Pontos Críticos do Processo de Negociação Política na Criação do Fundeb 1: a atuação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação

Iracema Santos do Nascimento

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

Resumo

Este artigo tem como objetivo recuperar e analisar a história da criação do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), pela EC (Emenda Constitucional) 53, de 19/12/2006 e Lei 11.494, de 20/6/2007. A análise terá como foco a atuação da CNDE (Campanha Nacional pelo Direito à Educação), identificada na literatura acadêmica como principal ator da sociedade civil na criação do fundo, atendo-se ao que se identificou como pontos críticos dos processos de negociação política de cada fase. A partir do método de pesquisa documental, tomou-se como base para a seleção de dados: um livro que narra a história da incidência política da CNDE na criação do Fundeb, fichas da tramitação da matéria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, notas taquigráficas de reuniões sobre o assunto nas duas casas legislativas e textos jornalísticos.

Palavras-chave: **Fundeb. Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Políticas públicas educacionais. Participação social.**

Critical Points of the Political Negotiation Process in the Creation of Fundeb 1: the performance of the National Campaign for the Right to Education

Abstract

This article aims to retrieve and analyze the history of the creation of Fundeb (Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals) by CA (Constitutional Amendment) 53, of 12/19/2006 and Law 11,494, of 6/20/2007. The analysis focuses on the work of the National Campaign for the Right to Education in Brazil, identified in the academic literature as the main civil society actor in the creation of the fund, taking into account what were identified as critical points in the political negotiation processes of each phase. Based on the documentary research method, it was used as a basis for data selection: a book that tells the history of the referred National Campaign political impact on the creation of Fundeb, records of the processing of the matter in the Chamber of Deputies and the Federal Senate, shorthand notes of meetings on the subject in the two legislative houses and journalistic texts.

Keywords: **Fundeb. Brazilian Campaign for the Right to Education. Educational Public Policies. Social Participation.**

O Fundeb no Poder Executivo

O Fundeb era uma das promessas da candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da República, na campanha eleitoral de 2002. Embora não constasse com essa denominação no programa de governo, o tópico 32 do documento, que tratava do ensino médio, dentro do item *Uma Nova Política Educacional*, prometia ampliar o então Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) para toda a educação básica.

Em meados de dezembro de 2003, o então ministro da educação, Cristovam Buarque, anunciou que um grupo de trabalho dedicado a discutir a criação do Fundeb concluíra sua tarefa e que o relatório seria em breve enviado à Casa Civil. Segundo ele, 2004 seria destinado à discussão da proposta pela sociedade civil e sua implementação já se daria a partir de 2005.

Em 3 de março de 2004 aconteceu a primeira reunião do Ministério da Educação (MEC) com o Comitê Diretivo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE). No entanto, as discussões sobre a criação do novo fundo no âmbito do Poder Executivo estenderam-se até junho de 2005, demora provocada em grande parte por dissidências internas em torno da inclusão das creches.

A exclusão das creches já se anunciava no programa de governo de Lula. No tópico 39 do item *Educação e cultura para fortalecer a coesão do país*, a educação infantil não é mencionada: “É preciso investir eficientemente no ensino, ampliando o acesso das crianças à escola. É vital recuperar a rede pública, tanto no nível fundamental quanto no médio e nas universidades, valorizando principalmente a qualidade” (PROGRAMA DE GOVERNO, 2002, p. 15). Essa etapa surge adiante no tópico 31 do item *Uma nova política educacional*, porém, a promessa de ampliação do Fundef aparece relacionada ao ensino médio.

A omissão quanto às creches no Fundeb propagou-se como algo natural ou “impensado” a partir do discurso governamental, reproduzido por órgãos da imprensa. Exemplo disso é a matéria publicada pela *Folha Online* em 4/3/2004, que, tomando o MEC como fonte, citava apenas o ensino médio como etapa a ser incluída no novo fundo (MEC..., 2004).

O Quadro 1 permite observar os pontos de inflexão quanto à questão mais candente da criação do novo fundo naquele momento: a inclusão ou exclusão das creches.

Quadro 1 – Destaques da discussão do Fundeb no Poder Executivo (março 2004 a junho 2005)

3/3/2004 - Reunião do Comitê Diretivo da CNDE com MEC
7/7/2004 - MEC divulga “Diretrizes para o Fundeb” (não incluía creches)
17/8/2004 - CNDE divulga posicionamento público sobre as diretrizes. O texto exigia: - a inclusão das creches; - a definição do CAQ (Custo Aluno Qualidade); - a extinção imediata da DRU (Desvinculação de Recursos da União).
18/8/2004 - MEC envia proposta de emenda à constituição do Fundeb à Casa Civil - Incluía as creches
2/12/2004 - MEC envia proposta de Fundeb ao presidente Lula - Excluía as creches
12/5/2005 - MEC envia nova versão de proposta de Fundeb à Casa Civil - Mantinha a exclusão das creches; - Aumentava a contribuição da União em comparação ao Fundef, mas estabelecia valores nominais e não um percentual do PIB - Condiçionava a complementação da União à redução de “outras despesas” e a metas fiscais

13/6/2005 - CNDE divulga posicionamento público sobre a proposta do governo, subordinada às políticas de ajuste fiscal
14/6/2005 - Poder Executivo envia proposta de Fundeb ao Congresso, que recebe a numeração PEC 415 - Manteve a versão de 12/5 (excluía as creches)

Fonte: Elaboração própria com base em livro da autora (NASCIMENTO, 2019, p. 64-88).

No início de julho de 2004, o primeiro posicionamento público do MEC excluía as creches do Fundeb. Pouco mais de um mês depois, em meados de agosto, sensibilizado pela pressão social, o MEC inclui as creches na proposta enviada à Casa Civil. Passados quase quatro meses, no início de dezembro, o MEC volta atrás, cedendo às pressões da Fazenda, excluindo as creches da versão enviada ao presidente Lula. A justificativa era a de que o novo fundo não computava impostos municipais.

No mais, os seis meses entre a chegada da matéria ao presidente Lula e sua entrega ao Congresso Nacional deveu-se às disputas entre os ministérios da Educação e da Fazenda, sobretudo em torno da inclusão das creches. Pode-se afirmar que a principal marca da incidência da Campanha nessa fase foi ter amplificado o debate para além das conversas de gabinete, expondo a tensão em torno das creches. Ali iniciou-se o processo de construção de uma contranarrativa (em oposição ao discurso do Governo) que desnaturalizava a ideia de que as creches poderiam ficar fora do novo fundo.

O Fundeb no Congresso Nacional e o surgimento do movimento “Fundeb pra Valer!”

A Campanha passou a examinar as melhores estratégias para influenciar a tramitação legislativa da proposta, assim como a Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar (Omeq) e o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib).

Muitas ações foram desencadeadas em várias partes do Brasil e podemos elencar três episódios como disparadores do movimento *Fundeb pra Valer!* (FPV). Em 14/6/2005, data em que a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) foi despachada ao Congresso Nacional, Vital Didonet enviou uma mensagem pela Omeq, convocando a união de variadas organizações para a luta pela inclusão das creches. Eis um trecho de tal convocatória, reproduzido em obra sobre o FPV:

Usemos argumentos científicos, econômicos e sociais. Até sentimentos têm que ser trazidos. Muita mobilização. Concordo com a proposta da Campanha, mobilizando movimento de mulheres. É preciso muita gente, muito movimento, muita imprensa, muita visibilidade (DIDONET, 2005, apud NASCIMENTO, 2019, p. 91).

