

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas**  
**Programa de Pós-graduação em Ciência Política**

Letícia Dufloth Bianchini

**A CONSTRUÇÃO DO FUNDEB PERMANENTE: uma análise dos fatores de  
influência na tramitação da PEC 15/2015**

Belo Horizonte

2023

Letícia Dufloth Bianchini

**A CONSTRUÇÃO DO FUNDEB PERMANENTE: uma análise dos fatores de  
influência na tramitação da PEC 15/2015**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Ciência Política.

Orientador: José Ângelo Machado

Belo Horizonte

2023

320 B577c 2023	<p>Bianchini, Leticia Dufloth.  A construção do FUNDEB permanente [manuscrito] : uma análise dos fatores de influência na tramitação da PEC 15/2015 / Leticia Dufloth Bianchini. - 2023.  107 f. : il.  Orientador: José Ângelo Machado.</p> <p>Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.  Inclui bibliografia</p> <p>1. Ciência política – Teses. 2. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Brasil)  3. Poder executivo – Teses. 4. Poder legislativo – Teses. 5. Federalismo - Teses.  6. Educação básica - Teses. I. Machado, José Ângelo. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.</p>
----------------------	---



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

## ATA 08ª/2023 DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DA ALUNA LETÍCIA DUFLOTH BIANCHINI

Realizou-se, no dia 19 de outubro de 2023, às 15:00 horas, no Auditório Prof. Baesse, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa da dissertação, intitulada “A CONSTRUÇÃO DO FUNDEB PERMANENTE: uma análise dos fatores de influência na tramitação da PEC 15/2015”, elaborada e apresentada por LETÍCIA DUFLOTH BIANCHINI - número de registro 2021660561, graduada no curso de ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Mestra em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Prof. José Angelo Machado - Orientador (DCP/UFMG), Profa. Márcia Miranda Soares (DCP/UFMG), Prof. Bruno Lazarotti Diniz Costa (FJP). A Comissão considerou a dissertação APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 19 de outubro de 2023.



Documento assinado eletronicamente por **Marcia Miranda Soares, Professora do Magistério Superior**, em 20/10/2023, às 14:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Jose Angelo Machado, Professor do Magistério Superior**, em 23/10/2023, às 11:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Lazarotti Diniz Costa, Usuário Externo**, em 10/11/2023, às 16:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufmg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **2709203** e o código CRC **C5FC9969**.

A todos que acreditam no potencial transformador da educação e que lutam por um ensino público gratuito e de qualidade para todos.

## AGRADECIMENTOS

Antes de começar meus agradecimentos, queria dizer que todo o processo de construção dessa dissertação se deu em meio a muitas mudanças na minha vida. Não foi fácil. Em muitos momentos eu só queria chorar e esperar que os problemas acabassem sem que eu precisasse enfrentá-los. Mas eu enfrentei, e hoje vejo que tudo valeu a pena. Realizando o sonho de me tornar mestra em Ciência Política pela UFMG, na minha casa linda, com um joelho totalmente recuperado (o outro, muito em breve). Meu coração fica com um sentimento quentinho de realização, de verdade. Estou muito feliz.

E isso só foi possível por causa da minha família. E assim começo meus agradecimentos, a começar pelo meu companheiro, meu amor, meu melhor amigo e tantas coisas mais: Dudu, é você que me dá forças todos os dias para que eu continue sempre lutando. Obrigada por estar sempre do meu lado e pelo carinho e companheirismo de todos os dias. Amo você, a cada dia mais!

Aos meus pais, Simone e Marco, agradeço por sempre acreditarem no meu potencial e por saberem que eu sou, sim, capaz de realizar meus sonhos. Mamis, seu apoio, sua companhia e nossas conversas foram fundamentais para a conclusão dessa etapa. Pai, eu sinto quão orgulho você tem de mim, e sei que você sempre vai me apoiar. Muito obrigada por tudo, sempre. Amo vocês!

Ao Bumi, meu amorzinho. Seu carinho, sua alegria ao me ver e seu jeitinho sapeca me dão energias e fazem minha vida mais feliz. Ao Spike, meu eterno companheirinho, que faz tanta falta e que levo sempre no meu coração. E a todos os outros cachorrinhos que fazem meus dias muito mais alegres.

Aos meus amigos da CAMG que eu tanto amo: César, Júlia, Lu, Marco, Mari, Stephanie. Só vocês sabem o quanto nossos almoços nos dias de trabalho nos fazem bem e nos ajudam a sobreviver a cada dia. Aos meus amigos que não são da CAMG, e que nem sempre vejo com frequência por causa das canseiras da vida, mas que levo sempre comigo, nem que seja num desabafo no Whatsapp. Amo muito vocês, Lau, Gida, João, Paulo... Nem uma mudança de país separa a gente (viu, Lau? Agora está marcado na nossa pele!).

Ao meu orientador, José Ângelo, pelas excelentes contribuições e pelos direcionamentos que tornaram este trabalho possível. Muito obrigada, professor, por todo o suporte. E por ter feito a ponte junto ao Mauro, que foi seu orientando no Doutorado, e que me ajudou imensamente a desvendar o site da Câmara dos Deputados. Muito obrigada, Mauro.

Ao pessoal do NEPPPE, da UFOP, com quem também tive contato graças ao meu orientador. Agradeço especialmente à Zara, cujas considerações brilhantes me deram insights muito bacanas para o meu trabalho.

Aos professores do DCP, com quem aprendi demais, e que admiro muito. E aos meus colegas de turma, todos no mesmo barco que eu, e que me deram tranquilidade para entender que eu não estava sozinha nesse processo árduo de construção da dissertação.

Aos meus colegas do trabalho que sentam pertinho de mim e que fazem a rotina ser um pouquinho mais suportável: Fê, Iva, João, Níbia, Isa, Larissa, Mel, Mari... Obrigada! E obrigada Thai e André, que já saíram do setor, mas que faziam toda a diferença no meu dia a dia.

À Jaque, minha psicóloga, praticamente minha guru, que me faz abrir os olhos sempre nos momentos certos.

Enfim, a todos e todas que, direta ou indiretamente, me ajudaram na jornada em busca da realização desse grande sonho.

Muito obrigada!

A alegria não chega apenas no encontro do achado, mas faz parte do processo da busca. E ensinar e aprender não podem dar-se fora da procura, fora da boniteza e da alegria.

(Paulo Freire)

## RESUMO

A versão permanente do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi aprovada no ano de 2020, por meio da Emenda Constitucional nº108, e trouxe mudanças significativas comparativamente à sua versão anterior. As discussões em torno da constitucionalização do Fundeb começaram em 2015, quando foi criada a PEC nº 15/2015 e instituída a Comissão Especial do Fundeb Permanente. A construção do novo fundo se deu a muitas mãos, envolvendo a participação de diversos atores, e passou por três governos, com prioridades distintas. Sua aprovação se deu durante o governo Bolsonaro, que se posicionava contrariamente a diversos dispositivos do Fundeb, tendo a constitucionalização do fundo representado uma clara derrota para o então presidente, fato que justificou o estudo aqui desenvolvido. Este trabalho tem como objetivo analisar os principais fatores de influência nas decisões concernentes à referida PEC, com foco nas alterações relativas à complementação da União e na incorporação do Custo Aluno Qualidade, duas mudanças de grande destaque. Para tanto, a pesquisa aqui apresentada reconstrói a trajetória do processo decisório do Fundeb permanente, a partir do método de rastreamento de processos (*process tracing*), com vistas à identificação dos elementos que tiveram influência na tramitação da PEC, entre os anos de 2015 e 2020, tanto no que se refere ao processo Legislativo, quanto no que diz respeito às contribuições dos atores e grupos de interesse envolvidos nas discussões. Os resultados evidenciam forças determinantes para o impulsionamento das tratativas voltadas à aprovação da PEC, tais como a priorização da pauta na agenda do Legislativo e a participação de atores externos à Comissão Especial do Fundeb Permanente, que consolidaram uma trajetória de debates construída e fortalecida por interesses da sociedade. O cenário político em questão fez com que a aprovação da PEC dificilmente pudesse ser revertida por pressão do Governo Federal vigente à época.

Palavras-chave: Fundeb; educação básica; Custo Aluno Qualidade; complementação da União; federalismo; presidencialismo de coalizão.

## ABSTRACT

The permanent version of the Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) was approved in 2020 through Constitutional Amendment n. 108 and brought significant changes compared to its previous version. Discussions regarding the constitutionalization of Fundeb began in 2015 when the Constitutional Amendment Proposal (PEC) 15/2015 was created, and the Special Commission for the Permanent Fundeb was established. The construction of the new fund involved the participation of various stakeholders and went through three different administrations with distinct priorities. Its approval occurred during the Bolsonaro administration, which had a contrary position about various Fundeb provisions. So, the constitutionalization of the fund represented a clear defeat for the then-president, which justified the study conducted here. This work aims to analyze the main factors influencing decisions related to the PEC mentioned before, focusing on changes related to the federal supplementation and the incorporation of the Custo Aluno Qualidade, two significant changes. To achieve this, the research presented here reconstructs the trajectory of the decision-making process of the permanent Fundeb using the process tracing method, in order to identify the elements that influenced the PEC's progress from 2015 to 2020, both in terms of the legislative process and the contributions of actors and interest groups involved in the discussions. The results highlight determining forces that drove efforts towards the approval of the PEC, such as the prioritization of the matter on the legislative agenda and the involvement of actors external to the Special Committee for the Permanent Fundeb, who consolidated a trajectory of debates built and strengthened by societal interests. The political landscape at the time made it difficult for the approval of the PEC to be reversed by pressure from the Federal Government in office at that time.

Keywords: Fundeb; basic education; Custo Aluno Qualidade; federal supplementation; federalism; coalition presidentialism.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Etapas de construção de uma Emenda Constitucional no Brasil.....	24
Quadro 1 - Síntese da comparação entre as três versões do Fundeb.....	50
Quadro 2 - Composição da Comissão Especial sobre o Fundeb na 55ª legislatura.	53
Quadro 3 - Composição da Presidência da Comissão Especial sobre o Fundeb na 55ª legislatura.....	54
Quadro 4 - Composição da Comissão Especial sobre o Fundeb na 56ª legislatura.	55
Quadro 5 - Composição da Presidência da Comissão Especial sobre o Fundeb na 56ª legislatura.....	56
Figura 2 - Número de reuniões da Comissão Especial sobre o Fundeb, por ano e respectiva legislatura.....	56
Figura 3 - Perfil dos convidados das audiências públicas da Comissão Especial sobre o Fundeb na 55ª legislatura.....	58
Figura 4 - Perfil dos participantes das audiências públicas da Comissão Especial sobre o Fundeb na 56ª legislatura.....	59
Figura 5 – Simulação de estados beneficiados com diferentes valores de complementação da União que poderiam ser adotados. ....	77
Figura 6 - Síntese da cadeia causal de acontecimentos envolvidos na tramitação da PEC 15/2015.....	85

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Consed	Conselho Nacional de Secretários de Educação
Comsefaz Federal	Comitê Nacional de Secretários de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DC	Democracia Cristã (Partido)
DEM	Democratas (Partido)
EC	Emenda Constitucional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI-Exp	Imposto sobre Produtos Industrializados - Exportação
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ITCMD	Imposto de transmissão causa mortis e doação
ITR	Imposto Territorial Rural
Fineduca	Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
MDB	Movimento Democrático Brasileiro (Partido)

MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
ONU	Organização das Nações Unidas
PATRI	Patriota (Partido)
PcdoB	Partido Comunista do Brasil
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PEN	Partido Ecológico Nacional
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PODE	Podemos (Partido)
PP	Partido Progressistas
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PRP	Partido Republicano Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDC	Partido Social Democrata Cristão
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PtdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PV	Partido Verde
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino

SD	Solidariedade (Partido)
SIMCAQ	Simulador de Custo Aluno Qualidade
STF	Supremo Tribunal Federal
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UnB	Universidade de Brasília
UNE	União Nacional dos Estudantes
USP	Universidade de São Paulo
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
Unesco Cultura	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
VAAR	Valor Aluno Ano por Resultados
VAAT	Valor Aluno Ano Total

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>2 METODOLOGIA</b> .....	23
<b>3 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL: PRINCIPAIS FUNDAMENTOS E CORRENTES TEÓRICAS</b> .....	27
3.1 O protagonismo institucional do poder Legislativo a partir do governo Dilma .....	30
3.2 O governo Bolsonaro enquanto governo minoritário.....	34
<b>4 A ORIGEM DO FUNDEB NO CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO</b>	<b>38</b>
4.1 Federalismo e descentralização: conceitos e impactos para políticas públicas .....	38
4.2 O Fundef, o Fundeb e o Fundeb permanente: uma análise comparativa entre as três versões do fundo .....	41
<b>5 O PROCESSO DE TRAMITAÇÃO DA PEC 15/2015</b> .....	<b>51</b>
5.1 Da apresentação à aprovação da PEC: contextualização do processo... 52	
5.2 A construção do Fundeb permanente na perspectiva do Custo Aluno Qualidade e da complementação da União: marcos dos principais avanços incrementais no fundo.....	59
5.3 Panorama da cadeia causal dos principais fatores influenciadores na construção do Fundeb permanente .....	83
5.3.1 Atores e grupos de interesse .....	86
5.3.2 Relações entre os poderes Executivo e Legislativo .....	88
<b>6 CONCLUSÕES</b> .....	<b>92</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>96</b>
<b>APÊNDICE A – CONVIDADOS PARA AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DA COMISSÃO ESPECIAL SOBRE O FUNDEB NO ANO DE 2017</b> .....	<b>101</b>
<b>APÊNDICE B – CONVIDADOS PARA AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DA COMISSÃO ESPECIAL SOBRE O FUNDEB NO ANO DE 2018</b> .....	<b>104</b>
<b>APÊNDICE C – CONVIDADOS PARA AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DA COMISSÃO ESPECIAL SOBRE O FUNDEB NO ANO DE 2019</b> .....	<b>105</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação de mestrado tem por tema a construção do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) permanente, a partir da análise da tramitação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 15, de 2015, no âmbito do Poder Legislativo. Seu objetivo é analisar os principais fatores de influência nas decisões concernentes à PEC 15/2015, com foco no Custo Aluno Qualidade e na complementação da União, dois aspectos marcantes na versão do Fundeb em questão.

No Brasil, uma das principais políticas que buscam assegurar a oferta de um ensino público de qualidade para toda a população é o Fundeb, que é uma política de gestão de recursos da educação básica idealizada pelo Governo Federal, aprovada em 2007 e implementada em 2008 no país. Ele substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que havia sido aprovado em 1996 e implementado em 1998 em todo o território nacional. A principal diferença entre os dois fundos é a abrangência: o Fundef se destinava somente ao ensino fundamental, enquanto o Fundeb passou a abarcar toda a educação básica (Gomes, 2009).

O fundo, de natureza contábil, tem por objetivo promover o financiamento da educação básica e, para tanto, é composto por 27 fundos estaduais, sendo um para cada estado e para o Distrito Federal. Os recursos do fundo são formados por 20% da soma dos valores arrecadados por impostos como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), bem como oriundos de transferências obrigatórias como o FPE (Fundo de Participação dos Estados) e o FPM (Fundo de Participação dos Municípios), sendo distribuídos de acordo com o número de matrículas dos governos subnacionais na rede de ensino básico. Sendo assim, evidencia-se seu caráter redistributivo: os entes recebem os recursos independentemente do quanto contribuíram para o fundo, pois, para fins de recebimento, são contabilizadas somente as matrículas (Brasil, 2007; Gomes, 2009; Pinto, 2015).

A lei do Fundeb publicada em 2007 previa seu fim em 31 de dezembro de 2020, o que traria impactos gigantescos para a política educacional, considerando que ele se

tornou o principal instrumento de financiamento da educação básica no país e sua extinção provocaria um colapso do ensino básico (Pinto, 2015). É por isso que, a partir de 2015, logo após a publicação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, foi elaborada a PEC n. 15/2015, e posteriormente instituída uma comissão especial para discutir a transformação do fundo em dispositivo permanente. Em 2020, após uma série de embates políticos entre atores distintos acerca de diversos aspectos concernentes à estrutura do fundo, foi finalmente publicada a emenda que constitucionalizou o Fundeb, o que representou um passo muito importante para o desenvolvimento da educação básica e para a promoção de equidade educacional no Brasil (Camargo, 2020).

Dentre as principais mudanças trazidas pelo novo Fundeb, é possível destacar o aumento da complementação da União, valor pago caso os governos subnacionais não atinjam um valor mínimo por aluno estipulado nacionalmente, de 10% para 23% do valor total do fundo. Além disso, um novo tipo de complementação foi criado: o Valor Anual Total por Aluno (VAAT), que distribui recursos do fundo diretamente às redes públicas municipais e distritais (Brasil, 2020a; Brasil, 2020b). Esse aspecto é um avanço comparativamente à versão anterior do fundo, que previa somente a distribuição de recursos complementares para os estados que, na média, não atingissem o valor mínimo por aluno, prejudicando municípios pobres em estados ricos.

Também foi criado, o Valor Aluno Ano por Resultados (VAAR), um tipo de complementação que leva em consideração a aprendizagem e desempenho escolar para a distribuição dos recursos. Esse é um ponto que vem sendo criticado por estudiosos da educação, pois entende-se que o valor do repasse seria mensurado a partir do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que é o principal indicador de desempenho escolar do país, mas que não reflete fatores externos ao ambiente escolar que podem ter impacto no rendimento dos alunos, como classe social, raça e gênero. Dessa forma, seria necessário reformular o IDEB ou criar um indicador que leve em consideração essas questões para garantir a operacionalização do VAAR de maneira equitativa, atuando no sentido de reduzir desigualdades, e não de as perpetuar (Brasil, 2020a; Brasil, 2020b; Tripodi, 2021).

A incorporação do Custo Aluno Qualidade (CAQ), que pretende estabelecer um padrão mínimo de qualidade do ensino, foi outra medida relevante tendo em vista o papel da União, previsto na Constituição, de prestar assistência aos governos subnacionais com o intuito de aliar equidade e qualidade na educação (Brasil, 1988). O CAQ é um dispositivo que vinha sendo discutido desde a construção do Fundef, na década de 1990, mas que não foi incorporado à época, e nem na versão anterior do Fundeb. O PNE 2014-2024 definiu a implantação do CAQ como um parâmetro para o financiamento da educação básica no país, estipulando um prazo de até dois anos para sua regulamentação. Todavia, embora tenha sido criado um grupo de trabalho para estudar a viabilidade da implementação do CAQ, o prazo não foi cumprido e ele não foi regulamentado. A EC n.108, que constitucionaliza o Fundeb permanente, determina a regulamentação do CAQ em lei complementar, o que pode reavivar as discussões em torno da implantação do dispositivo, uma vez que agora ele está previsto na Constituição (Brasil, 2020a; Farenzena, 2019).

As discussões em torno da aprovação do Fundeb foram intensas e a participação de atores externos ao processo Legislativo foi notória. Entre os anos de 2015 e 2020, foram realizados, no âmbito da Comissão Especial do Fundeb Permanente, ciclos de debates envolvendo diversos atores da sociedade, incluindo pesquisadores, profissionais da educação, estudantes e organizações como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime); o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed); a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco); a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca); entre outros (Ferreira; Oliveira, 2021).

É importante ressaltar, ademais, que a tramitação da PEC 15/2015 passou por três governos com alinhamentos políticos bastante distintos - Dilma, Temer e Bolsonaro - e sua aprovação se deu no governo Bolsonaro, que se posicionava de maneira contrária ao aumento de recursos para o Fundeb, defendendo, inclusive, sua distribuição para instituições privadas e para outros programas sociais, o que foge do escopo do fundo. Contudo, essas e outras medidas incabíveis foram fortemente criticadas e não foram incorporadas no texto final da Emenda Constitucional (EC) n. 108, o que representou uma derrota para o ex-presidente. Segundo Melo (2021), o governo Bolsonaro à época se configurava como minoritário, pois suas preferências eram distantes daquelas dominantes no Poder Legislativo. Isso não significaria,

necessariamente, a impossibilidade de influência do Executivo, desde que essa distância fosse reconhecida e houvesse disposição para negociar e uma boa articulação política. Todavia, essas características não estavam presentes no governo Bolsonaro à época da aprovação do Fundeb permanente, o que pode ter tido impacto na aprovação da política à sua revelia.

Embora houvesse uma distância entre as preferências dos Poderes Legislativo e Executivo, é importante pontuar que o perfil do Congresso ainda podia ser considerado como conservador e afeito a medidas de austeridade fiscal (Melo, 2021). Tal configuração poderia se tornar um obstáculo à aprovação da PEC 15/2015, o que instiga a discussão acerca dos motivos que possibilitaram a consolidação do Fundeb permanente. Além disso, estava em curso a tramitação da PEC do Pacto Federativo, que propunha a revisão de diversos dispositivos constitucionais, entre eles a revisão do valor mínimo a ser aplicado com gastos em educação e saúde pelos três níveis de governo, flexibilizando a obrigatoriedade das despesas com essas áreas (Brasil, 2019). Esse fator também poderia acirrar as tensões envolvidas na discussão do Fundeb permanente, que, em sua essência, é uma política que determina a vinculação de despesas com educação.

Dessa forma, entende-se ser importante estudar os fatores de influência envolvidos na construção do Fundeb permanente e que permitiram sua aprovação, haja vista a participação dos diversos atores nas discussões, cada um com seus interesses na proposição de mudanças. Além disso, foi possível notar um confronto entre as forças políticas compreendidas na conjuntura política em que foi aprovado, principalmente levando-se em consideração que o governo Bolsonaro foi obrigado a ceder e aceitar a derrota frente aos interesses do poder Legislativo. Sendo assim, a questão de pesquisa proposta pelo presente trabalho é: “que fatores influenciaram os avanços incrementais do Fundeb permanente e sua aprovação em uma conjuntura adversa às políticas sociais?”

Como as mudanças trazidas pelo Fundeb permanente foram muitas, evidentemente algumas tiveram mais destaque do que outras. Portanto, na busca da resposta para a questão formulada, foram selecionadas duas mudanças consideradas por estudiosos da educação como de grande notoriedade: o aumento da complementação da União e a incorporação do Custo Aluno Qualidade. Tem-se como

objetivo geral da pesquisa “analisar os principais fatores de influência nas decisões concernentes à PEC 15/2015, com foco no Custo Aluno Qualidade e na complementação da União.”.

Para atingir esse objetivo, foi realizado um estudo explicativo, envolvendo análise documental e bibliográfica. Foi aplicado o método de rastreamento de processos, ou *process tracing*, que é utilizado com a finalidade de compreender os processos decisórios que ligam determinadas condições iniciais a um dado resultado. Esse método possibilitou a identificação dos elementos centrais que tiveram influência na tramitação da PEC, entre os anos de 2015 e 2020, tanto no que se refere ao processo Legislativo, quanto no que diz respeito às contribuições dos atores e grupos de interesse envolvidos nas discussões. Portanto, foram analisadas legislações e documentos oficiais sobre o Fundeb, além de literatura acerca das duas versões do fundo, com o intuito de compreender a cadeia causal de acontecimentos que proporcionou as mudanças entre a versão anterior do Fundeb e a permanente, com foco na complementação da União e do Custo Aluno Qualidade.

