais da educação	3
Saúde	1
Órgão do Poder Executivo	10
Órgão do Poder Judiciário	1
Outros	9

Escolheu-se dividir as instituições cujas agendas abrangem a educação de acordo com suas agendas principais, conforme observado na Tabela 1. Dessas instituições, 14 têm a educação como sua agenda prioritária, ou seja, têm por objetivo influenciar a agenda governamental educacional de alguma forma, seja realizando pesquisas, discutindo currículos pedagógicos, fazendo parcerias com entes federativos para aplicação destes currículos etc. Este grupo, que é o maior, inclui órgãos de pesquisa, como o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC), iniciativas do setor bancário, como a Fundação Itaú Social e a Fundação Santander, além de órgãos sindicais representantes de profissionais da Educação. O segundo maior grupo é composto por órgãos do Poder Executivo, como a Casa Civil e os Ministérios da Educação e da Economia. Apesar de não haver consenso

em relação a utilizar o termo *lobby* para caracterizar a atuação de órgãos do Poder Público neste tipo de tramitação, achou-se relevante que essas instituições estivessem também listadas neste trabalho devido ao fato de que são atores relevantes que acompanham e influenciam a tomada de decisão legislativa e também porque estão cadastradas junto à Câmara dos Deputados para acessar os legisladores.

Além destes, há também a forte presença de representantes do setor industrial na forma do chamado Sistema S, uma forma de previdência privada criada no governo de Getúlio Vargas na década de 1940 e que até hoje oferece benefícios constitucionais para determinados grupos profissionais, como os comerciários e os industriários. Nestes benefícios estão inclusas escolas de educação básica em algumas partes do Brasil, como o SESC (Serviço Social do Comércio) no estado do Rio de Janeiro. Há também a presença de órgãos da igreja católica, como a CNBB e a Associação Nacional de Educação Católica do Brasil (ANEC) e de representações sindicais dos profissionais da educação.

Uma vez que este credenciamento junto à Primeira Secretaria não é obrigatório, é importante notar que as informações sobre as entidades que acessam os deputados provavelmente não representam todas as organizações que atuam via incidência política no Congresso. Instituições com bastante força política que buscam também influenciar o debate educacional em diversas frentes, como é o caso do Todos Pela Educação e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, não estão presentes na lista fornecida pela Câmara, o que indica a importância de se aumentar a transparência dessa atuação.

Outro adendo relevante é que, apesar de direta ou indiretamente atuarem com educação, nem todas estas instituições incidiram diretamente sobre o debate do Fundeb. Nesta pesquisa, e com base na lista fornecida pela Câmara, foi possível identificar que 26 dessas instituições emitiram notas técnicas ou publicaram em suas redes sobre sua atuação de incidência neste tema especificamente, o que não significa que as demais instituições não atuaram, somente que não divulgaram suas ações e resultados nesse sentido.

Ao longo do processo de tramitação do Fundeb, houve uma série de conflitos de interesse marcantes derivado da tentativa de diferentes atores conquistarem uma fatia da verba destinada ao fundo. Novamente esbarrando na dificuldade em relação a estes processos, foi necessário recorrer a meios midiáticos para entender melhor de que forma estes debates se deram.

O primeiro caso a ser mencionado foi a disputa em relação ao uso dos recursos do Fundeb para financiar a aposentadoria dos profissionais da educação, ou seja, incluir o valor repassado para ex-funcionários aposentados na conta de investimento da educação. O texto aprovado pela Câmara inicialmente foi vetado, porém houve movimentação no Senado para derrubar esta proibição (Saldaña, Folha de S. Paulo, 2020). A polêmica se encontra no fato de que a Constituição define um piso de investimento em desenvolvimento e manutenção da educação de 25% para estados e municípios e 18% para a União, e a tentativa foi no sentido de incluir o pagamento de aposentadorias neste recorte. O argumento dos apoiadores da causa é que a valorização dos profissionais da educação deve incluir aqueles aposentados que já contribuíram para a educação, uma vez que, apesar de excluir “professores em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino” (LDB, art 71, VI), não menciona explicitamente o caso de profissionais aposentados.