De 26 a 29 de julho, o XV Congresso Brasileiro de Educação Infantil, realizado pela Omeq em Fortaleza (CE), resultou num documento de ação política – *Inclusão das creches no Fundeb: estratégias* e na *Carta de Fortaleza pela inclusão das creches no Fundeb*, dirigida a parlamentares. Outro evento que marcou o encontro de diferentes atores em torno da pauta, sobretudo entidades do setor empresarial, foi o seminário *Creches no Fundeb*, realizado pela Fundação Abrinq em 29 de julho, em São Paulo. Na ocasião, a CNDE apresentou um conjunto de estratégias e ações para a atuação conjunta da sociedade civil na tramitação do Fundeb. A partir daí, as ações foram canalizadas e as ideias começaram a tomar forma por meio de uma intensa agenda de trabalho, conjunto que culminou com o lançamento do movimento *Fundeb pra Valer!*, em 31/8/2005, no Congresso Nacional (NASCIMENTO, 2019, p. 90-107).

O FPV obteve sua primeira vitória já na etapa inicial da tramitação legislativa, junto à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) da Câmara (Quadro 2). A inclusão das creches foi um dos pontos que o deputado Vilmar Rocha (PFL-GO) destacou em seu relatório como ponto que deveria ser objeto de análise pela Comissão Especial que daria sequência aos trabalhos.

Quadro 2 – Admissibilidade da PEC do Fundeb na CCJC da Câmara

14/6/2005 - Poder Executivo envia proposta de Fundeb ao Congresso Nacional
31/8/2005 - Lançamento do movimento “Fundeb pra Valer!” em ato no Congresso Nacional
14/9/2005 - Relator Vilmar Rocha apresenta relatório pela admissibilidade da PEC
29/9/2005 - CCJC aprova o relatório recomendando inclusão das creches e supressão do parágrafo 3º, que submetia a complementação da União à “redução permanente de outras despesas”

Fonte: Elaboração própria com base em livro da autora (NASCIMENTO, 2019, p. 109-111) e informações da ficha de tramitação da matéria na Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14809>. Acesso em: 17 nov. 2020.

A fase subsequente da tramitação, destinada a tratar de mérito e conteúdo da proposição, foi sua apreciação por uma Comissão Especial (CE), com relatório final votado em dois turnos pelo plenário da Câmara dos Deputados (Quadro 3).

Quadro 3 – Aprovação da PEC na Câmara dos Deputados (Comissão Especial e Plenário)

19/10/2005 - 1ª. reunião da CE elegeu Severiano Alves (PDT-BA) como presidente e Iara Bernardi (PT-SP) como relatora
17/11/2005 - CNDE apresentou o CAQi (Custo Aluno-Qualidade inicial) em reunião técnica da CE
27/10/2005 - Audiência pública da CE, com representação da CNDE e entrega de suas 9 emendas ¹
29/11/2005 - Em audiência da CE ministro Antonio Palocci anuncia que Planalto aceita a inclusão das creches
29/11/2005 - Iara Bernardi apresenta relatório preliminar, sem votação
- O texto já incluía as creches e a necessidade de criar um piso salarial para os profissionais da educação - Não fazia menção ao padrão mínimo de qualidade - Não definia percentual mínimo de complementação da União ao fundo, fixada apenas em valores nominais. - CNDE se reuniu com deputados(as) de vários partidos e conseguiu recolocar a emenda do padrão mínimo na nova versão de relatório, apresentada em 1/12
1/12/2005 - Iara Bernardi apresenta nova versão do relatório, com complementação de voto
Essa versão já fazia menção ao padrão mínimo de qualidade
8/12/2005 - Relatório de Iara Bernardi aprovado por unanimidade na CE
No início da reunião, o texto ainda não fixava percentual de contribuição da União ao Fundo
24/1/2006 - Votação e aprovação no plenário da Câmara, em primeiro turno, após pressão do FPV para inserção da matéria como item prioritário da Convocação Extraordinária do Congresso (16/12/2005 a 14/2/2006)
2/2/2006 - Votação e aprovação no plenário da Câmara, em segundo turno

Fonte: Elaboração própria com base em livro da autora (NASCIMENTO, 2019, p. 111-130) e informações da ficha de tramitação da matéria na Câmara dos Deputados.

Nessa fase, os pontos críticos – complementação da União e padrão mínimo de qualidade –, foram resolvidos no âmbito da Comissão Especial, ou seja, antes de a matéria

¹ A CNDE também distribuiu carta da Rede Nacional de Pesquisadores em Financiamento Educacional, aprovada em seu 1º. colóquio, realizado em junho daquele ano, em Curitiba, e que veio dar origem à Fineduca, fundada em 2011.

ser levada a plenário, o que exigiu substantiva capacidade de articulação política e negociação por parte da Comissão Especial, como também máxima atenção do FPV. Destacam-se dois pontos de inflexão: 1- audiência da CE em 29/11; 2- discussão e votação do texto final da relatora na CE, em 8/12.

Na audiência de 29/11, o ministro Antonio Palocci deu o sinal de que o Poder Executivo já não tinha mais como resistir à inclusão das creches no Fundo, anunciando não só que o Governo Federal concordava em incluir as creches desde o primeiro ano de vigência do Fundeb, como também um aumento de R\$ 200 milhões na contrapartida da União, divididos em quatro anos. Consequentemente, a inclusão das creches aparece consagrada na primeira versão do relatório de Iara Bernardi, que afirma, na exposição de seu voto: “Parece pacífico nesta Comissão que devemos propor a inclusão das creches como integrantes do novo Fundo como uma evolução natural do conceito integral de educação básica” (BRASIL, 2005a, p. 22)

Entretanto, se o Poder Executivo cedeu em relação às creches, atuou para excluir a menção ao padrão mínimo de qualidade, que dá base ao Custo Aluno-Qualidade (CAQ)². Apesar de sete emendas de deputadas(os) de seis diferentes partidos terem refletido as propostas da CNDE, defendendo a incorporação, no texto, do padrão mínimo de qualidade³, o primeiro substitutivo de Iara Bernardi, de 29/11, suprimiu esse dispositivo. Segundo informações de bastidores colhidas à época pela coordenação da Campanha, o MEC e a área econômica do governo haviam pressionado a deputada para não acolher em seu texto as emendas que dariam base jurídica ao CAQ.

A Campanha conduziu articulações junto à relatora e a outros(as) deputadas(os), de modo que, após nova reunião ordinária e outra extraordinária da CE, ambas em 30/11, Bernardi apresentou, em 1/12, novo parecer com complementação de voto. Nessa versão, o padrão mínimo de qualidade foi incluído, no parágrafo primeiro do artigo 6º da proposta de emenda constitucional, que alterava o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), ficando com a seguinte redação:

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, observados os parâmetros estabelecidos neste artigo, ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a *garantir um padrão mínimo de qualidade de ensino*, definido nacionalmente (BRASIL, 2005b, p. 7, grifos nossos).

Na última reunião da CE, de 8/12, alguns deputados reforçaram a importância desse dispositivo, que foi mantido no texto final da relatora, como também nas versões aprovadas pelo plenário da Câmara, em 24/1 e 2/2/2006. O primeiro a tratar do assunto, na reunião da CE de 8/12, foi o deputado Ivan Valente (PSOL-SP).

² O CAQ, primeiramente na versão CAQi (custo aluno-qualidade inicial) foi formulado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação como uma proposta de concretização da ideia de padrão mínimo de qualidade, introduzida no texto constitucional pela Emenda 14, de 1996, que criou o Fundef (art. 211, § 1º e ADCT, art. 60, § 4º). Posteriormente, a incidência da CNDE garantiu referência direta ao CAQ no mesmo artigo, pela adição do parágrafo 7º, no processo de aprovação da Emenda 108, de 2020, que fez do Fundeb um mecanismo permanente de financiamento da educação básica, garantido na Constituição Federal. Para saber mais sobre o CAQi e o CAQ, ver Pinto e Nascimento et al. (2018).