O presente trabalho está dividido em seis capítulos, contando com esta introdução, que ainda conta com subseções a seguir abordando a construção do problema de pesquisa; o objetivo geral e os objetivos específicos propostos; seguidos pela justificativa e pelas hipóteses levantadas. O capítulo subsequente apresenta a metodologia utilizada na condução da pesquisa. Posteriormente, situa-se o objeto a partir da discussão sobre o presidencialismo de coalizão e das relações entre os poderes Executivo e Legislativo. O próximo capítulo trata do Fundeb no contexto do federalismo brasileiro, situando-o como um mecanismo redistributivo e também voltado para a sustentação dos compromissos dos três níveis de governo com a educação básica em todo o país. Após, realiza-se uma análise da tramitação da PEC 15/2015 com o intuito de responder ao problema de pesquisa. Então, são apresentadas as conclusões do trabalho. Por fim, listam-se as referências utilizadas.

#### a) Problema de pesquisa

A construção do Fundeb permanente é um importante tema a ser investigado, uma vez que o fundo é o principal instrumento de financiamento da educação básica no país e sua constitucionalização foi um enorme passo para o desenvolvimento e

aprimoramento da política educacional. Contudo, até que a PEC 15/2015 fosse aprovada, transformando-se na EC n. 108, ocorreu uma série de embates entre atores e grupos de interesse, com grande destaque para os conflitos entre o poder Executivo e Legislativo no ano mais crucial da tramitação, o de 2020, quando a versão anterior do Fundeb seria extinta.

Surgem, pois, algumas reflexões: quais foram as forças políticas envolvidas nas discussões do Fundeb permanente? Como foi possível sua aprovação, mesmo sob um Congresso predominantemente inclinado à austeridade fiscal e, principalmente, contrariando interesses do Governo Federal? Como se deu a participação dos atores externos e grupos de interesse e quais foram suas principais contribuições?

Tendo em vista esses questionamentos, propõe-se a seguinte pergunta de pesquisa: “que fatores influenciaram os avanços incrementais do Fundeb permanente e sua aprovação em uma conjuntura adversa às políticas sociais?”

#### b) Objetivos

Para responder à pergunta de pesquisa, foram levadas em consideração, principalmente, duas mudanças tidas como de grande notoriedade: a incorporação do CAQ e as alterações relacionadas à complementação da União. Foi efetuado esse recorte tendo em vista a magnitude do Fundeb e suas inúmeras particularidades, optando-se, portanto, por dar enfoque a esses dois aspectos para fins da análise proposta pelo presente projeto. Sendo assim, apresenta-se o seguinte objetivo de pesquisa: analisar os principais fatores de influência nas decisões concernentes à PEC 15/2015, com foco no Custo Aluno Qualidade e na complementação da União.

Especificamente, pretende-se:

- a) Identificar as principais características do novo fundo comparativamente à sua versão anterior;
- b) Analisar os trâmites da PEC 15/2015 no âmbito do processo Legislativo, com destaque para as mudanças relativas à complementação da União e à incorporação do CAQ;

- c) Investigar as contribuições dos principais atores institucionais do Poder Executivo e Legislativo e não institucionais, como grupos de interesse diversos envolvidos no processo decisório do Fundeb permanente, principalmente no que se refere às mudanças relativas à complementação da União e à incorporação do CAQ.

#### c) Justificativa

Espera-se que esta pesquisa possa trazer contribuições importantes para a academia, visto que a literatura acerca do Fundeb permanente ainda é incipiente, tendo em vista sua aprovação recente e seu processo de implementação que se encontra em curso. Espera-se também que o presente estudo contribua no âmbito institucional e acadêmico no intuito de incrementar pesquisas sobre presidencialismo de coalização e a influência dos poderes legislativo e executivo no contexto das decisões governamentais, além de outras dimensões relativas ao Fundeb e suas implicações. No contexto da sociedade, o presente trabalho poderá contribuir ao provocar o debate sobre as minúcias do processo decisório e as forças políticas envolvidas na tramitação da PEC, de forma a propor reflexões que despertam o olhar para a convergência de interesses dentro de um cenário político no qual o que está em questão é atendimento dos interesses da população em prol de uma educação básica justa e equânime.

#### d) Hipóteses

As discussões em torno de um Fundeb permanente se iniciaram em 2015, alguns meses após a publicação do PNE (2014-2024). A PEC 15/2015, apresentada na Câmara dos Deputados pela deputada federal Raquel Muniz (PSC-MG), cuja relatoria posteriormente foi passada para a deputada federal Dorinha Seabra (DEM-TO), instituiu a Comissão Especial do Fundeb Permanente. Desde então, foram realizados intensos ciclos de debates, envolvendo diversos atores da sociedade, incluindo parlamentares, organizações não governamentais, organizações empresariais, movimentos estudantis e pesquisadores de universidades públicas e privadas (Cruz *et al.*, 2019). Em 2020, ano em que a versão anterior do Fundeb seria extinta e a

aprovação da versão permanente do fundo era crucial, houve uma grande mobilização de diversos atores e grupos em torno da publicação do Fundeb permanente, principalmente considerando a posição contrária do Governo Federal à sua aprovação (Camargo, 2020). Sendo assim, tem-se como uma hipótese que um dos principais elementos que influenciaram na tramitação da PEC 15/2015 foi a atuação de atores externos ao processo Legislativo.

Uma outra hipótese está relacionada ao fato de que o Fundeb permanente estava inserido em uma agenda paralela do poder Legislativo que era contrária aos interesses do governo Bolsonaro. Conforme Almeida (2020), ocorreram diversos conflitos entre o poder Legislativo e o poder Executivo durante o governo do ex-presidente, devido a fatores estruturais e conjunturais, como a recusa do presidente em estabelecer uma coalizão majoritária em seu favor; o fato de que as posições de Bolsonaro se configuravam como a de um presidente minoritário, muito distantes daquelas da maioria dos congressistas; e o aumento do poder e protagonismo institucional do Legislativo, mesmo antes do início do atual governo. Portanto, supõe-se que um outro elemento envolvido na aprovação da PEC 15/2015 esteja relacionado ao processo Legislativo em si, sendo que o poder Legislativo tinha interesse no Fundeb permanente, ao contrário do Executivo, o que pode ter permitido que a política fosse aprovada à revelia do Governo Federal.

## 2 METODOLOGIA

A pesquisa aqui proposta consiste em um estudo explicativo, de natureza qualitativa, envolvendo análise documental e bibliográfica. De modo a analisar o processo decisório do Fundeb permanente, elegeu-se o método de rastreamento de processos, ou *process tracing*. Esse método tem se mostrado pertinente em estudos de caso único, e vem sendo utilizado nas Ciências Sociais com a finalidade de compreender os processos decisórios que ligam determinadas condições iniciais a um dado resultado, ou seja, de investigar os mecanismos causais que conectam causas a resultados (Cunha; Araújo, 2018).

George e Bennett (2005) entendem o *process tracing* como um método que se propõe a identificar determinado processo, compreendendo a cadeia causal que conecta os elementos e quais mecanismos estão envolvidos. Os mecanismos causais se constituem como elementos que transmitem forças para a conexão entre componentes de uma cadeia causal, como confiança política, instabilidade política, controle da agenda e coordenação federativa (Cunha; Araújo, 2018). A identificação desses elementos relativos ao processo a ser rastreado é requisito para a construção de inferências causais válidas que expliquem a relação entre os elementos da cadeia causal (Mahoney, 2012).

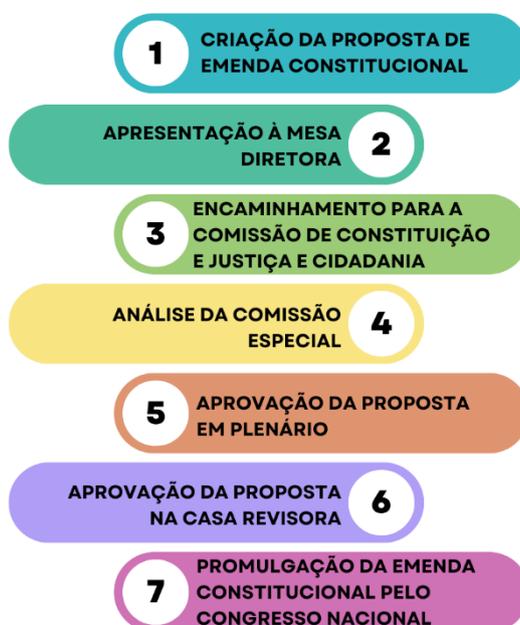
De acordo com Beach e Pedersen (2016), existem diferentes tipos de *process tracing*, cuja aplicabilidade depende do escopo da pesquisa. Três deles estão centrados na teoria: o tipo *theory-building* busca construir um mecanismo causal hipotético generalizável que ligue uma causa a uma consequência; o *theory-testing* procura atestar a existência de um mecanismo causal em um caso particular, conforme descrito na teoria; e a variação *revising theory* investiga possíveis condições omitidas para o funcionamento de um mecanismo causal retratado na teoria. Já o quarto tipo, o *explaining-outcome process tracing*, é centrado no caso, e visa explorar as causas para resultados específicos em um único caso. O presente estudo se encaixa nessa última variação.

King, Keohane e Verba (1994) entendem que a estrutura do rastreamento de processos pressupõe a realização de muitas observações, uma vez que pretende analisar todos os acontecimentos da cadeia causal, e não apenas o resultado final. Assim, segundo os autores, tal método pode ser capaz de produzir muitas

observações relevantes e conectar os campos teórico e empírico, superando certos questionamentos comumente realizados em pesquisas de N pequeno no que se refere a critérios de validade e confiabilidade das inferências.

No caso desta dissertação, o processo a ser rastreado está contido na tramitação das Propostas de Emenda Constitucional ou PEC. Esta tramitação começa com a criação da PEC e sua apresentação à Mesa Diretora da Casa Legislativa. A Secretaria da Mesa tem por responsabilidade conferir as assinaturas para verificar se o art. 60 da Constituição Federal, que estabelece que a PEC deve ser apresentada por 1/3 do número de parlamentares da Casa, foi cumprido. Posteriormente, a PEC segue para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), que analisa a admissibilidade da PEC. Uma vez aprovada, é encaminhada para a Comissão Especial, que analisa o mérito da proposta. Após essa etapa, a PEC segue para o Plenário, e, tendo sido aprovada, é encaminhada para a Casa Revisora. Por fim, após a aprovação na Casa Revisora, a PEC é transformada em Emenda Constitucional e é promulgada pelo Congresso Nacional (Jeronymo, 2021). O esquema a seguir ilustra as etapas aqui sintetizadas:

Figura 1 - Etapas de construção de uma Emenda Constitucional no Brasil.



Fonte: elaboração própria, a partir de Jeronymo (2021).