Houve grande mobilização por parte de diversas instituições neste sentido. Idealizado pela Associação de Professores Aposentados do Magistério Público do Estado de São Paulo (Apampesp), em parceria com o Centro do Professorado Paulista (CPP) e com o Sindicato de Especialistas de Educação do Magistério Oficial do Estado de São Paulo (Udemo), professores aposentados organizados se mobilizaram virtualmente e conquistaram 70 mil assinaturas pela causa, ultrapassando as fronteiras do Estado (Romano, Estadão, 2020). Foi possível identificar que ao menos uma das instituições que apoiaram a causa publicamente era credenciada na Câmara dos Deputados à época do debate, o Movimento dos Servidores Públicos Aposentados e Pensionistas (MOSAP). O pleito foi, afinal, vetado permanentemente uma vez que o Superior Tribunal Federal, que unanimemente considerou inconstitucional o pagamento de aposentadorias com recursos vinculados à educação uma vez que este gasto não contribui para a melhoria da qualidade da educação ofertada.

Outro debate relevante que foi levantado no período tem relação com o repasse de verba pública para financiar a educação privada. A proposta estava especialmente relacionada à Educação Infantil: parte dos recursos do Fundeb seriam deslocados de forma a serem usados como um *voucher* no valor de R\$250,00 para famílias beneficiárias do Bolsa Família, a fim de financiar a matrícula dessas crianças em creches. Os 5% de recursos que seriam deslocados para este novo programa chamado “Renda Brasil” representariam 8 bilhões de reais ao ano (Ventura, Jornal O Globo, 2020), e isso num contexto em que existem 830 creches inacabadas no país, e 247 creches com obras paralisadas no ano de 2020 (Mattoso, Folha de S. Paulo, 2020). Essa proposta, que veio do Governo Federal, acabou por ser recusada no Senado, e a remoção

deste texto foi aprovado em votação na Câmara dos Deputados. Foram 163 votos a favor do destaque e 286 contra (Oliveira, Agência Câmara Notícias, 2020).

No mesmo sentido, houve grupos que defenderam o repasse dos recursos do Fundeb para o setor privado. O presidente Jair Bolsonaro apresentou uma mudança no texto da lei regulamentadora do Fundeb que parte dos recursos fossem direcionados a escolas privadas sem fins lucrativos, matrículas em escolas religiosas, filantrópicas, projetos de contraturno e o Sistema S (que inclui instituições como Sebrae e Sesc). O Sistema S, conforme podemos ver na Tabela 1, é um grupo bem representado especialmente pelos grupos defensores de políticas para a Indústria e seus trabalhadores – há 6 instituições diferentes credenciadas para trabalhar incidindo sobre a Câmara dos Deputados.

Legalmente, a oferta de ensino é livre para o setor privado, seja ele com fins lucrativos ou não. O artigo 209 da Constituição Federal prescreve esta oferta, desde que cumpridas as normas gerais da educação nacional e a avaliação de qualidade pelo poder público. Em relação ao financiamento dessa educação privada, recursos públicos podem ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que comprovem finalidade não-lucrativa que apliquem seus excedentes financeiros em educação e assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional – ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades.

Apesar dessa brecha na legislação, a proposta foi recusada especialmente após o Ministério Público Federal enviar ao Senado Federal uma nota técnica apontando que há inconstitucionalidade neste uso dos recursos. Os principais argumentos são que, para que haja repasses de recursos públicos para instituições privadas de ensino sem finalidade lucrativa, o §1º do art. 213 da Constituição requer comprovação de insuficiência de vagas. Além disso, exige que haja investimento prioritário e concomitante na expansão das redes municipais e estaduais de ensino. A nota técnica afirma que, de modo injustificado, "as emendas visam legalizar a prestação terceirizada ou indireta do serviço público do ensino e transformar em regra estável e objetivo de governo o que hoje é excepcional" (Ministério Público Federal, 2020, pg. 5).

É interessante notar, nestes casos, que – aparentemente – grupos conflituosos estavam incidindo sobre o Poder Executivo e sobre o Poder Legislativo. Com frequência, propostas eram feitas pelo Governo Federal e rejeitadas na Câmara, ou mesmo eram aprovadas na Câmara e rejeitadas no Senado Federal. Talvez isso seja uma indicação de que o modelo de

“presidencialismo de coalizão” seja saudável para evitar que um grupo seja preterido em relação a outro em termos de representação de interesses. No caso de uma lei com impacto tão grande como é o caso do Fundeb, seria extremamente nocivo que um grupo somente concentrasse o poder decisório ou de influência sobre a tomada de decisão de recursos são essenciais. Apesar disso, o que ficou claro a partir deste levantamento de dados é a dificuldade em se conseguir informações sobre os atores não estatais que atuam nos diversos temas que o Congresso Nacional aprova, ou não, diariamente. A fim de levantar ou esquematizar informações, somos dependentes de uma série de informações consideravelmente desorganizadas e desatualizadas recolhidas pela Câmara dos Deputados e das discussões que atraem a atenção da mídia.