³ As menções ao padrão mínimo de qualidade são listadas no texto de Iara Bernardi, no item que expõe as emendas ao relatório (p. 5-18), tendo sido apresentadas por Ivan Valente (PSOL-SP), Raquel Teixeira (PSDB-GO), Osmar Serraglio (PMDB-RS), Carlos Abicalil (PT-MT), Alice Portugal (PCdoB-BA), Severiano Alves (PDT-BA) e André Figueiredo (PDT-CE), segundo ordem de numeração de emendas.

É necessário que o novo fundo seja o instrumento indutor do cumprimento, por parte do Estado brasileiro, das diretrizes e metas constantes do PNE, Plano Nacional de Educação, instrumento aprovado por esta Casa em 2001. Também é importante que a União participe, de forma mais incisiva, da composição dos recursos do novo fundo, representando decisivamente o combate às desigualdades regionais e sociais e a *elevação do padrão de qualidade* da educação (BRASIL, 2005c, p. 2, grifos nossos).

Logo depois, o deputado Paulo Rubem Santiago (PDT-PE) lembrou que seria importante menção explícita ao CAQ: “Não avançamos ao não inserir na PEC afirmações claras em relação ao custo/aluno/qualidade”, afirmou. Na sequência, outros parlamentares retomaram o tema do padrão de qualidade relacionado à participação da União, como Carlos Abicalil (PT-MT), que reiterou ter apresentado emenda nesse sentido.

Outro ponto excluído do relatório foi a definição de um percentual mínimo de complementação da União ao Fundo, item sobre o qual vários parlamentares se manifestaram, tendo sido o primeiro deles Eduardo Cunha (PMDB-RJ), que participara de reunião com o ministro da educação (Fernando Haddad) como tentativa de estabelecer um acordo.

Reconheço que houve uma tentativa ontem, por parte do Sr. Ministro da Educação [...] Bastante habilidoso e gentil, na prática, não mudou o conteúdo em praticamente nada. [...] Tentamos não constranger o Governo e a equipe econômica, para aumentar a previsão de dotação orçamentária para o fundo nos primeiros 4 anos. Já que eles colocaram um esforço de crescimento, nós, reconhecendo esse esforço, não quisemos criar um constrangimento e propusemos os 10% a partir do quinto ano (BRASIL, 2005c, p. 1-2).

Depois de Cunha, Ivan Valente igualmente defendeu a inclusão dos 10% de complementação da União ao fundo no texto do relatório, mas já a partir do primeiro ano. A supor pelas recorrentes falas de deputados, o Poder Executivo havia convencido a relatora de que a decisão sobre o percentual de contribuição da União seria levada a plenário, proposição refutada por Paulo Rubem Santiago:

Considero apenas que é mérito desta Comissão [...] a inclusão no relatório da PEC da referência à vinculação de 10% da contribuição federal a partir do 5º ano. Não vejo sustentabilidade no argumento que nos foi repassado por representantes do Governo de que essa seria uma matéria a ser negociada em plenário. Ora, se há admissibilidade do próprio Governo de que essa questão pode ser negociada e aceita em plenário, não vejo por que nos furtamos, na condição de membros desta Comissão, de antemão, de sairmos daqui com o relatório aprovado, incluindo-se a referência a que a participação da União seja de 10% a partir do 5º ano (BRASIL, 2005c, p. 7).

A insistência para a inclusão dos 10% de complementação da União ao Fundo já no relatório foi reiterada por parlamentares de diversos partidos, tanto da oposição quanto da base do governo. Destaca-se o pronunciamento de Luiz Carreira (PFL-BA), que ressaltou o risco de levar o assunto a plenário sem garantia de acordo.

Resta a principal delas, que é a questão dos 10% no quinto ano. Houve um acordo nessa Comissão de incluir no relatório e de se tentar um acordo com o Ministério da Educação, o que não ocorreu. Se há disposição do Governo de tratar dessa questão no plenário, há também disposição de tratá-la na Comissão. Na verdade, a deliberação é da Relatora. *Se ela quiser incluir aqui já, pode fazê-lo, porque sabe que o Governo ratificará*

no plenário. Não podemos levar ao plenário essa decisão sem a garantia de que haverá acordo (BRASIL, 2005c, p. 6, grifo nosso).

O trecho grifado na fala de Carreira revela a incongruência entre a promessa do governo, de que sua base apoiaria os 10% no plenário, e a resistência de incluir o percentual enquanto o texto ainda estava na Comissão. Ora, se havia o compromisso de aprovação no plenário, por que não garantir já no relatório? Para que correr o risco de votação em separado por se tratar de emenda não acatada na Comissão? Defendida pela relatora e reiterada por Abicalil no momento de encaminhamento de votação, a posição do governo parecia uma estratégia para, afinal, evitar a definição de um percentual mínimo de contribuição da União ao fundo. Levar a matéria a plenário seria jogá-la num campo raso, onde pontos específicos aprofundados em discussões numa comissão especial que entende de determinados assuntos tendem a se dissolver e a perder profundidade e relevância e, conseqüentemente, serem rejeitados.

Após a fala de Carreira, a relatora ainda tentou convencer as e os colegas de que, do ponto de vista regimental, não haveria prejuízo caso a decisão sobre os 10% fosse postergada para a fase de plenário. No entanto, sua colega de bancada, Maria do Rosário (PT-RS), proferiu uma ponderação curta, mas fundamental para mostrar que o partido do governo não estava tão coeso, sinalizando que os 10% poderiam ser aprovados no âmbito da Comissão.

Sr. Presidente, tão longo processo de debate talvez merecesse mais algum diálogo antes de ser colocado em votação, sobretudo em se tratando de matéria tão importante. Talvez pudéssemos dialogar um pouco mais sobre o assunto e chegar a um consenso para levar a plenário. Mesmo os Parlamentares do PT, que têm responsabilidade com o Governo, são favoráveis aos 10% (BRASIL, 2005c, p. 37).

Coube a Eduardo Cunha o papel de convencer a relatora e o conjunto da Comissão quanto à inserção dos 10% no texto antes de ir a plenário.

Se a Relatora incorporasse esses 10% no 5º ano, haveria possibilidade de ser a tese aceita. Na prática, se os Parlamentares no plenário não o quiserem, poderão suprimi-lo em primeiro ou em segundo turno, lembrando que na votação em segundo turno apenas se poderá fazer supressão e não adição ao texto. Então, na prática, só temos até o primeiro turno de negociação. Então, a não-adoção pela Relatora, em vez de ajudar o Governo na aprovação em plenário, terá resultado final pior do que ele gostaria. [...] Se a Relatora incluísse esse dispositivo, estaria disposto até a mudar meu encaminhamento de contrário para favorável (BRASIL, 2005c, p. 44).

A partir daí, os líderes dos partidos membros da Comissão foram negociando publicamente com a relatora a retirada de todos os destaques em favor da inclusão dos 10% no texto, o que permitiu a aprovação do relatório por unanimidade naquele âmbito. E, para que não houvesse dúvida quanto ao teor da proposta, Cunha fez questão de garantir a formulação exata do texto:

Solicito a V.Exa. que declare que está proclamado o resultado, com a inclusão, no inciso V do art. 60, incluído no art. 6.º da PEC, o item 'e', do texto: a partir do quinto ano, 10% da União. [...] Sr. Presidente, eu gostaria que V.Exa. mencionasse o texto exato que foi aditivado, a qualificação, para ficar claro, gravado, e não haver dúvida a esse respeito. Como não foi distribuído avulso algum, com o texto contido, para que faça parte, senão pode haver problemas amanhã (BRASIL, 2005c, p. 48).