Assim, tendo em vista o exposto, entende-se que tal método se mostra adequado considerando a proposta da presente pesquisa, ao analisar os fatores de influência

envolvidos no processo de tramitação da PEC 15/2015, que culminou na aprovação da EC 108/2020. Optou-se por concentrar a análise na etapa 4 de acordo com a figura apresentada (análise da Comissão Especial), tendo em vista que a construção das minúcias da política se deu nas reuniões da Comissão, sendo que as outras etapas se configuravam como mais procedimentais no que se refere à tramitação da PEC. Entende-se que esse recorte trouxe elementos suficientes para responder ao problema de pesquisa e para atingir os objetivos propostos. Dessa forma, de modo a compreender os elementos envolvidos no processo decisório do Fundeb permanente e os mecanismos que possibilitaram a construção da cadeia causal de formulação da política, realizou-se pesquisa documental e bibliográfica.

A pesquisa documental se deu a partir da análise de legislações e documentos governamentais sobre o Fundeb e sobre outros dispositivos referentes à política educacional no país, além de documentos referentes ao trâmite da PEC nº 15/2015 no âmbito do Legislativo. Todos esses documentos foram extraídos do site da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional. Foi analisado o teor de 52 reuniões da Comissão Especial sobre o Fundeb (onde ocorreu todo o processo de modelagem da PEC), todas aquelas cujos áudios, vídeos e/ou transcrições estavam disponíveis no site da Câmara. Além disso, analisou-se o texto inicial da PEC, as minutas de substitutivo, as apresentações da relatora da Comissão e os atos da presidência da Câmara dos Deputados. A pesquisa bibliográfica, por sua vez, foi realizada a partir de literatura sobre as diferentes versões do fundo, sobre o processo de construção do Fundeb permanente e sobre outras políticas educacionais que influenciaram sua formulação.

A análise documental e bibliográfica possibilitou a investigação das minúcias do processo Legislativo da referida PEC, identificando os principais atores e grupos de interesse envolvidos na trajetória de estruturação do novo fundo, tanto aqueles compreendidos no processo Legislativo quanto atores externos; além de entender como e por que aconteceram as mudanças da versão permanente do Fundeb comparativamente à sua versão anterior; com o intuito de compreender a cadeia causal de acontecimentos que proporcionou as mudanças entre a versão anterior do Fundeb e a permanente, com foco na complementação da União e do Custo Aluno Qualidade.

Ressalta-se, ainda, que a temporalidade do estudo se refere aos anos de 2015 a 2020, considerando que esses foram os anos de tramitação da PEC 15/2015. Contudo, a análise de documentos e literatura sobre a versão anterior do Fundeb, bem como sobre outros dispositivos educacionais, como o Plano Nacional de Educação, foi importante para compreender algumas questões, como: de que forma se deu a inclusão da formulação de uma versão permanente do Fundeb na agenda governamental; e por que foram propostas determinadas mudanças para o novo fundo, especialmente no que se refere àquelas relativas à complementação da União e à incorporação do Custo Aluno Qualidade.

Dessa forma, a presente pesquisa analisa o processo de tramitação da PEC entre os anos de 2015 e 2020, embora não deixe de considerar as origens da agenda do Fundeb, política que está em vigor desde 1996, no formato do Fundef, tendo sido ampliada para toda a educação básica em 2007, tornando-se Fundeb. Os resultados apurados pela presente pesquisa possibilitaram o atingimento dos objetivos propostos e subsidiaram conclusões sobre o processo decisório do Fundeb permanente.

### **3 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL: PRINCIPAIS FUNDAMENTOS E CORRENTES TEÓRICAS**

Neste capítulo temos como objetivo situar o objeto a partir da discussão sobre o presidencialismo de coalizão e das relações entre os poderes Executivo e Legislativo. O debate sobre o presidencialismo de coalizão se justifica uma vez que sob o padrão de organização das relações entre Executivo e Legislativo vigente no Brasil até pelo menos os primeiros anos da década passada, seria impensável a aprovação da PEC 108/2020 no Governo Bolsonaro. É no campo deste debate que mais recentemente se localizou o crescimento do protagonismo do Legislativo, vis a vis a perda de protagonismo do Executivo no processo político.

As relações entre os poderes Executivo e Legislativo no presidencialismo latinoamericano têm sido pauta de discussões entre estudiosos da Ciência Política há muitos anos. Juan Linz (1990), um dos pioneiros nesses estudos, realizou uma análise crítica sobre o presidencialismo, argumentando que os sistemas presidenciais podem ser mais propensos à instabilidade política e a crises governamentais em comparação com os sistemas parlamentares. Ele identificou algumas características essenciais do sistema presidencialista que contribuem para essas fragilidades.

Uma delas é a questão da dualidade da legitimidade. Linz (1990) entende que não existe, no presidencialismo, um princípio democrático capaz de resolver um grande conflito entre os poderes Executivo e Legislativo: qual deles realmente representa a vontade do povo? O autor acredita que, especialmente em países em desenvolvimento, marcados por profundas disparidades regionais, é bem provável que as perspectivas política e social do poder Executivo e do poder Legislativo sejam distintas. Assim, na ausência de um princípio ou método que defina a legitimidade democrática, o presidente poderia utilizar-se de formulações ideológicas para desacreditar seus oponentes e alimentar uma rivalidade institucional complexa, gerando conflitos políticos e sociais potencialmente devastadores.

Uma outra característica do presidencialismo que impulsiona cenários de instabilidade política é, segundo o autor, o prazo fixo dos mandatos. Os governantes em sistemas presidencialistas geralmente têm mandatos fixos, com pouca ou nenhuma flexibilidade para ajustar a duração do governo. Essa rigidez pode ser problemática em situações de crise ou quando há uma perda de apoio político

significativa. O presidente somente pode ser retirado do poder entre as eleições por meio de uma medida drástica: o *impeachment*. Já no caso de sistemas parlamentares, a autoridade do governo depende da confiança parlamentar - então, quando essa confiança fica estremecida, isso pode resultar na queda do governo e na convocação de novas eleições (Linz, 1990).

Especificamente no que se refere ao cenário brasileiro, em 1988, ano de promulgação da Constituição Federal, Abranches (1988, p. 7) dissertou sobre um possível dilema institucional brasileiro, que pode ser definido pela

necessidade de se encontrar um ordenamento institucional suficientemente eficiente para agregar e processar as pressões derivadas desse quadro heterogêneo, adquirindo, assim, bases mais sólidas para sua legitimidade que o capacite a intervir de forma mais eficaz na redução das disparidades e na integração da ordem social.

A Constituição Federal de 1988 optou pela escolha de um sistema de separação de poderes, típico do modelo estadunidense, aliado a um sistema multipartidário similar aos dos países europeus. Para Abranches (1988), alinhado aos argumentos de Linz (1990), isso poderia trazer graves impactos para a estabilidade democrática do país, pois aumentaria a possibilidade de conflitos entre os poderes Executivo e Legislativo, acarretando problemas relativos à governabilidade.

Outro argumento apresentado por autores críticos ao presidencialismo diz respeito às regras eleitorais. No cenário brasileiro, por exemplo, combina-se representação proporcional à lista aberta para a eleição do poder Legislativo, o que poderia fazer com que os eleitores escolhessem os candidatos com base em suas qualidades e características pessoais, e não com base nos partidos. Isso faria com que os candidatos estabelecessem relações diretas com seus grupos eleitorais, pautadas no personalismo - em vez de intermediar essas relações por meio dos partidos políticos - reduzindo o poder das legendas partidárias (Mauerberg Junior; Pereira; Biderman, 2015). Essa situação poderia ser reproduzida na arena legislativa, fazendo com que os partidos não fossem capazes de controlar e prever o comportamento dos parlamentares, pois eles agiriam de maneira personalista (Souza, 2019).

Outros autores, como Shugart e Carey (1992), não são tão céticos quanto ao sucesso do presidencialismo, pois entendem que a escolha do sistema adotado no país é apenas um dos fatores explicativos da estabilidade democrática e da efetividade da governança. Existem outros aspectos influenciadores, como as regras eleitorais; a

autoridade do presidente perante o gabinete; e, especialmente, a concentração de poder legislativo nas mãos do presidente. Segundo os autores, por mais que naturalmente os governantes detenham alguns poderes legislativos, a extensão desses poderes pode variar de acordo com as definições constitucionais. Para eles, os presidentes detentores de muitos poderes legislativos tenderiam a contornar as ações de sua oposição parlamentar, o que poderia levar a um governo autoritário, gerando instabilidade democrática. De qualquer forma, embora não apontem uma preferência por um dos dois regimes, os autores argumentam que a existência de uma separação entre os poderes demanda uma atenção especial no que se refere à forma como eles se sobrepõem e se fiscalizam, já que as escolhas institucionais podem interferir nas funções e atribuições de cada poder.

Seguindo um raciocínio semelhante, Tsebelis (1995), embora ainda considere que o presidencialismo possa ter mais chances de promover instabilidade democrática do que o parlamentarismo, entende que a análise sob a ótica da dicotomia entre os sistemas, bem como entre o bipartidarismo e o multipartidarismo, não é suficiente para explicar a estabilidade da democracia. O autor compreende que a variável do sistema de governo só se mostra relevante para esse tipo de análise caso ela tenha influência sobre outros aspectos fundamentais: o número de *veto players* (atores individuais ou coletivos cuja concordância é essencial para promover mudanças nas políticas) e a coerência e a coesão entre eles.

No cenário brasileiro, o desastre previsto por autores alinhados à corrente interpretativista crítica ao presidencialismo não se verificou ao longo dos governos que vieram no pós-1988. É fato que o país passou por momentos conturbados durante os governos Collor, Itamar e Sarney, em decorrência da grave crise econômica pela qual passava o país. Os governos de FHC e Lula, todavia, não tiveram problemas concernentes à governabilidade, sendo que a produção legislativa com origem no Executivo dominava a agenda do Legislativo, demonstrando um sucesso da experiência presidencialista multipartidária. Ambos os governos tinham uma boa capacidade de articulação com o Parlamento e conseguiram implementar agendas como o Plano Real, no caso do governo FHC, e o Bolsa Família, no caso do governo Lula (Guimarães; Perlin, Maia, 2019).

Figueiredo e Limongi (1999) entendem que as previsões realizadas por Abranches (1988) não se concretizaram devido a uma combinação de dois fatores: os poderes de agenda importantes do Executivo, como a possibilidade de editar medidas provisórias; e a centralização decisória do Congresso Nacional, uma vez que o poder disciplinador das lideranças partidárias era grande, além de que a maioria parlamentar tinha capacidade de decidir o ritmo das votações.

Dessa forma, os autores argumentam que existia, sim, uma dominância marcante do poder Executivo no processo legislativo, mas o Congresso estava disposto a cooperar, votando de forma disciplinada. É por isso que no período pós-Constituinte as matérias introduzidas pelo poder Executivo obtiveram uma elevada taxa de aprovação. Ao verificar o grau de sucesso do governo entre os anos de 1989 e 1998, Figueiredo e Limongi (1999) observam que 78% dos projetos submetidos pelo Executivo foram aprovados pelo Legislativo, percentual próximo à média de uma amostra de 20 países parlamentaristas (81,3%). Esse sucesso do modelo presidencialista multipartidário no Brasil foi notável até o primeiro mandato do governo Dilma. Todavia, no segundo mandato da Ex-Presidenta, esse padrão se desfez. A próxima seção se dedica a analisar o destaque que o poder Legislativo teve no Brasil na última década e como isso pode ter trazido impactos para o cenário institucional.

### **3.1 O protagonismo institucional do poder Legislativo a partir do governo Dilma**

Como discutido na seção anterior, o sucesso do presidencialismo de coalizão foi notável por muitos anos no Brasil, devido a uma relação harmoniosa entre os poderes Executivo e Legislativo ao longo dos governos, especialmente FHC e Lula. Todavia, percebe-se que o Legislativo assumiu um grande protagonismo institucional, implicando a derrocada da dominância do Poder Executivo. O rompimento das relações harmoniosas entre os dois poderes se fez evidente no segundo mandato do governo Dilma, o que trouxe consequências para a Ex-Presidenta, levando ao seu *impeachment*.