Tendo isso em vista, a regulamentação do *lobby* também não é um assunto de simples resolução. Conforme argumentado inicialmente, é natural num sistema democrático que diferentes grupos de organizem a fim de defender seus interesses na política. “Não há, por isso, princípio democrático sem pluralismo, como não há pluralismo sem distinção entre esfera de ação estadual e esfera de ação social” (Caupers e Amaral *apud* Veiga, 2015, pg. 10).

Apesar disso, ainda é uma prática que carrega uma carga negativa sobre si, afinal de contas, nem todos os grupos prezam pelo interesse público; pelo contrário: como vimos nos exemplos de atuação descritos, muitos destes grupos visam interesses próprios, muitas vezes corporativos, e nem que haja necessariamente um apreço pelo que é interessante para a população em geral. Neste sentido, não seria interessante que o *lobby* fosse criminalizado ou proibido – nessa altura, tal ação seria absolutamente sem sentido, e poderia ser nociva ao pluralismo. Considerando a forma como as coisas ocorrem atualmente, e observado os dados sobre credenciamento da Câmara dos deputados, fica claro que apenas grupos consolidados e com grades fundos de financiamento têm as capacidades necessárias para atuar com incidência política. É nesse sentido que o *lobby* desregulamentado é um problema à democracia, uma vez que acaba por favorecer grupos já privilegiados na sociedade e que – por mais que muitas vezes aparentem uma agenda de preocupação social – o pano de fundo sobre o qual atuam é o de interesses corporativos, que são, afinal de contas, aqueles que são capazes de investir recursos no *lobby*. Em suma, trata-se de uma atuação que deve ser exercida pelo legislador com muita discricionariedade, balizado tanto pelo princípio democrático quanto pelos princípios da liberdade de associação e de petição. Assim, em termos de regulamentação, não se deve nunca esquecer a necessidade de se levar em consideração o interesse público, e nesse ponto ela deverá ser vista como fundamental para assegurar um bom funcionamento do sistema político, pois é necessário combater o efeito desagregador nos processos políticos que deriva da atuação de

grupos privilegiados e do seu egoísmo de interesses. Ademais “[...] estaria a regulamentação justificada pela necessidade de coordenação dos interesses em confronto” (Veiga, 2015, pg. 11).

Mancuso e Gozetto (2018) apontam uma série de sugestões para que essa regulamentação ocorra. Algumas delas abrangem a necessidade de se discriminar o que é *lobby* a fim de separar a prática de atividades corruptas, além de estabelecer códigos de conduta para a interação entre decisores e lobistas. Além disso, é absolutamente necessário que esteja claro quem são as empresas/órgãos públicos/órgãos do terceiro setor que estão financiando esta atuação. De forma geral, o principal aspecto para que esta atuação possa acontecer em consonância com os valores democráticos e plurais está em levantar e divulgar informações acerca dos lobistas e suas atuações. Tendo isso em vista, apesar dos efeitos positivos, a regulamentação do *lobby* não deve ser encarada como uma cura permanente para os problemas que circulam a atuação política dos interesses privados organizados, devido ao fato de que um aspecto importante desta atuação – aquela que ocorre em momentos informais – ainda estaria fora do alcance da medida (*idem*, pg. 127).

#### **IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O que se buscou através deste trabalho foi oferecer um panorama dos atores que influenciaram o debate sobre o novo Fundeb, aprovado em 2020, e a partir daí refletir sobre as implicações deste tipo de atuação – chamada de *lobby* – sobre temas tão caros á sociedade como é o caso do financiamento da educação.

Uma sociedade democrática é também uma sociedade plural. Desta forma, deve-se incentivar que diferentes grupos pleiteiem junto aos tomadores de decisão – que, afinal de contas, foram eleitos também por estes –, porém com o máximo de transparência e diversidade de representatividade quanto for possível. A educação em si, conforme demonstrado, sempre foi um espaço de embates ideológicos. Muitos dos grupos que influenciaram a forma como se deu a educação ao longo do século XX estão até hoje buscando influenciar o processo político no qual são construídas as políticas educacionais. Graças à democratização, hoje em dia podemos ter um entendimento melhor e mais claro sobre essas atuações, porém não sem problemas.