Após a aprovação, a CNDE e o FPV tiveram de agir contra a ameaça de que o Fundeb fosse “colocado de molho” e o tema esfriasse antes de ser levado à votação em plenário. Várias ações foram desencadeadas nesse sentido, como pressão virtual, ato com ciranda em frente à entrada do plenário, reunião com o presidente da Câmara dos Deputados, envio de carta aos líderes das bancadas e alertas à imprensa. Uma tentativa de esfriamento do assunto foi o requerimento de Leonardo Picciani (PMDB-RJ), pela retirada do Fundeb da pauta do plenário em 19/1/2006. O requerimento foi rejeitado, mas a coordenação do FPV soube que o deputado havia atendido a pressões da área econômica do governo (NASCIMENTO, 2019, p. 124-125).

Assim, a aprovação do relatório da CE por maioria massiva no plenário da Câmara, em 24/1 e 2/2/2006, significou dupla vitória das entidades do FPV: pelo conteúdo, praticamente em sua totalidade favorável às proposições de tais entidades, e pela relativa celeridade da apreciação, ainda durante a convocação extraordinária do Congresso Nacional.

A matéria seguiu para o Senado em 7/2/2006, onde recebeu a numeração PEC 009/2006 (Quadro 4). Ali o ritmo mudou consideravelmente, com dois aspectos críticos: 1- o retorno da pressão da equipe econômica do governo sobre os senadores da base aliada; 2- a resistência da oposição em aprovar uma matéria que poderia servir de trunfo ao presidente Lula em ano eleitoral.

Quadro 4 – Destaques da tramitação do Fundeb no Senado

7/2/2006 - Ingresso da matéria na CCJ (Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania), sendo indicado relator o senador José Jorge (PFL-PE), em 8/2
14/2/2006 - Audiência na Comissão de Educação com ministro Fernando Haddad
7/3/2006 - Audiência da CCJ com representantes da Undime e Consed
9/3/2006 - Audiência da CCJ com Albérico Machado Mascarenhas (ex-secretário da Fazenda da Bahia), João Alves Filho (Governador de Sergipe) e Paulo Renato Souza (ex-ministro da Educação)
Mascarenhas divulgou números alarmantes quanto a uma suposta “explosão” de matrículas diante de arrecadação insuficiente de recursos para o novo Fundo
9/3/2006 - Ato do FPV no Senado e entrega de cartas aos senadores
14/3/2006 - Audiência da CCJ com secretários municipais de educação e de orçamento, da Frente Nacional de Prefeitos e da CNTE
21/3/2006 - 9 senadores apresentaram 29 emendas ao texto
11/4/2006 - José Jorge apresenta 1ª versão do relatório, apreciando as 29 emendas
25/4/2006 - José Jorge apresenta versão reformulada do texto, com várias mudanças, as principais pressionando a União quanto a investimentos no Fundo
26/4/2006 - CCJ aprova o relatório de José Jorge, deixando análise e votação de emendas para a próxima sessão; durante a sessão, senadores petistas apresentam 8 emendas extemporâneas, propondo retirar menção ao padrão mínimo de qualidade e ao piso salarial nacional para os profissionais da educação
3/5/2006 - CCJ aprova o substitutivo de José Jorge, em clima de tensão ⁴
Durante a reunião da CCJ, a CNDE divulgou carta de repúdio às emendas desfavoráveis dos petistas e CNTE fez incursões junto a senadores, conseguindo reverter as emendas
21/6/2006 - CNDE organizou ação “Faça um gol pela educação, Fundeb Já!”. Bolas com o mote foram entregues a senadores, com participação da Associação Atletas pela Cidadania

⁴ A ficha de tramitação da matéria no Senado informa que a CCJ recebeu o primeiro relatório de José Jorge em 11/4, uma versão reformulada em 25/4, além do substitutivo aprovado na reunião de 3/5. No entanto, a única versão que está disponível é a do parecer de 3/5.

26/6/2006 - A Associação enviou cartas a todos os senadores, pedindo celeridade na aprovação do Fundeb
4/7/2006 - CNDE distribui carta-compromisso aos senadores, pela desobstrução da pauta e votação do Fundeb antes do recesso. A carta prometia divulgar, em 11/7, um placar com os nomes de quem a assinasse e não assinasse
4/7/2006 - Plenário do Senado aprova o substitutivo da CCJ em dois turnos

Fonte: Elaboração própria com base em livro da autora (NASCIMENTO, 2019, p. 130-154) e com informações da ficha de tramitação da matéria no Senado. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/76678>. Acesso em: 22 dez. 2020.

A pressão do Ministério da Fazenda por diminuir o impacto financeiro do Fundeb para a União foi repercutida pela imprensa. Um exemplo foi o artigo *Fundeb é novo risco fiscal*, de autoria de Ribamar Oliveira, publicado pelo jornal *O Estado de São Paulo* em 20/2/2006. O texto tocava nos principais elementos de preocupação da Fazenda e que tinham sido objeto de tensão na Câmara, antecipando, de certa forma, o conteúdo das emendas que vieram a ser apresentadas por senadores governistas. Alardeava o jornalista:

Autoridades do Ministério da Fazenda estão muito preocupadas com a proposta de emenda constitucional que cria o [...] Fundeb, recentemente aprovada pela Câmara. A análise da Fazenda é a de que o desenho do Fundeb feito pelos deputados amplia consideravelmente os gastos correntes, aumenta as vinculações de receitas orçamentárias e torna ainda mais rígidas as relações trabalhistas. Em resumo, da forma como está redigida a proposta vai em direção oposta àquela que a área econômica considera que o País deve seguir (OLIVEIRA, 2006, p. B2).

No dia seguinte, o repórter Nelson Breve, da *Agência Carta Maior*, denunciou que o Ministério alarmava jornalistas contra o Fundeb:

Assessores do ministro Palocci estão chamando jornalistas influentes aos gabinetes da Fazenda para torpedear o Fundeb. Enfraquecidos no governo, os tecnocratas não tiveram força para barrar a proposta na Câmara. Agora, apunham o presidente Lula pelas costas em conversas de alcova (BREVE, 2006, s/p.)

Supõe-se que o governo se deu por vencido quanto à inclusão das creches e aos 10% de complementação da União ao fundo, pois não houve qualquer emenda que desabonasse esses dois itens. No entanto, Aloizio Mercadante (PT-SP) propôs derrubar o padrão mínimo de qualidade e Sibá Machado (PT-AC) queria excluir o piso salarial nacional para os profissionais da educação.

A emenda n. 32, de Mercadante, solicitava a supressão do parágrafo 1º do art. 60 do ADCT, o que significaria, na prática, eliminar a menção ao padrão mínimo de qualidade. O senador alegou que “[...] a regra de ajuste gradual das contribuições em cinco anos é incompatível com as introduzidas na própria emenda constitucional, que proveem a integralização em três anos”, o que poderia ser motivo de contestação por parte dos entes federados. O relator refutou tal argumentação em seu parecer e só aceitou a sugestão de não estabelecer um prazo para a garantia do padrão mínimo.