A ampliação dos poderes do Legislativo, contudo, não aconteceu de maneira repentina. Não foi possível notar uma ruptura drástica por meio de emenda constitucional, com exceção da EC n. 32, de 2001, que estabeleceu vedações e

limites materiais às medidas provisórias, restringindo sua reedição ilimitada. Sendo assim, tal mudança se configurou como um fenômeno multicausal, parte de uma mudança institucional incremental ao longo dos anos. Guimarães, Perlin e Maia (2019) elencam algumas delas:

- a) Desde o estabelecimento de novas regras para edição de medidas provisórias a partir da EC n. 32/2001, outras medidas foram sendo tomadas com relação às MPs com o intuito de reduzir os poderes Legislativos do presidente. Em 2009, por exemplo, Michel Temer, presidente da Câmara à época, apresentou uma interpretação que possibilitou ao Congresso contornar o trancamento da pauta pelas MPs. Em 2015, o STF decidiu que o presidente da Câmara seria o responsável por definir o que seria ou não matéria estranha às medidas provisórias em apreciação. O Executivo perdeu, portanto, a possibilidade de inserir matérias estranhas no texto da MP com o objetivo de facilitar sua aprovação. Essas e outras mudanças restringiram o controle do Executivo sobre a agenda legislativa por meio das MPs;
- b) Durante alguns anos, os vetos presidenciais não chegavam sequer a serem apreciados e acabavam representando a decisão final do processo Legislativo. Não obstante, após algumas discordâncias entre os poderes Legislativo e Executivo sobre a distribuição de royalties do petróleo do pré-sal, o Congresso se mobilizou para derrubar o veto da Presidência. Por determinação do Supremo Tribunal Federal, contudo, determinou-se que só se poderia vetar essa medida caso todos os vetos presidenciais anteriores, por ordem cronológica, fossem apreciados. Essa foi uma mudança regimental aprovada em 2015, por meio da Resolução n. 1/2015. Assim, aumentou-se o risco de derrubada de vetos do Executivo por parte do Legislativo;
- c) A capacidade orçamentária foi se deteriorando a partir do início da década de 2010, o que gerou obstáculos para a execução de emendas parlamentares. Descontentes com a situação, os parlamentares buscaram evitar o contingenciamento das emendas, o que deu forças às discussões acerca do orçamento impositivo. Com a aprovação da PEC n. 358/2013, as emendas individuais se tornaram obrigatórias, o que obrigou o Executivo a reorganizar o orçamento, tendo que remanejar gastos. Isso gerou uma perda de

discricionariedade por parte do Executivo sobre uma parcela considerável do orçamento, implicando perda de poder de agenda;

- d) Houve uma diminuição na discricionariedade dos partidos no que diz respeito à indicação para cargos, tendo a Casa Civil centralizado as decisões acerca das nomeações. Além disso, o número de cargos à disposição para recrutamento amplo foi reduzido, o que se deve a um aumento de cargos ocupados por servidores efetivos. O Decreto n. 5487/2005 limitou a 25% a ocupação de cargos DAS 1 e DAS 3 por não concursados e a 50% os cargos DAS 4.

Essas e outras medidas representaram reduções das ferramentas de gestão do presidencialismo de coalizão, o que provocou uma mudança no cenário institucional até então percebido no que se refere à relação entre os poderes Executivo e Legislativo. O Congresso passou a superar o poder Executivo na produção legislativa, situação que não se verificava desde a redemocratização, e o sistema político brasileiro passou a demonstrar sinais de instabilidade. As bases institucionais pelas quais se sustentava o presidencialismo de coalizão, conforme foi descrito por Figueiredo e Limongi (1999), portanto, já não se mostravam tão presentes.

O primeiro mandato do governo Dilma ainda apresentava relações harmoniosas entre os dois poderes: foi a partir de fevereiro de 2015 que o comportamento do poder Legislativo manifestou mudanças bastante visíveis que encurralaram o poder Executivo. Um dos principais exemplos que demonstram essa mudança foi o fato de que o candidato da Ex-Presidenta à Presidência da Câmara, Arlindo Chinaglia, do PT, foi derrotado em primeiro turno por Eduardo Cunha, do então PMDB. Após o anúncio da vitória, Cunha declarou que trabalharia em prol de uma independência do poder Legislativo frente ao Executivo (Matoso; Passarinho, 2015). Além disso, o Executivo perdeu votações importantes e se viu obrigado a executar parte das emendas parlamentares em decorrência do orçamento impositivo. O estopim dessa relação conturbada foi, certamente, o prosseguimento de um processo de *impeachment* contra a Ex-Presidenta, que apresentou 367 votos favoráveis contra 137 votos contrários (Guimarães; Perlin; Maia, 2019).

O vice-presidente à época, Michel Temer, assumiu a presidência em um contexto de turbulência e instabilidade política, embora tenha conseguido inicialmente lidar bem

com o Congresso, a despeito de sua impopularidade enquanto governante. Ele conseguiu, por exemplo, aprovar medidas significativas, como o regime do teto de gastos, a reforma trabalhista e a reforma do ensino médio (Carvalho; Viana; Carlomagno, 2019). Essas e outras medidas foram alvo de muitas críticas por parte da população, não é à toa que o Ex-Presidente alcançou taxas recordes de rejeição. Conforme o instituto Datafolha, o percentual da população que considerava o governo Temer ruim ou péssimo chegou a 82%, tornando-o o mais impopular do país desde a redemocratização (Boghossian, 2018).

O relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo, todavia, podia ser considerado como harmonioso, haja vista que o Ex-Presidente retomou poderes de agenda e conquistou vitórias sucessivas no Congresso. Carvalho, Viana e Carlomagno (2019) entendem que isso se explica pela estratégia bem-sucedida que o governo teve de administrar a coalizão legislativa, o que não aconteceu no segundo mandato do governo Dilma. Temer fortaleceu seus poderes com a ocupação de aliados em posições estratégicas: Rodrigo Maia na presidência da Câmara dos Deputados; e Eunício Oliveira, de seu partido, na presidência do Senado; demonstrando uma aproximação ao Congresso.

As relações entre os dois poderes, contudo, estremeeceram-se após o “*Joesley day*”, quando o presidente da JBS, Joesley Batista, apresentou uma gravação que sinalizava a participação de Temer em um escândalo de corrupção. Isso foi suficiente para afetar as discussões em torno da reforma da previdência, pauta de grande interesse do Ex-Presidente, mas que acabou sendo frustrada pela mudança do cenário. Não foi suficiente, no entanto, para dar prosseguimento à investigação de Temer solicitada pelo então procurador-geral da República, Rodrigo Janot, uma vez que a Câmara dos Deputados não autorizou que o Supremo Tribunal Federal averiguasse a denúncia em questão, que poderia resultar em um processo de impeachment contra o ex-presidente (Rodrigues, 2018). No fim das contas, a denúncia foi arquivada e, a contragosto de grande parte da população, Temer chegou ao fim de seu mandato, dando lugar a um governante de extrema-direita em um contexto político polarizado e instável.

Direcionando o olhar para o cenário do país no ano de aprovação do Fundeb permanente, entende-se que o governo Bolsonaro podia ser visto, à época, como um

governo minoritário peculiar: ele era excluído pela coalizão majoritária parlamentar estável que predominava no Congresso - experiência única na história do presidencialismo de coalizão no país (Almeida, 2020). A próxima seção apresenta, portanto, uma breve revisão da literatura acerca da formação de governos minoritários e, especificamente, sobre as relações entre os poderes Executivo e Legislativo durante o governo Bolsonaro e suas implicações.

### **3.2 O governo Bolsonaro enquanto governo minoritário**

Nos sistemas presidencialistas, não é incomum que um presidente sofra oposição de uma maioria parlamentar. Os governos minoritários decorrem de escolhas racionais realizadas por atores políticos, tendo como limitação as estruturas institucionais. Um presidente pode acabar formando um governo minoritário se não conseguir adesão de outros partidos ou se tiver decidido não incorporar novos partidos antes de completar uma coalizão majoritária (Figueiredo; Canello; Vieira, 2012). Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002, p.189) apresentam os três possíveis resultados de sistemas parlamentaristas multipartidários, que também podem se aplicar aos sistemas presidencialistas:

formação de uma coalizão ministerial majoritária; formação de um governo de minoria apoiado por uma maioria parlamentar; convocação de novas eleições. No presidencialismo, enquanto o terceiro resultado não é possível, uma coalizão ministerial minoritária pode se confrontar com uma maioria parlamentar.

No presidencialismo, os governos minoritários não se configuram, necessariamente, como menos eficientes do que governos de coalizão majoritária, no que se refere ao sucesso legislativo. Caso os partidos que não integram o ministério avaliem ser positivo votar com o presidente, em termos de ganhos políticos, o Executivo não teria problemas quanto à governabilidade. Dessa forma, mesmo que a coalizão legislativa tenha divergências com a coalizão ministerial, o presidente seria capaz de manter o poder de agenda sobre o Legislativo. Isso depende, certamente, de determinados fatores, como a proximidade ideológica da coalizão legislativa com o partido do presidente; a força parlamentar dos partidos de oposição; e a habilidade e capacidade do presidente de negociar e de se articular politicamente (Inácio, 2006; Melo, 2021).

No cenário brasileiro, desde a redemocratização até o primeiro mandato de Dilma Rousseff, os presidentes não tiveram problemas de governabilidade e mantiveram uma relação pouco conflituosa com o Legislativo, com altas taxas de aprovação de suas pautas. Contudo, as mudanças descritas na seção anterior, que levaram a um aumento expressivo do protagonismo institucional do poder Legislativo, tornaram a situação mais complicada. Para contornar esse tipo de situação, o presidente deveria buscar uma relação amigável com o Legislativo, alinhando interesses de agenda com vistas à diminuição da distância entre os poderes.

Essa não foi, contudo, a estratégia adotada pelo governo Bolsonaro durante os primeiros anos de seu mandato. As agendas do ex-presidente foram, em geral, distantes das preferências da coalizão legislativa representada pelo “Centrão”. Ainda que os partidos do Centrão fossem maioria nas cadeiras da Câmara, o que poderia favorecer o sucesso Legislativo de um governo conservador minoritário, o ex-presidente não se dispôs a dialogar com o Congresso e instaurou uma relação turbulenta com o Legislativo. Dessa forma, o Congresso governou a partir de uma agenda paralela à do Executivo, derrubando pautas de interesse de Bolsonaro e aprovando outras à sua revelia (Almeida, 2020; Melo, 2021).

Almeida (2020) demonstra a força do governo congressional formado pela coalizão do Centrão ao calcular as taxas de atropelamento de cada partido durante o primeiro ano do governo Bolsonaro. Essa taxa se refere ao percentual das votações nominais de Plenário nas quais determinado partido votou majoritariamente contra uma matéria que acabou sendo aprovada. A ocorrência de uma taxa de atropelamento nula, ou insignificante - para o autor, menor do que 5% -, simboliza uma característica marcante de coalizões majoritárias, haja vista que é provável que exista um acordo de cooperação entre os partidos para que não sejam aprovadas matérias contrárias ao interesse de qualquer um deles.