Tendo em mente o potencial para desequilibrar a equidade nesta representação já que esse tipo de atuação exige recursos que nem todas as organizações possuem, se faz necessário

que a prática seja regulamentada a fim de que possa ser monitorada. Essa necessidade se tornou evidente ao longo da construção desta pesquisa, pois, em busca de dados, foi constatado que a Câmara nem o Senado faz acompanhamento de instituições presentes em audiências públicas e seminários, por exemplo, de forma que não há controle algum sobre quem está defendendo o quê perante o Congresso. As informações encontradas foram somente as de credenciamento, o qual não é ao mesmo obrigatório, o que dificulta imensamente o mapeamento dessas atividades. Além disso, devido à pandemia de Covid-19 que assolou o mundo no ano de 2020, a partir de março o credenciamento deixou de ser feito de qualquer maneira. Esse mapeamento se faz especialmente necessário devido ao conflito de interesses que há em qualquer sociedade, e que é intensificado num país das proporções do Brasil e suas desigualdades.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro.** dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5 a J4. Disponível em:  
[https://www.researchgate.net/publication/313563032\\_Presidencialismo\\_de\\_coalizacao\\_O\\_dilema\\_institucional\\_brasileiro](https://www.researchgate.net/publication/313563032_Presidencialismo_de_coalizacao_O_dilema_institucional_brasileiro)

BRASIL. Lei 12.527/2011. Lei de Acesso à Informação. Distrito Federal, 2011. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)

\_\_\_\_\_. Lei 14.113/2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Distrito Federal, 2020. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm)

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO – CONFENEN. **70 anos da Confenen: 1944-2014.** Brasília: Speed, 2014.

DAHL, R. A. **Poliarquia.** 1ª edição, Editora da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.

DERISSO, José Luis. **O Ensino Religioso na Escola Pública e a Epistemologia dos Materiais Implementados nas Escolas Oficiais do Estado de São Paulo Após a Lei nº 9475/97**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2006.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. **O Legislativo como arena de interesses organizados: a atuação dos lobbies empresariais**. Locus revista histórica, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 7-32, 1999. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/locus/article/view/20483>

GIACOMONI, J. **Orçamento Governamental: teoria, sistema, processo**. São Paulo, Atlas, 2019.

GIL, A. C. **Como elaborar projeto de pesquisa**. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOUVEIA, Andréa; SOUZA, Ângelo. **A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb**. Em Aberto, v. 28, n. 93, 2015.

GOMES, Ângela de Castro. **Sindicalismo e corporativismo: um legado da Era Vargas**. Revista Conjuntura Econômica, FGV, v. 58, n. 8, pg. 36-37, 2004. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/view/28498/27364>>. Acesso em 18/02/2021.

GONZAGA, Elizete Tavares. **Atores, Interesses e Desafios na Formulação do Fundeb**. Tese (Mestrado em Gestão Pública) - Universidade de Brasília. Brasília, DF, 2017.

GRAZIANO, Luigi. **O Lobby e o Interesse Público**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 12, n. 35, p., Oct. 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091997000300009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 25/02/2021.

LIMONGI, Fernando. **A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 76, p. 17-41, Nov. 2006

. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002006000300002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 24/042020.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. Lua Nova, São Paulo , n. 44, p. 81-106, 1998 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451998000200005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200005&lng=en&nrm=iso)>. access on 25 May 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200005>.

MAINWARING, Scott. **Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil**. Foreign affairs (Council on Foreign Relations), 78, January 1999. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/270349236\\_Rethinking\\_Party\\_Systems\\_in\\_the\\_Third\\_Wave\\_of\\_Democratization\\_The\\_Case\\_of\\_Brazil](https://www.researchgate.net/publication/270349236_Rethinking_Party_Systems_in_the_Third_Wave_of_Democratization_The_Case_of_Brazil)

MANCUSO, Wagner Pralon. **O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo**. Dados, Rio de Janeiro , v. 47, n. 3, p. 505-547, 2004 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582004000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582004000300003&lng=en&nrm=iso)>. access on 26 Apr. 2020.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andrea C. **Lobby e Políticas Públicas**. 1ª Edição. FGV Editora, São Paulo 2018.