Na emenda n. 35, Sibá alegou que a questão do piso salarial seria “muito mais complexa que a regulamentação do FUNDEB” e que “a fusão das duas discussões na mesma lei seguramente irá dificultar qualquer [sic] que leve à rápida vigência do FUNDEB”. José Jorge não acatou a emenda, explicando que fixaria prazo para a regulamentação do piso em lei específica, “o que se coaduna com o próprio objetivo urgente de valorizar os profissionais da educação” (BRASIL, 2006b, p. 15)

Já a resistência da oposição em aprovar o que seria uma agenda positiva para um governante candidato à reeleição traduziu-se pela lentidão com que a matéria foi tratada no Senado. Na Câmara foram quase oito meses entre o ingresso da matéria e sua aprovação, passando pela CCJC, pela CE e por dois turnos no plenário. No Senado, foram 5 meses, entre CCJ e plenário. Proporcionalmente, com menos etapas e um quórum seis vezes menor, esperava-se que no Senado a tramitação fosse mais veloz.

Em discurso em 13/6/2006, o senador José Jorge reagiu à fala do presidente Lula no dia anterior no programa de rádio *Café com o Presidente*, em que afirmara que, dentre suas promessas para a educação, só o Fundeb não havia sido entregue porque o Senado não votava a matéria. “O Presidente Lula diz que a culpa é do Congresso. Ora, por que o relatório do Fundeb não foi votado? Não foi votado porque a pauta está fechada por medidas provisórias que são elaboradas pelo Presidente Lula” (BRASIL, 2006c). Nos bastidores, circulava a informação de que, diante do crescimento do então presidente Lula nas pesquisas de intenção de voto, a liderança tucana desenvolvia estratégias a fim de paralisar o governo no Senado (NASCIMENTO, 2019, p. 146-150).

Os dois pontos críticos – base governista tentando diminuir o peso financeiro do fundo para a União e oposição querendo reduzir o peso político favorável a Lula na eleição – merecem ser analisados conjuntamente, pois só assim é possível explicitar o paradoxo estabelecido. Além da necessidade jurídica de aprovação de um novo fundo de financiamento para a educação (o Fundef expiraria no final de 2006), o Fundeb era uma promessa da campanha de Lula. Assim, o governo não só precisava como queria aprovar o novo fundo, comprovando que cumpria suas promessas eleitorais. Entretanto, o Fundeb deveria se ajustar às contingências de uma política econômica alinhada com o ajuste fiscal.

No tocante à oposição, impedir totalmente a aprovação do novo fundo significaria atrair para si a responsabilidade de deixar no vácuo a principal política de financiamento da educação básica do País. Tratou-se, então, de obstrução tática, de não “facilitar” para o governo, de não aprovar sem modificações uma proposta que na Câmara fora conduzida por parlamentares da base governista e que obtivera ampla maioria na aprovação em plenário. Assim, o Fundeb era uma imposição tanto para o governo quanto para a oposição. Ao mesmo tempo, para o governo tratava-se de realizar uma entrega positiva, cujos custos para a esfera federal, porém, precisavam ser contidos. Para a oposição, era preciso diminuir essa valoração positiva, plantando dúvidas sobre o real compromisso do governo em aprová-la e mostrando que ela – oposição – havia aperfeiçoado a proposta. A tentativa de reduzir os gastos da União era uma agenda comum aos dois lados, visto que o PSDB, líder da oposição, sempre fora adepto da redução de gastos estatais, defensor do superávit fiscal e da primazia da responsabilidade fiscal sobre os gastos sociais, em perfeito alinhamento com o conteúdo do já citado artigo de Ribamar Oliveira. Todavia, a oposição deixou para o governo o desgaste de apresentar emendas com esse objetivo e ainda teve o gosto de derrubá-las, como nos casos das emendas de Mercadante e Sibá.

Em suma, dentre as mudanças feitas ao texto nessa fase da tramitação, destacam-se: - prazo mais curto para a ampliação da contribuição da União ao fundo, estabelecendo que os 10% de complementação mínima se dariam a partir do quarto ano de implantação do Fundeb e não do quinto ano, como fora definido na Câmara; - antecipação da inclusão de todas as matrículas de educação infantil, ensino médio e EJA para o terceiro ano de vigência

do fundo e não no quarto ano, como na proposta anterior; - eliminação do prazo para a garantia do padrão mínimo de qualidade, antes definido em cinco anos a partir da promulgação da EC. As duas primeiras modificações significavam maior pressão sobre a participação da União no fundo. A terceira mudança, no entanto, foi considerada um retrocesso e o movimento FPV decidiu pautar o tema novamente quando da tramitação da lei de regulamentação do Fundeb⁵.

Aprovada no Senado, a EC foi devolvida à Câmara, onde passaria novamente por todas as instâncias da primeira fase (Quadro 5) apenas para analisar e votar as modificações feitas no Senado. Exceto por supressões, se fossem feitas novas alterações, a matéria teria de retornar ao Senado.

Quadro 5 – Retorno à Câmara e aprovação definitiva da EC

5/7/2006 - A matéria retorna à Câmara
10/7/2006 - Não houve quórum para a reunião da CCJC
11/7/2006 - Relator Vilmar Rocha deu parecer favorável às modificações feitas no Senado; iniciou-se o debate, mas não houve votação
12/7/2006 - Parecer do relator votado e aprovado por unanimidade na CCJC
1/8/2006 - Criação da Comissão Especial
2/8/2006 - Agência Câmara divulga que apenas uma parte do Fundeb seria promulgada no mesmo dia
A CNDE contactou lideranças e a presidência das duas casas e conseguiu reverter a decisão
4/8/2006 - CNDE envia e publica carta aos presidentes da Câmara e do Senado, alertando sobre os riscos da fragmentação
30/8/2006 - CNDE divulga posicionamento público "Morosidade em meio à urgência"
4/9/2006 - Primeira reunião da CE, sem quórum, com presença de apenas seis deputados
4 a 6/9/2006 - CNDE fez mobilização na Câmara, pressionando os integrantes da CE
21/9/2006 - CNDE divulga lista de presença e ausência na primeira reunião da CE
24/10/2006 - Prazo para apresentação de emendas; 2 emendas foram apresentadas e ambas rejeitadas pela relatora Iara Bernardi
7/11/2006 - CNDE realiza atividades de pressão, entregando cartas e fazendo conversas com integrantes da CE, deputados da base e da oposição ao governo
7/11/2006 - CE aprova por unanimidade o relatório de Iara Bernardi
22/11/2006 - Plenário da Câmara aprova a PEC em 1º. turno, com 346 votos a favor, 5 contra e 1 abstenção
6/12/2006 - Plenário da Câmara aprova a PEC em 2º. turno, com 328 votos a favor e 4 contra
19/12/2006 - Promulgação da EC 53 em sessão conjunta da Câmara e do Senado, com ministro Fernando Haddad (CNDE e outras organizações do FPV participam da sessão)
19/12/2006 - Após promulgação, Haddad recebe FPV para tratar da regulamentação
Ministro anuncia que regulamentação se daria por MP; CNDE apresenta nota técnica com sugestões para a regulamentação

Fonte: Elaboração própria com base em livro da autora (NASCIMENTO, 2019, p. 155-167) e com informações da ficha de tramitação da matéria na Câmara dos Deputados.

⁵ O padrão mínimo de qualidade foi inserido de modo assertivo na Lei 11.494/2007, que regulamentou a EC 53, constando nos artigos 30 e 38.