A partir da análise dos dados, o autor verificou que todos os partidos pertencentes à coalizão do Centrão - como DEM, MDB, PSDB, PSD etc. - apresentaram taxas de atropelamento nulas ou insignificantes, o que de fato sinaliza a organização de uma coalizão majoritária legislativa. Os partidos de oposição - como PT, PDT e PSB -, não surpreendentemente, demonstraram taxas de atropelamento altas, tendo o PT atingido uma taxa de 30%. O partido do presidente à época, o PSL, apresentou uma

taxa menor, mas acima do valor considerado significativo, bem como o partido NOVO. Vale lembrar que as bancadas do PSL e do PT se configuravam como as mais expressivas da Câmara. Sendo assim, observou-se a existência de uma coalizão parlamentar majoritária, que tendia a agir contrariamente ao Ex-Presidente e ao seu partido. Esse fenômeno, até então inédito na experiência brasileira, poderia fazer com que a governabilidade não fosse afetada em termos de produção legislativa, dependendo da capacidade do Centrão em construir essa agenda paralela (Almeida, 2020).

O papel do presidente da Câmara foi muito importante para a condução das pautas da agenda paralela. Rodrigo Maia e Bolsonaro protagonizaram diversos embates em que foi possível observar a força do poder Legislativo, já que o Presidente não saiu vitorioso na maioria deles. Como exemplos, é possível mencionar a ampliação do alcance do orçamento impositivo; a aprovação da Reforma da Previdência mais alinhada aos interesses do Centrão; e o objeto de estudo desta dissertação, a aprovação do Fundeb permanente.

Ainda assim, o Executivo não teve um fracasso total: muitas matérias de seu interesse acabaram sendo aprovadas, mas isso provavelmente está relacionado ao fato de que a maioria das cadeiras do Congresso eram ocupadas por deputados conservadores e de direita. Mas o governo só foi até onde o presidente da Câmara permitiu, pois o Legislativo estava no controle do processo. Por isso foi possível notar tentativas frustradas, por parte do Ex-Presidente, de tentar aumentar seu poder: em um ano e meio de governo ele teve mais vetos derrubados do que Lula e FHC juntos em 16 anos de governo; sua taxa de aprovação de MPs foi a mais baixa em 20 anos; e seus decretos foram majoritariamente derrubados (Melo, 2021). Essa situação se alterou na transição da Presidência da Câmara de Maia para Arthur Lira (PP), que tinha a aprovação do Governo Bolsonaro. Com Lira na Presidência, a taxa de aprovação das proposições do Executivo começou a crescer novamente. Todavia, ressalta-se que esse cenário não foi explorado na presente pesquisa, pois, quando Lira assumiu o poder na Câmara, a EC n. 108/2020 já havia sido promulgada.

No que se refere ao caso da aprovação do Fundeb permanente, entende-se que a política estava inserida na agenda paralela do Legislativo, e o ex-presidente Bolsonaro se posicionou contrariamente a diversos dispositivos do fundo. Sua

aprovação sinalizou, portanto, o protagonismo do Legislativo frente aos interesses do Executivo, trazendo indícios do caráter minoritário do governo. Essa discussão será retomada no capítulo 5, que analisa especificamente a tramitação da PEC 15/2015.

## **4 A ORIGEM DO FUNDEB NO CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO**

Esta seção da dissertação tem por objetivo contextualizar o Fundeb no âmbito do federalismo brasileiro, situando-o como um mecanismo redistributivo e voltado para a sustentação dos compromissos dos três níveis de governo com a educação básica em todo o país. Para tanto, a seção está organizada em duas partes. Na primeira, foram desenvolvidos alguns conceitos acerca do federalismo e da descentralização. Na segunda, foi realizada uma análise comparativa entre as três versões do Fundeb, sob a ótica do federalismo, com o intuito de compreender o êxito da política e entender os motivos das mudanças entre as versões.

### **4.1 Federalismo e descentralização: conceitos e impactos para políticas públicas**

O federalismo é uma maneira como o Estado se organiza politicamente, marcada pela autonomia decisória do governo central e dos governos subnacionais em áreas de governo ou funções previamente pactuadas. Dessa forma, em nações federativas, os entes governamentais combinam policy-making (competência para implementar uma política pública) com self-rule (autoridade política no território). No caso de Estados unitários, os governos subnacionais podem ter competência para executar políticas públicas, mas não possuem autoridade decisória sobre elas. É justamente esse elemento, o da policy decision-making, que difere esses dois modelos clássicos de organização de um país (Arretche, 2020).

É por isso que, para analisar a autoridade de governos subnacionais em um Estado, é preciso ir além da dicotomia unitarismo x federalismo, haja vista que mesmo Estados unitários podem possuir diferentes graus de descentralização, e isso não os torna federativos. Soares e Machado (2018) apresentam uma tipologia utilizada para classificar diferentes tipos de descentralização:

- a) Descentralização política, ou self-rule, que concede autoridade política para entes subnacionais;
- b) Descentralização jurisdicional, que trata das competências que os governos subnacionais possuem para legislar;

c) Descentralização fiscal, que se refere aos recursos financeiros que os entes possuem (sejam advindos de arrecadação própria ou de transferências intergovernamentais) e à discricionariedade para gastar esses recursos conforme sua preferência;

d) Descentralização administrativa, relativa às competências para implementar políticas públicas e para participar ou não de decisões concernentes a elas.

A partir dessas classificações, é possível perceber alguns tipos de federalismos que se destacam. Obinger, Leibfried e Castles (2005) analisaram comparativamente algumas nações federativas de modo a verificar diferenças e semelhanças entre suas estruturas, chegando a agrupá-las em dois tipos. O primeiro deles, o federalismo competitivo, é típico de países com forte descentralização decisória, como é o caso dos Estados Unidos. Nesse modelo, há uma clara separação vertical de poder e os governos subnacionais possuem maior poder de decisão sobre as políticas públicas, com maior discricionariedade sobre o uso dos recursos. As políticas sociais tendem a ser mais brandas, voltadas para o alívio da pobreza, e não para a redução de desigualdades. Já no segundo modelo, o do federalismo cooperativo, os governos subnacionais não possuem tanta autonomia decisória, sendo responsáveis principalmente pela implementação de políticas públicas definidas pelo nível federal. Ainda assim, algumas decisões são tomadas conjuntamente entre os entes, o que pressupõe uma maior interação entre eles. Nesses países, as políticas sociais costumam ser mais amplas, destinadas à promoção da equidade.

O Brasil, na atualidade, aproxima-se desse modelo de federalismo cooperativo, embora no pós-Constituição de 1988 tenha experimentado também traços de um modelo mais próximo do competitivo. Naquela época, foi possível observar a ocorrência de uma ampla descentralização em favor dos municípios. Contudo, essa autonomia não veio imediatamente associada à definição de padrões de condução das políticas sociais, ou seja, verificou-se uma maior descentralização fiscal sem uma definição clara de qual seria o procedimento para compatibilizá-la com a descentralização administrativa. Isso acarretou um processo de municipalização em diferentes ritmos e com base em prioridades distintas. Foi somente a partir da segunda metade da década de 1990 que o governo federal adotou uma série de

medidas para atenuar esses problemas, buscando desenvolver uma melhor coordenação entre os entes (Franzese, 2010; Soares; Machado, 2018).

Direcionando o olhar para uma perspectiva fiscal, Rezende (2010) critica a maneira como foi pensada a repartição de recursos fiscais entre os entes federados na Constituição de 1988 e a forma como algumas medidas posteriores foram conduzidas. O autor argumenta que essas regras foram elaboradas à parte de um modelo de federalismo fiscal, o que trouxe graves distorções e desequilíbrios, com consequências negativas para o atingimento dos objetivos das políticas públicas, em especial para a redução de disparidades sociais e regionais. Para ele, a estratégia de municipalização na divisão das receitas públicas gerou desequilíbrios verticais, ocasionando a perda de posição dos governos estaduais nessa repartição. Além disso, também houve desequilíbrios horizontais, que se deram principalmente devido à iniciativa de congelamento dos índices de rateio do FPE e do FPM. Congelados desde 1989, os critérios de rateio não refletem mais a realidade atual das localidades à época, o que pode prejudicar determinados governos municipais e estaduais.

Algumas medidas, todavia, tiveram sucesso no que se refere à tentativa de aprimorar a coordenação federativa e reduzir as dissonâncias entre a repartição de recursos entre os entes federados e o gerenciamento de suas competências e responsabilidades. Foi o caso da Emenda Constitucional nº 29, de 2000, que introduziu a obrigatoriedade de que os governos subnacionais utilizassem um percentual mínimo de suas receitas com gastos em saúde: 12%, no caso dos estados e 15% para os municípios. Além disso, a Lei Complementar nº 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, buscou promover uma maior responsabilização fiscal aos governos subnacionais, com o intuito de atravancar sua liberdade desenfreada com gastos e endividamentos.

O Fundef, criado em 1996, e posteriormente o Fundeb, instituído em 2007, que são objeto de estudo deste trabalho, configuram-se como exemplos exitosos de correção de distorções, uma vez que trouxeram como solução a divisão dos recursos conforme a localização das matrículas escolares. Essa foi uma medida importante no sentido de aproximar a disponibilidade de recursos ao tamanho da demanda a ser atendida (Rezende, 2010; Soares; Machado, 2018). Tratou-se, no caso destes fundos, de um mecanismo de solidariedade federativa para alocação de recursos visando a redução

de desigualdades territoriais, sustentado na coerção legal sobre os três níveis de governo.

Essas e outras iniciativas transformaram as relações intergovernamentais no país, tornando o modelo federativo brasileiro mais próximo do cooperativo. Isso foi possível porque o governo central se encontrava mais fortalecido, política e financeiramente, na segunda metade da década de 1990 do que logo após a promulgação da Constituição, principalmente em decorrência do sucesso do Plano Real. Sendo assim, ele pôde utilizar seu poder regulatório na esfera macroeconômica com a finalidade de reduzir desequilíbrios fiscais, a partir do reenquadramento dos governos subnacionais. A partir disso, o governo federal passou, portanto, a ter um maior controle sobre a agenda e sobre a condução de políticas sociais - dentre elas, o Fundeb (Franzese, 2010). Dado esse panorama, a próxima seção deste trabalho se dedica à análise comparativa entre as principais características das três versões do Fundeb.

#### **4.2 O Fundef, o Fundeb e o Fundeb permanente: uma análise comparativa entre as três versões do fundo**

Com o intuito de analisar as três versões do Fundeb, optou-se pela escolha de quatro parâmetros centrais:

- a) sua composição e critérios de redistribuição entre os governos subnacionais;
- b) sua capacidade de corrigir distorções na gestão do gasto público;
- c) a margem de controle do governo central e o que resta em termos discricionários para os demais entes federados;
- d) seu papel na promoção da equidade.

Esses elementos foram escolhidos com base na literatura acerca do federalismo, especialmente sobre o federalismo fiscal, apresentada anteriormente, como os estudos de Obinger, Leibfried e Castles (2005); Franzese (2010); Rezende (2010); e Soares e Machado (2018). Tem-se por objetivo compreender tamanho êxito do fundo, mas também entender os motivos das mudanças entre as versões e seus propósitos.

Além dos pontos elencados acima, também foram descritas especificidades de cada versão que se mostraram pertinentes para a realização da análise.

#### a) O Fundef

O Fundef foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996, que também estabeleceu as atuações prioritárias de cada nível de governo na educação: os municípios atuavam prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental; os estados, nos ensinos fundamental e médio; e a União seria responsável pelo financiamento das instituições de ensino federais e pela prestação de assistência técnica e financeira aos governos subnacionais para garantir a equalização de oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade do ensino. Dessa forma, foi estabelecido que os estados e os municípios teriam responsabilidade compartilhada sobre o ensino fundamental. Além disso, a EC nº 14/1996 definiu que os estados e municípios deveriam destinar para a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental, por pelo menos 10 anos, no mínimo 60% de seus recursos reservados para a educação por previsão constitucional (Brasil, 1996).