MATTOSO, Camila (editora). **Governo Quer Usar Fundeb para Privatizar Creches**. Folha de S. Paulo. 11 de fevereiro de 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2020/02/governo-quer-usar-fundeb-para-privatizar-creches.shtml?origin=folha>>.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. 2000. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

MOISÉS, José Alvaro (Org.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2011.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Nota Técnica sobre a destinação privada dos recursos do Fundeb e oferta irregular de ensino**. 2020. Disponível em: <<https://portal.tce.go.gov.br/documents/129288/312556/Nota%20T%C3%A9cnica%20sobre%20a%20destina%C3%A7%C3%A3o%20privada%20dos%20recursos%20do%20FUNDEB%20e%20oferta%20irregular%20de%20ensino/392f0b8e-45be-43cf-92d8-96e869849aed>>

**O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova** (1932). Revista HISTEDBR Online, Campinas, n. especial, p.188–204, ago. 2006. Disponível em:[http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1\\_22e.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf). Acesso em 17 de março de 2021.

OLIVEIRA, Maryanna. **Câmara rejeita reinclusão de recursos do Fundeb para o setor privado**. Agenda Câmara Notícias. Educação, Cultura e Esportes. 17 de dezembro de 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/717307-camara-rejeita-reinclusao-de-recursos-do-fundeb-para-o-setor-privado/>>

PINTO, José Marcelino de R. **Dinheiro traz felicidade? A relação entre insumos e qualidade na educação**. Arquivos Analíticos de Políticas Educativas, v. 22, n. 19, 2014. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5650436>>

ROMANO, Walneide. **Professor aposentado no novo Fundeb é questão de economia e de justiça social para educadores**. Estadão. 4 de julho de 2020. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/professor-aposentado-no-novo-fundeb-e-questao-de-economia-para-municipios-e-de-justica-social-para-educadores/>>

SALDAÑA, Paulo. **STF veta pagar aposentadorias com recurso da educação, e decisão afeta debate do Fundeb**. Folha de S. Paulo. 18 de agosto de 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/08/stf-veta-pagar-aposentadorias-com-recurso-da-educacao-e-decisao-afeta-debate-do-fundeb.shtml#:~:text=O%20uso%20do%20Fundeb%20com,na%20C%C3%A2mara%2C%20>>

mas%20acabou%20vetado.&text=A%20regra%20atual%2C%20descrita%20na,manuten%C3%A7%C3%A3o%20e%20desenvolvimento%20do%20ensino>.

SANTOS, Manoel Leonardo. **TD 1975 - Representação De Interesses Na Arena Legislativa: Os Grupos De Pressão Na Câmara Dos Deputados (1983-2012)**. Ipea, Brasília, maio de 2014. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=22754](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22754). Acesso em dezembro de 2020.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Autores Associados, 2019.

SCHMITTER, Phillipe. **Still the century of corporativism?** The Review of Politics, v. 36, n. 1, 1974.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. 1ª Edição. Editora Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, RJ, 1961.

SPOSITO, Marília Pontes. **A Ilusão fecunda: a luta por educação nos movimentos populares**. São Paulo: Hucitec: Edusp, 1993.

TANNO, Cláudio. **Universalização, Qualidade e Equidade na Alocação de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB): Proposta de Aprimoramento para a Implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ)**. Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. 2017.

THOMAS, Clive S. (editor). **Research Guide to U.S. and International Interest Groups**. 1ª edição. Praeger Publishers. Westport, Connecticut, 2004.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Emendas - Substitutivo PEC 015/15**. 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb->

educacao/documentos/outros-documentos/emendas-todos-pela-educacao-substitutivo-pec-15\_15. Acesso em 09/03/2021.

VASCONCELLOS, Adriana. **Um mercado em expansão.** Revista Brasileira de Relações Governamentais, Edição 5, Ano 2, pg. 14-17. Brasília, DF. Disponível em: <<https://www.abrig.org.br/images/publicacoes/5-ed--revista-abrig---mai-2018.pdf>>, acesso em 09/03/2021.

VEIGA, Fábio da Silva; FERREIRA, Rui Miguel Zeferino. **Lobbies, grupos de interesse e a sua intervenção nas políticas públicas: regulamentação e supervisão através do estudo do sistema americano.** Revista Ballot, v. 1, n. 2, p. 1-21, 2015.

VENTURA, Manoel. **Governo quer criar voucher para creche com R\$6 bi do Fundeb.** O Globo. 10 de julho de 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/governo-quer-criar-voucher-para-creche-com-6-bi-do-fundeb-1-24541693>>

XAVIER, M. E. S. P. **Poder político e educação de elite.** São Paulo: Cortez, 1980.

## **ANEXOS**

ANEXO 1: [INSTITUIÇÕES CREDENCIADAS JUNTO À PRIMEIRA SECRETARIA PARA ACESSAR A CÂMARA DOS DEPUTADOS](#)