Nessa fase, sobressaem-se dois pontos críticos. O primeiro diz respeito à lentidão na tramitação, que empurrou a matéria para o período pós-eleitoral. O segundo ponto aconteceu em 2/8, quando, graças ao trabalho feito pela equipe da CNDE de monitoramento de matérias publicadas pela mídia sobre o Fundeb, tomou-se conhecimento da intenção de aprovar o fundo de modo fragmentado, por meio de notícia com pouco destaque divulgada pelo portal da Câmara dos Deputados, anunciando que o Congresso se reuniria naquela noite para promulgar a emenda que criaria o fundo (CAMPANHA..., 2006b)⁶. Nos bastidores, alegava-se um acordo de lideranças com o propósito de acelerar a aprovação, deixando para depois o que não tinha sido consenso entre Câmara e Senado. Diante dos riscos da fragmentação da emenda, a CNDE e demais integrantes do FPV agiram rápido, contatando lideranças partidárias e a presidência das duas casas, conseguindo reverter o encaminhamento em algumas horas. As lideranças concordaram em colocar o tema para o esforço concentrado do Congresso em setembro, o que foi produtivo em termos de manter a integridade da proposta, mas inócuo quanto à celeridade, pois a matéria só começou a ser votada em novembro, tendo sido concluída efetivamente apenas em dezembro.

No tocante ao conteúdo, a relatora Iara Bernardi aceitou todas as mudanças propostas pelo Senado, com exceção de duas, às quais aplicou emendas supressivas. Bernardi suprimiu redação do Senado ao art. 239 da Constituição, que permitia o uso recursos do PIS-Pasep para a educação infantil, alegando ter sido pouco debatida. Ela também eliminou o parágrafo 6º, introduzido pelo Senado no art. 60 do ADCT, que determinava que os recursos municipais fossem sempre aplicados no ensino fundamental e na educação infantil e os recursos estaduais somente no ensino fundamental e médio. Para a relatora, essa medida significava “[...] indesejável limitação na flexibilidade de aplicação dos recursos, contrariando a filosofia de um fundo único, que permeia toda a proposta” (BRASIL, 2006a, p. 9) Nesse ponto, o voto da relatora atendeu à reivindicação da CNDE, que em 30 de agosto divulgou posicionamento público solicitando a supressão do parágrafo 6º, porque isso comprometia “[...] a transitoriedade dos recursos entre as modalidades e as esferas de poder, um dos melhores e mais inovadores dispositivos do Fundeb” (CAMPANHA..., 2006a, s/p).

Após a aprovação final da matéria sem ressalvas pela Câmara, em 6/12/2006, e sua promulgação, em 19/12/2006, o próximo passo se deu pela sanção presidencial de medida provisória (MP) tratando de sua regulamentação (Quadros 6, 7 e 8).

⁶ Com o título *Congresso se reúne para promulgar emenda do Fundeb*, a matéria não foi localizada no site da Agência Câmara. Tomou-se como referência para sua menção carta sobre o assunto, assinada pela CNDE e republicada no site da Undime.

Quadro 6 – Tramitação e aprovação da MP de regulamentação do Fundeb na Câmara – fase 1

28/12/2006 - Presidente Lula sanciona MP 339
- Matrículas de creches conveniadas não receberiam recursos do Fundeb - Não estabelecia prazo para definição do Piso Salarial Nacional dos profissionais da educação
5/2/2007 - Constituição de Comissão Mista (com deputados e senadores)
7/2/2007 - Prazo para apresentação de emendas
- A matéria recebeu um total de 251 emendas, sendo 13 do FPV
8/2/2007 - FPV divulga posicionamento público, carta à Comissão Mista e aos presidentes do Senado e da Câmara, solicitando que a Comissão continuasse a interlocução com os movimentos da sociedade, por meio de audiências públicas
14 e 15/2/2007 - FPV entrega emendas e cartas em reuniões com membros da Comissão e com o presidente da Câmara, Arlindo Chinaglia (PT-SP)
22/2/2007 - Fátima Bezerra é indicada relatora da MP
27/2/2007 - FPV participa de reuniões e audiências com o bloco de esquerda e com a relatora da MP
7/3/2007 - FPV realiza ato público no Congresso, participa de audiência e divulga nota técnica com análise das principais emendas
29/3/2007 - Fátima Bezerra apresenta minuta de seu relatório a grupo do FPV; de forma geral, a relatora incorporara o conjunto de proposições do FPV
9/4/2007 - Relatório é apresentado e discutido em plenário, mas a sessão não é concluída
10/4/2007 - Plenário da Câmara aprova relatório, na forma do Projeto de Lei de Conversão (PLV) n. 7
16/4/2007 - A matéria é remetida ao Senado Federal

Fonte: Elaboração própria com base em livro da autora (NASCIMENTO, 2019, p. 177-198) e com informações da ficha de tramitação da matéria na Câmara dos Deputados, disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=339689>. Acesso em: 29 dez. 2020.

Nessa fase, o grande desafio da CNDE foi acompanhar o ritmo acelerado de tramitação de uma MP, com o agravante de falhas na interlocução com mandatos que apoiavam o FPV. Apesar do acordo com o Núcleo de Educação do PT de que as emendas do movimento seriam apresentadas por parlamentares petistas e mesmo com representantes do Núcleo participando ativamente das discussões sobre seu conteúdo no grupo de e-mails do FPV, a coordenação foi pega de surpresa quanto ao prazo para apresentação de emendas. Representantes petistas alegaram, à época, que as emendas propostas pelo FPV tinham sido apresentadas por deputados(as) do partido, mas a coordenação avaliou que elas foram modificadas e perderam sua contundência. Foi então que a coordenação da CNDE recorreu ao deputado Ivan Valente (PSOL-SP), que se propôs a apresentar 12 das 13 emendas formuladas pelo FPV. A deputada Fátima Bezerra apresentou a 13^a (NASCIMENTO, 2019, p. 179-180)

O principal nó dizia respeito à inclusão de matrículas de entidades conveniadas de educação infantil ao fundo. A MP do Poder Executivo não incluía essas matrículas. Esse ponto já havia aparecido na primeira rodada de tramitação da EC, ainda na Câmara. As emendas n. 1 e 7, respectivamente das deputadas Maria do Rosário (PT-RS) e Raquel Teixeira (PSDB-GO), propunham que matrículas da educação infantil de entidades conveniadas fossem contabilizadas no Fundeb. Do mesmo modo, a emenda n. 13, de Eduardo Barbosa (PSDB-MG), previa considerar no fundo matrículas de estudantes com deficiência que recebiam atendimento educacional especializado em instituições privadas sem fins lucrativos. Naquela

ocasião, uma das emendas da CNDE visava garantir já na EC que os recursos do Fundeb fossem destinados apenas para a rede pública. Todavia, a relatora Iara Bernardi decidiu não tratar da questão em seu relatório, deixando-a para a regulamentação. No Senado, emenda de Heloísa Helena (PSOL-AL) pretendia destinar os recursos do Fundeb exclusivamente para a educação básica pública. Entretanto, o relator José Jorge também optou por deixar a questão para a lei de regulamentação.

A participação de entidades ligadas a creches comunitárias no movimento *Fundeb pra Valer!* e os dados do Censo Escolar sobre atendimento na educação infantil em todo o País exigiram a revisão do posicionamento da CNDE na fase da regulamentação. O FPV apresentou emenda defendendo a inclusão no Fundeb das matrículas de educação infantil cujas entidades tivessem convênios firmados com prefeituras até a data da promulgação da EC 53 e por um prazo máximo de cinco anos. Desse modo, a proposta buscava uma solução para que as matrículas existentes não ficassem desassistidas, mas estabelecia uma trava de início e outra de fim, de forma a não estimular novos convênios e proporcionar um tempo para que as redes públicas criassem novos equipamentos e absorvessem essas matrículas. Essa emenda foi incorporada ao relatório de Fátima Bezerra, aprovado na Câmara em 10/4/2007, mas as travas foram derrubadas no Senado.