No que se refere à composição do fundo, foi definido que ele seria constituído por 15% da arrecadação por via das transferências obrigatórias do FPM e FPE e por via do ICMS; do Imposto sobre Produtos Industrializados para Exportação (IPI-Exp); além de 15% dos recursos relativos à desoneração de exportações (repasses da Lei Kandir). Sua distribuição seria realizada entre cada estado e seus municípios, de forma proporcional ao número de alunos matriculados em cada rede de ensino fundamental. Ademais, a União seria responsável pela complementação de recursos aos fundos estaduais que não atingissem o valor mínimo por aluno, estipulado nacionalmente (Brasil, 1996).

Quanto à capacidade do Fundef de corrigir distorções na gestão do gasto público, é importante retomar o problema enfrentado pelo país no pós-1988, no que se refere ao forte movimento de descentralização. As políticas sociais, incluindo a educação, foram sendo conduzidas de maneira diversa, com liberdade significativa para os entes com relação aos gastos. Esse cenário problemático ainda acabava acirrando disparidades regionais e contrastes entre as redes estaduais e municipais de ensino, haja vista que cada escola se sujeitava à capacidade de arrecadação de sua instância

de governo (Semeghini, 2001). É por isso que Rezende (2010) considera bastante engenhosa a solução trazida pelo fundo de localizar as demandas a serem atendidas, a partir da distribuição dos recursos do fundo com base no número de matrículas, de forma redistributiva entre os governos.

A situação caótica de liberdade desenfreada de gastos levou à instituição de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), de modo a verificar a destinação dos gastos com educação por parte dos governos subnacionais. Verificou-se que os estados gastavam, em média, menos de 20% das despesas constitucionalmente vinculadas à educação com o pagamento de professores. Dessa forma, concluiu-se que os baixos salários dos professores, que em muitas escolas não atingiam o valor do salário mínimo à época, eram fator central que determinava a baixa qualidade da educação pública. A elevação do desempenho educacional passou a ser, pois, uma prioridade para o governo federal (Melo, 2005).

Assim, a EC n° 14/1996 determinou que 60% dos recursos recebidos pelos entes por meio do Fundef seriam obrigatoriamente destinados ao pagamento de salários de professores do ensino fundamental (Brasil, 1996). Essa decisão, combinada com as demais definições anteriormente mencionadas, foi parte do plano do governo federal de ampliar seu controle fiscal em relação aos governos subnacionais. Dessa forma, a União passou a ter grande poder com relação aos gastos públicos com o ensino fundamental. Mesmo com a descentralização da política educacional, o que restava em termos discricionários para os entes federados deliberarem em torno dos recursos para o ensino fundamental era uma parcela muito menor do que aquela controlada pelo governo central.

Dessa maneira, é possível considerar que o Fundef foi uma iniciativa muito bem-sucedida em termos fiscais, o que trouxe resultados positivos para a promoção de equidade e para a melhoria do ensino. As exigências previstas pela EC n° 14/1996 contribuíram para o aumento dos salários e para a qualificação de professores das redes de ensino fundamental. Além disso, foi responsável pelo crescimento do número de matrículas nesse nível de ensino e por uma intensificação da municipalização dessas matrículas, uma vez que os municípios passaram a ter interesse em receber recursos do fundo, e muitos estados optaram por transferir o ônus do gerenciamento da rede aos municípios (Gomes, 2009).

Ainda assim, apesar de seu êxito, é possível mencionar alguns problemas do Fundef. Primeiramente, o fato de que ele se destinava somente ao ensino fundamental fazia com que os outros níveis de ensino não dispusessem de mecanismos de financiamento de tamanha robustez, encontrando-se prejudicados. Um outro ponto negativo a ser destacado foi relativo à condução da regra de complementação da União. Como não havia sido estipulado um valor mínimo para esse tipo de transferência e o cálculo do gasto mínimo por aluno era definido pelo próprio governo central, a União despendia com a complementação valores insuficientes para suprir as necessidades de determinados estados (Melo, 2005). A próxima subseção demonstra como foi possível contornar esses problemas com a criação do Fundeb.

#### b) O Fundeb

O Fundeb foi criado em 2006, por meio da EC nº 53/2006, e implementado em 2007, substituindo o Fundef após dez anos de vigência. A experiência com o Fundef permitiu que alguns aspectos se mantivessem inalterados, mas que outros passassem por mudanças de modo a possibilitar o aprimoramento da política. A principal alteração entre as duas versões do fundo se refere à ampliação de sua abrangência: agora, seria destinado a toda a educação básica, incluindo, além do ensino fundamental, a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos - EJA. Um outro avanço importante para a valorização dos professores foi a previsão do estabelecimento de um piso salarial nacional para os profissionais da educação pública. Outro elemento importante trazido pelo Fundeb, que até então com o Fundef não havia ganhado muita atenção, é a preocupação com o fortalecimento dos mecanismos de controle social, reforçando o papel fundamental dos conselhos no acompanhamento e na fiscalização da distribuição e aplicação dos recursos do fundo (Brasil, 2006; Brasil, 2007).

Também houve mudanças quanto à composição do fundo. Foi ampliada a cesta de fontes da qual os recursos seriam extraídos, além de ter ocorrido um aumento do percentual de contribuição. Dessa forma, ele seria composto por 20% do FPE; do FPM; do ICMS; do IPI-Exp; da desoneração de exportações; do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD); do IPVA; e da quota-parte do Imposto Territorial Rural devida aos Municípios (ITR). Passou-se por um período de transição

de três anos, com um aumento progressivo do percentual até atingir o percentual de 20% de contribuição. No que se refere aos critérios de redistribuição dos recursos, a redistribuição se daria com base no número de alunos matriculados nas redes de educação básica (Brasil, 2006).

A complementação da União foi um outro fator crucial de mudança em relação ao Fundef. O Fundef não definia critérios claros para sua alocação, o que trazia problemas concernentes ao exercício da função supletiva do governo federal. Já com o Fundeb, foi determinado um valor mínimo de 10% do valor dos recursos do fundo a ser destinado para aqueles fundos estaduais que não atingissem o valor mínimo por aluno (Brasil, 2006). Esse foi um passo muito importante para a promoção da equidade e para a correção de distorções na gestão dos gastos públicos, pois garantiu que tais recursos não fossem distribuídos de maneira arbitrária. No entanto, com o passar dos anos, pesquisadores e profissionais da educação passaram a considerar esse percentual insuficiente para corrigir tamanhas disparidades regionais - situação que foi mobilizada durante a construção do Fundeb permanente.

Essas foram as mudanças mais expressivas trazidas pelo Fundeb, em 2006, comparativamente ao Fundef. Com relação ao controle fiscal do governo central, por exemplo, não houve alterações muito significativas. A destinação dos recursos do fundo para o pagamento de salários de professores continuou sendo de 60%, com a diferença de que agora esses recursos seriam utilizados para o pagamento de salários de professores de toda a rede básica de ensino, e não apenas do ensino fundamental (Brasil, 2006). Alterações mais robustas puderam ser percebidas entre essa versão do fundo e o modelo do Fundeb permanente, de 2020, que serão abordadas na subseção a seguir.

### c) O Fundeb permanente

Um grande problema da versão do Fundeb de 2006 foi o estabelecimento de um prazo de validade para sua existência: 31 de dezembro de 2020. Sendo assim, a política, embora constitucionalizada, não era perene por ter data para acabar. Contudo, com seu indiscutível êxito, a quase totalidade dos estados e municípios brasileiros dependiam do fundo para sustentar suas redes de ensino básico e seu fim representaria uma crise de grandes proporções para a educação pública. Com a data

de extinção do Fundeb estipulada, as discussões em torno de sua versão permanente já se iniciaram durante a elaboração do PNE (2014-2024). Alguns meses após sua publicação, foi apresentada na Câmara dos Deputados a PEC 15/2015, que tratava da criação do Fundeb permanente. Foi, posteriormente, instituída a Comissão Especial do Fundeb Permanente. Desde então, foram realizados intensos ciclos de debates, envolvendo diversos atores sociais (Cruz et al., 2019).

A tramitação da PEC se deu ao longo de três governos: Dilma, Temer e Bolsonaro. Mas foi durante o governo Bolsonaro que ocorreu o momento mais crucial para a definição do destino do Fundeb. Com sua extinção prevista para dezembro de 2020, a aprovação da versão permanente do fundo se fazia urgente. O governo à época, contudo, não participou ativamente das discussões concernentes ao novo fundo e, quando apresentava algum posicionamento, já próximo do prazo final de vigência constitucional do Fundeb, suas ponderações foram relacionadas, principalmente, a uma postura contrária ao aumento de recursos para o fundo e à defesa de sua distribuição para instituições privadas (Camargo, 2020). Assim, o Legislativo foi conduzindo a pauta paralelamente aos interesses do Executivo e, em 26 de agosto de 2020, foi finalmente publicada a EC n° 108/2020 que constitucionalizou o Fundeb, mesmo em uma conjuntura adversa às políticas sociais.

O Fundeb permanente, construído a muitas mãos, trouxe alterações significativas visando ao seu aprimoramento, comparativamente à sua versão anterior. Com relação à sua composição e critérios de redistribuição, não houve alterações. Já no que se refere à complementação da União, ocorreu um aumento expressivo: de no mínimo 10% do total de recursos do fundo para no mínimo 23%, valor a ser gradualmente atingido até o ano de 2026 (Brasil, 2020a). Essa medida foi extremamente importante para a promoção da equidade, tendo em vista o fato de que o percentual de 10% não estava sendo suficiente para a correção de disparidades regionais.

Além disso, um novo tipo de complementação foi criado: o valor anual total por aluno (VAAT), que distribui recursos do fundo diretamente às redes públicas municipais e distritais (Brasil, 2020a; Brasil, 2020b). Esse aspecto pode ser visto como um avanço comparativamente à versão anterior do fundo, que previa somente a distribuição de recursos complementares para os estados que, na média, não atingissem o valor

mínimo por aluno, prejudicando municípios pobres em estados ricos uma vez que deixavam de receber tais recursos. Assim, esta alteração representa uma mudança importante em se tratando da correção de distorções na gestão dos gastos.

Quanto ao controle por parte do governo central acerca da destinação dos recursos do Fundeb, houve também uma alteração significativa: enquanto nas duas versões anteriores do fundo os entes deveriam aplicar 60% dos recursos com o pagamento de professores, agora esse percentual passou a ser de 70% (Brasil, 2020a). Essa medida foi importante no sentido de promover a valorização dos profissionais da educação, mas configurou-se como uma limitação ainda maior no que concerne à discricionariedade dos governos subnacionais para a destinação dos recursos. Sendo assim, entende-se que a política restringiu ainda mais as liberdades dos entes, aumentando o poder de controle por parte do governo federal.

Por fim, em se tratando da promoção da equidade por parte da política, um importante passo foi dado: a incorporação do CAQ. Por meio dele se pretendeu estabelecer um padrão mínimo de qualidade do ensino, o que é fundamental, tendo em vista o papel da União, previsto na Constituição, de prestar assistência aos governos subnacionais com o intuito de aliar equidade e qualidade na educação (Brasil, 1988).