Quadro 7 – Tramitação e aprovação do PLV 7/2007 (regulamentação do Fundeb) no Senado

18/4/2007 - O PLV entra na ordem do dia, com prioridade sobre as outras matérias até que fosse votado, pois o prazo de tramitação havia se esgotado
25/4/2007 - FPV se reúne com relatora, sen. Fátima Cleide (PT-RO)
16/5/2007 - Relatora emite parecer aprovando o texto da Câmara e sugere sete emendas; uma delas libera indiscriminadamente as matrículas conveniadas
21/5/2007 - FPV divulga posicionamento público e um quadro com análise das emendas da relatora
22/5/2007 - Relatora Fátima Cleide recebe FPV
22/5/2007 - Senado discute e aprova relatório
23/5/2007 - A matéria é remetida à Câmara

Fonte: Elaboração própria com base em livro da autora (NASCIMENTO, 2019, p. 198-204) e com informações da ficha de tramitação da matéria no Senado Federal. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/matéria/80614>. Acesso em: 30 dez. 2020.

Na passagem do PLV pelo Senado ganhou vazão a disputa de fundos públicos por instituições privadas. No parecer de 16/5, a senadora Fátima Cleide não deu explicações objetivas para retirar as travas de contabilização de matrículas de entidades conveniadas, alegando apenas que tal medida estaria na linha de “prolongamento da construção de consensos no âmbito do Executivo e do Legislativo”. Após uma “demorada análise e de diálogos com Senadores e com o Poder Executivo”, em que tece “considerações de ordem geral” (BRASIL, 2007, p. 15-16), a senadora apresenta as propostas de sua autoria, dentre elas:

Retirar, na contagem das matrículas para distribuição dos recursos do Fundeb em cada Estado, o limite de tempo de conveniamento e de cômputo de alunos nas escolas sem fins lucrativos que oferecem educação infantil e educação especial (BRASIL, 2007, p. 16).

Em 21/5, o FPV divulgou posicionamento com análise crítica do parecer da senadora e, no dia 22/5, uma comitiva do movimento ainda se reuniu com ela, na tentativa de convencê-

la a modificar o relatório antes que fosse levado ao plenário. O posicionamento fazia as seguintes considerações:

O maior mérito da política de fundos – iniciada no Brasil com o Fundef – é sua capacidade de induzir a expansão de matrículas públicas. Desse modo, a partir da obrigatoriedade do Estado no tocante à oferta dos serviços educacionais e do princípio geral da aplicação dos recursos públicos nas redes públicas de educação, acreditamos que é importante manter restrição à expansão da política de conveniamento, com o principal objetivo de estimular a expansão da rede pública (MOVIMENTO FUNDEB PRA VALER, 2007, p. 1).

O texto foi entregue aos senadores antes da votação no plenário, em 22/5, mas a emenda que liberou as matrículas conveniadas de creche e educação especial foi aprovada. A única trava que permaneceu foi o prazo de quatro anos para o cômputo de matrículas de pré-escolas conveniadas. No retorno da matéria para revisão da Câmara (Quadro 8), avaliou-se que não haveria tempo hábil para mexer no texto e insistir pela inserção de travas para o conveniamento de creches e de educação especial, pois isso exigiria que fosse devolvido ao Senado.

Quadro 8 – Tramitação e aprovação do PLV 7/2007 (regulamentação do Fundeb) na Câmara

24/5/2007 - CNDE divulga alerta à imprensa e aos deputados sobre prazo para aprovação do Fundeb
24/5/2007 - Discussão, em turno único no plenário, das emendas do Senado
24/5/2007 - Relatora Fátima Bezerra solicita prazo até a sessão seguinte para proferir parecer
28/5/2007 - Fátima Bezerra recebe FPV
29/5/2007 - FPV se reúne com vários parlamentares
29/5/2007 - Fátima Bezerra apresenta parecer; discussão e votação iniciadas
30/05/2007 - Conclusão da discussão e votação, com aprovação do PLV
20/6/2007 - Presidente Lula sanciona Lei 11.494/2007

Fonte: Elaboração própria com base em livro da autora (NASCIMENTO, 2019, p. 198-204) e com informações da ficha de tramitação da matéria na Câmara dos Deputados.

Instaurou-se, assim, um modelo de financiamento que, no tocante à educação infantil (creches) e especial, vem promovendo a privatização em sua faceta de conveniamento. O Quadro 9 mostra que, de 2008 a 2019, houve crescimento de 31% do número de matrículas de creche e pré-escola de redes públicas municipais e estas continuam sendo as responsáveis majoritárias pelo atendimento nessas etapas. Porém, as matrículas das entidades conveniadas sem fins lucrativos tiveram um aumento de 43% de 2008⁷ a 2019, ou seja, uma taxa de 12 pontos percentuais acima das redes públicas.

⁷ Embora o Fundeb tenha entrado em vigor em 2007, quando se inclui este ano na consulta, as matrículas da educação infantil privada aparecem aglutinadas na categoria “privada sem detalhamento”. Para garantir consistência na comparação, decidiu-se utilizar os dados a partir de 2008, quando começam a aparecer os dados por tipo de instituição privada e pela ausência ou presença de conveniamento.

Quadro 9 – Número de matrículas de creche e pré-escola por dependência administrativa - Brasil, 2008 a 2019

Dependência Administrativa	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Federal	2.342	2.559	2.552	2.633	2.623	2.695	2.619	2.599	3.022	2.998	2.767	2.697
Estadual	120.134	82.411	75.569	67.102	59.297	56.468	57.163	54.751	55.193	56.706	56.305	58.907
Municipal	4.888.420	4.915.969	4.858.870	4.956.921	5.131.494	5.317.981	5.476.638	5.567.651	5.837.389	6.086.159	6.262.879	6.405.337
PCSFL	503.702	570.316	566.695	588.529	626.162	650.815	661.325	665.459	702.442	714.095	735.705	718.399
PCCFL	89.490	114.195	129.490	150.393	114.271	108.162	117.054	98.519	87.484	70.128	50.085	17.231
PNCSFL	172.266	89.378	77.669	74.990	93.695	92.380	103.769	128.230	119.786	114.951	132.370	202.135
PNCCFL	1.008.601	1.035.551	1.081.250	1.163.234	1.286.622	1.379.076	1.451.301	1.455.021	1.473.788	1.463.694	1.505.073	1.568.072
Total	6.784.955	6.810.379	6.792.095	7.003.802	7.314.164	7.607.577	7.869.869	7.972.230	8.279.104	8.508.731	8.745.184	8.972.778

PCSFL = Privada Conveniada Sem Fins Lucrativos

PCCFL = Privada Conveniada Com Fins Lucrativos

PNCSFL = Privada Não Conveniada Sem Fins Lucrativos

PNCCFL = Privada Não Conveniada Com Fins Lucrativos

Fonte: Elaborado pela autora a partir de consulta ao Laboratório de Dados Educacionais, com microdados do Censo Escolar/INEP 2008-2019. Disponível em: <https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/indicadores/matrículas>. Acesso em 04 jan. 2021.

A tendência de incentivo ao conveniamento de creches é ainda mais acentuada. A taxa de crescimento de matrículas de creches nas redes públicas municipais de 2008 a 2019 foi de 115% contra 129% nas creches conveniadas sem fins lucrativos, uma diferença de 14 pontos percentuais em favor destas. Como contraponto, a matrícula conveniada em pré-escola registrou queda no período. Na categoria pré-escola conveniada sem fins lucrativos, as matrículas caíram de 252.021 em 2008 para 140.591 em 2019. No município de São Paulo, as matrículas de creche na rede municipal eram 41.295 em 2008 e 55.536 em 2019, ou seja, um crescimento de 34%. Enquanto isso, as matrículas de creche na rede conveniada sem fins lucrativos saltaram de 56.655 em 2008 para 275.339 em 2019, um aumento de 386%. Já as matrículas de pré-escola conveniada sem fins lucrativos caíram de 35.289 em 2008 para 8.138 em 2019.

Considerações finais

Um olhar retrospectivo sobre a criação da primeira edição do Fundeb revela que os elementos mais críticos da negociação política entre Poder Executivo, Poder Legislativo e representações de organizações e movimentos sociais estiveram relacionados ao aumento de gastos governamentais, sobretudo da esfera da União, com a educação básica. Pontos cruciais na garantia de equidade e ampliação de acesso, como a inclusão das creches, e de qualidade, como o aumento da complementação da União, o padrão mínimo de qualidade e o piso salarial para profissionais da educação, foram alvo de reiterados ataques pelo Poder Executivo, com o ministério da Fazenda influenciando o posicionamento de parlamentares da base governista.

Uma vez que as creches foram incluídas e também garantido o aumento da contribuição da União, entrou em jogo a disputa dos fundos públicos por entidades privadas. É possível

afirmar que o Fundeb consagrou um modelo de financiamento que vem induzindo o aumento de convênios de prefeituras com entidades privadas sem fins lucrativos que oferecem educação infantil, sobretudo creches, e educação especial. Por outro lado, a série histórica com dados de matrículas de pré-escolas mostra a efetividade da trava no cômputo de matrículas dessa etapa advindas das instituições privadas sem fins lucrativos conveniadas com prefeituras, reforçando a validade de tal dispositivo na elaboração de políticas públicas que buscam fortalecer o papel da oferta pública estatal na garantia do direito à educação.

Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial - PEC 536/1997**. Parecer da relatora deputada Iara Bernardi. Brasília, 29 nov. 2005a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial - PEC 536/1997**. Substitutivo com complementação de voto da relatora deputada Iara Bernardi. Brasília, 1 dez. 2005b.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial - PEC 536/1997**. Reunião Ordinária n. 2033. Notas taquigráficas. Brasília, 8 dez. 2005c.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial - PEC 536/1997**. Substitutivo do Senado Federal à PEC 536/1997. Relatório da deputada Iara Bernardi. Brasília, 07 nov. 2006a.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. **Parecer do relator - PEC 9/2006**. Autor: José Jorge. Brasília, 3 mai. 2006b.

BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Plenário. **Pronunciamentos. José Jorge**. Texto integral. Brasília, 13 jun. 2006c.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. **Emenda 32 - PEC 9/2006**. Autor: Aloizio Mercadante. Brasília, 26 abr. 2006d.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. **Emenda 35 - PEC 9/2006**. Autor: Sibá Machado. Brasília, 26 abr. 2006e.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer n. 388/2007 - PLV 7/2007**. Relatora revisora: Fátima Cleide. Brasília, 16 maio 2007.

BREVE, Nelson. Governo Lula - Sabotagem. **Agência Carta Maior**, Brasília, 22 fev. 2006.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Carta Aberta aos Presidentes do Congresso e da Câmara Federal**. (Posicionamento público). São Paulo, 14 ago. 2006a. Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/carta-aberta-aos-presidentes-do-congresso-e-da-camara-federal>. Acesso em: 21 dez. 2020.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **PEC do Fundeb: morosidade em meio à urgência**. (Posicionamento público). São Paulo, 30 ago. 2006b.

MEC busca acelerar criação do Fundeb. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 04 mar. 2004. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u15142.shtml>. Acesso em: 17 nov. 2020.

MOVIMENTO FUNDEB PRA VALER. **Regulamentação do Fundeb no Senado**: da rede pública que temos à rede pública que queremos (Posicionamento público). São Paulo, 21 maio 2007.

NASCIMENTO, Iracema S. do. Direito à educação começa no berço e é pra toda a vida: conquistas e aprendizagens da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Brasil) na criação do Fundo da Educação Básica. **La Piragua**, v. II, p. 3-126, 2010.

NASCIMENTO, Iracema S. do. **Fundeb pra Valer!** A incidência da Campanha Nacional pelo Direito à Educação na criação do Fundo da Educação Básica. São Paulo; Lisboa: Chiado Books, 2019.

OLIVEIRA, Ribamar. Fundeb é novo risco fiscal. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, p. B2 (Economia & Negócios), 20 fev. 2006.

PINTO, José Marcelino R.; NASCIMENTO, Iracema S. do. et al. **O CAQi e o CAQ no PNE**: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil? São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2018.

PROGRAMA DE GOVERNO: Coligação Lula Presidente. São Paulo, Comitê Lula Presidente, 2002. Disponível em: <https://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/eleicoes02/plano2002-lula.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2020.

Iracema Santos do Nascimento é professora na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP), Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação. Doutora pela USP, com pesquisa sobre gestão pedagógica, estrutura e administração escolar e ensino de leitura literária nos anos iniciais do ensino fundamental. Foi Coordenadora Executiva da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, onde atuou de 2005 a 2014, coordenando diversos projetos e estudos na área de políticas públicas educacionais, em temas como financiamento educacional, custo aluno-qualidade, qualidade da educação, participação e gestão democrática e exclusão escolar.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6114-5949>

E-mail: iranasci@usp.br

Recebido em 06 de janeiro de 2021

Aprovado em 23 de fevereiro de 2021

Editores do volume 11

Márcia Aparecida Jacomini – Universidade Federal de São Paulo, Brasil
 José Marcelino de Rezende Pinto – Universidade de São Paulo, Brasil

Comitê Editorial

Nalú Farenzena – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil
 Juca Gil – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil
 Theresa Adrião – Universidade Estadual de Campinas, Brasil
 Ângelo Ricardo de Souza – Universidade Federal do Paraná, Brasil

Conselho Editorial

Alejandro Morduchowicz Universidad Pedagógica, Provincia de Buenos Aires, Argentina	Maria Beatriz Luce Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil
Andréa Barbosa Gouveia Universidade Federal do Paraná, Brasil	Maria Dilnéia Espíndola Fernandes Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil
Fernanda Saforcada Universidade de Buenos Aires, Argentina	Nelson Cardoso do Amaral Universidade Federal de Goiás, Brasil
Jacques Velloso Universidade de Brasília, Brasil	Nicholas Davies Universidade Federal Fluminense, Brasil
João Monlevade Senado Federal, Brasil	Robert E. Verhine Universidade Federal da Bahia, Brasil
Jorge Abrahão de Castro Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada / IPEA, Brasil	Romualdo Portela de Oliveira Universidade de São Paulo, Brasil
Lisete Regina Gomes Arelaro Universidade de São Paulo, Brasil	Rosana Gemaque Rolim Universidade Federal do Pará, Brasil
Luis Carlos Sales Universidade Federal do Piauí, Brasil	Rubens Barbosa de Camargo Universidade de São Paulo, Brasil
Luiz de Sousa Junior Universidade Federal da Paraíba, Brasil	Theresa Adrião Universidade Estadual de Campinas, Brasil
Luiz Fernandes Dourado Universidade Federal de Goiás, Brasil	Tristan McCowan University of London, Reino Unido
Magna França Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil	Vera Jacob Universidade Federal do Pará, Brasil
Marcos Edgar Bassi Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil	Vera Peroni Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil
Maria Angélica Pedra Minhoto Universidade Federal de São Paulo, Brasil	Vitor Henrique Paro Universidade de São Paulo, Brasil

Equipe editorial

Apoio ao Comitê Editorial: Caio Cabral da Silva
 Diagramação, Revisão de português e normalização: Edson Leonel de Oliveira
 Revisão de inglês: Sabrina Ferreira