O CAQ é um dispositivo que vinha sendo discutido desde a construção do Fundef, mas que não foi incorporado à época e nem na versão anterior do Fundeb. O PNE 2014-2024 definiu a implantação do CAQ como um parâmetro para o financiamento da educação básica no país, estipulando um prazo de até dois anos para sua regulamentação. Todavia, embora tenha sido criado um grupo de trabalho para estudar a viabilidade da implementação do CAQ, o prazo não foi cumprido e ele não foi regulamentado. A EC n° 108/2020 determinou a regulamentação do CAQ em lei complementar, o que pode reavivar as discussões em torno da implantação do dispositivo uma vez que agora ele está previsto na Constituição (Brasil, 2020a; Farenzena, 2019).

No entanto, existe um aspecto polêmico trazido pelo Fundeb permanente: a introdução do VAAR, um tipo de complementação da União que leva em consideração a aprendizagem e desempenho escolar para a distribuição dos recursos. Ele vem sendo criticado por estudiosos da educação, pois entende-se que o valor do repasse seria mensurado a partir do IDEB, que é o principal indicador de desempenho escolar

do país, mas que não reflete fatores externos ao ambiente escolar que podem ter impacto no rendimento dos alunos, como classe social, raça e gênero. Dessa forma, seria necessário reformular o IDEB ou criar um indicador que levasse em consideração essas questões para garantir a operacionalização do VAAR de maneira equitativa, atuando no sentido de reduzir desigualdades e não de as sustentar (Brasil, 2020a; Brasil, 2020b; Tripodi, 2021).

Mesmo assim, entende-se que o Fundeb permanente trouxe avanços muito importantes, a começar pela constitucionalização do fundo sem prazo de validade. O aprimoramento contínuo da capacidade do fundo de corrigir desequilíbrios fiscais também é um ponto a ser enaltecido. E, embora seja possível mencionar o problema em torno do VAAR, entende-se que, de maneira geral, o Fundeb permanente continua mantendo o compromisso da política de promover a equidade e reduzir disparidades sociais, regionais e educacionais, o que pode ser percebido com a preocupação com a incorporação do CAQ.

#### d) Panorama comparativo entre as versões do Fundeb

O Fundef se configurou como uma política redistributiva de grande êxito no país. A solução de promover a distribuição de recursos conforme o número de alunos matriculados, independentemente do quanto haviam contribuído para o fundo, foi muito importante para a correção de desequilíbrios fiscais e disparidades regionais. A estrutura do Fundef estimulou a criação de vagas nas redes de ensino e fomentou a municipalização das redes de ensino fundamental, o que foi essencial para qualificar o gasto público já que os municípios tinham a obrigatoriedade constitucional de gastar 25% com educação, mas tinham poucos alunos matriculados no ensino fundamental para justificar a aplicação desse percentual (Gouveia; Souza, 2015). Apesar de seu sucesso, era necessário expandir a abrangência do modelo para toda a educação básica e resolver os problemas concernentes ao estabelecimento de critérios mais claros para a complementação da União.

A versão de 2006 do Fundeb levou em consideração esses aspectos, ao abarcar toda a educação básica e estabelecer um valor mínimo para a complementação da União. A versão de 2020, que foi construída ao longo de cinco anos com a participação de múltiplos atores, buscou mais ainda aperfeiçoar o desenho da política com um

aumento mais robusto da complementação da União, a incorporação do CAQ a o aumento do percentual a ser destinado ao pagamento de salários de profissionais da educação. É possível dizer que foi realizado, ao longo das três versões, um aprimoramento contínuo do fundo de maneira a promover, de modo mais eficaz, a equidade na educação.

É claro que permanecem problemas relevantes dada a complexidade da política. Rezende (2010) menciona, por exemplo, uma limitação relacionada à complementação da União: ela é destinada àqueles entes que, mesmo após o recebimento de recursos do fundo, não atingirem o valor mínimo por aluno. Contudo, mesmo com a complementação, dificilmente esses estados pobres se equiparariam aos estados ricos que costumam aplicar na educação bem mais do que o valor mínimo estipulado nacionalmente. Dessa forma, a correção de distorções do gasto público e a diminuição de desigualdades regionais nunca seria plenamente sanada. Um outro entrave diz respeito à adoção do VAAR e à falta de definição de critérios claros para sua aplicação, o que também pode propiciar o acirramento de desigualdades.

Dessa forma, entende-se que ainda existem desafios a serem enfrentados para que o Fundeb continue se aprimorando. O CAQ, por exemplo, embora tenha sido incorporado na EC nº108/2020, ainda não está regulamentado e demanda esforços do governo para que possa finalmente produzir os resultados voltados para a melhoria da qualidade do ensino. Ainda assim, não há como negar o enorme êxito da política, que demonstra os esforços da União no sentido de exercer seu papel de equalizar oportunidades para todos os cidadãos, e sua responsabilidade no que diz respeito ao *policy decision-making*, deixando para os governos subnacionais a função de *policy-making* - um belo exemplo do federalismo cooperativo brasileiro.

O quadro a seguir sintetiza a comparação entre as três versões do fundo:

Quadro 1 - Síntese da comparação entre as três versões do Fundeb.

PARÂMETROS DE ANÁLISE	VERSÃO DO FUNDO		
	Fundef	Fundeb	Fundeb permanente
<b>Composição do fundo</b>	15% do FPE, FPM, ICMS, IPI-Exp e Lei Kandir	20% do FPE; FPM; ICMS; IPI-Exp; Lei Kandir; ITCMD; IPVA; e quota-parte do ITR	20% do FPE; FPM; ICMS; IPI-Exp; Lei Kandir; ITCMD; IPVA; e quota-parte do ITR
<b>Crítérios de redistribuição</b>	Recursos destinados aos entes federados conforme matrículas na rede de ensino fundamental	Recursos destinados aos entes federados conforme matrículas nas redes de educação básica	Recursos destinados aos entes federados conforme matrículas nas redes de educação básica
<b>Correção de distorções</b>	Trouxe soluções positivas, mas ainda havia problemas, pois era restrito ao ensino fundamental e não estipulava regras quanto à complementação da União	Trouxe melhorias em relação ao Fundef, passando a abranger toda a educação básica e estipulando um valor mínimo de 10% dos recursos do fundo para a complementação da União	Parte dos recursos de complementação passaram a ser destinados diretamente a municípios, com o intuito de corrigir desequilíbrios horizontais
<b>Autonomia dos entes federados</b>	União tinha mais controle. Os entes tinham discricionariedade sobre 40% dos recursos recebidos	União tinha mais controle. Os entes tinham discricionariedade sobre 40% dos recursos recebidos	União passou a ter ainda mais controle. Os entes passaram a ter discricionariedade sobre 30% dos recursos recebidos
<b>Promoção da equidade</b>	Trouxe resultados positivos para a promoção de equidade e para a melhoria do ensino, mas ainda era necessário expandir para toda a educação básica e aumentar a complementação	O estabelecimento de um valor para a complementação foi fundamental para a promoção da equidade, mas o valor de 10% foi sendo considerado insuficiente com o passar dos anos	O aumento do valor de complementação da União para 23% e a incorporação do CAQ foram medidas muito importantes para a promoção da equidade

Fonte: elaboração própria.

## **5 O PROCESSO DE TRAMITAÇÃO DA PEC 15/2015**

As discussões acerca de um Fundeb permanente se iniciaram em 2015, alguns meses após a publicação do Plano Nacional de Educação (2014-2024). A primeira PEC (15/2015) que tratava sobre o assunto foi apresentada na Câmara dos Deputados pela deputada federal Raquel Muniz (PSC/MG) e, iniciada sua tramitação, foi instituída a Comissão Especial do Fundeb Permanente, tendo a relatoria sido passada para a deputada federal Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO).

A tramitação da PEC se deu entre os anos de 2015 e 2020, do governo Dilma ao governo Bolsonaro. Nesses seis anos, foram apresentadas numerosas contribuições por parte dos atores internos e externos ao processo Legislativo, incluindo as definições quanto aos valores e características da complementação da União; a incorporação do CAQ; e o percentual do valor do fundo a ser destinado para o pagamento de profissionais da educação. Estudiosos da educação consideram que as discussões que culminaram no texto final do Fundeb permanente foram extremamente ricas, uma vez que as mudanças trazidas pela nova versão do fundo representam um avanço comparativamente à sua versão anterior (Ferreira; Oliveira, 2021).

Este capítulo se propõe, portanto, a analisar a tramitação da PEC 15/2015, buscando compreender as diversas nuances do processo que culminaram em seus avanços incrementais, com foco no CAQ e na ampliação da complementação da União. Foram analisados diversos documentos relacionados à tramitação, que possibilitaram a identificação das principais contribuições dos diversos atores e grupos de interesse que participaram das discussões, bem como as dinâmicas das relações entre os poderes Legislativo e Executivo durante o processo. O capítulo está dividido em três seções. A primeira apresenta uma contextualização sobre a tramitação da PEC, incluindo informações sobre sua criação, sobre a composição da Comissão Especial, sobre as reuniões realizadas e os convidados externos. A segunda discorre sobre os aspectos marcantes das reuniões e as contribuições dos debates para o aprimoramento do fundo. Por fim, a terceira traça um panorama da cadeia causal de eventos que influenciaram a construção do Fundeb permanente, com destaque para os atores e grupos de interesse e para as relações entre os poderes Executivo e Legislativo.

### **5.1 Da apresentação à aprovação da PEC: contextualização do processo**

Esta seção contextualiza o processo de tramitação da PEC 15/2015. Conforme mencionado anteriormente, a ideia de tornar o Fundeb permanente se deu a partir de discussões do PNE 2014-2024, em que se alertou para a importância de debater a perenização do fundo, haja vista seu prazo de validade em 31 de dezembro de 2020. Na justificativa da deputada Raquel Muniz, ao apresentar a PEC, ela mencionou que o Fundeb não deve ser visto como uma política provisória, pois seu fim provocaria problemas muito sérios para o financiamento da educação básica pública no país. Ela argumentou que grande parte das metas do PNE, inclusive, só poderiam ser operacionalizadas a partir de recursos do Fundeb, sendo importante a decisão de tornar o fundo permanente em defesa da educação pública brasileira.

O texto inicial da PEC, apresentado em 07/04/2015, na 55ª legislatura, não trazia inovações frente à versão anterior do Fundeb, ficando para discussões posteriores no Legislativo possíveis alterações relacionadas aos diversos dispositivos do fundo. Previa-se a complementação da União, mas com o valor inalterado de 10% dos recursos totais do fundo. A implementação do CAQ ainda não havia sido mencionada. A proposição foi analisada pela CCJC e o parecer foi pela sua admissibilidade.

Todavia, a Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre a PEC 15/2015 só foi criada em 30/11/2016, pelo então presidente da Câmara Rodrigo Maia. O ato da presidência convocou a primeira reunião da Comissão Especial para o dia 06/12/2016 e designou para compor a Comissão, conforme indicação das lideranças, os seguintes deputados:

Quadro 2 - Composição da Comissão Especial sobre o Fundeb na 55ª legislatura.

TITULARES	SUPLENTES
<b>PMDB/PP/PTB/DEM/PRB/SD/PSC/PHS/PTN/PMN/PRP/PSDC/PEN/PRTB</b>	
Altineu Côrtes (PMDB) - vaga do PR	Celso Jacob (PMDB)
Francisco Floriano (DEM) - vaga do PR	Lincoln Portela (PRB) - vaga do PR
Josi Nunes (PMDB)	Pedro Fernandes (PTB)
Manoel Júnior (PMDB)	9 vagas
Moses Rodrigues (PMDB) - vaga do PV	
Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM)	
Roberto Sales (PRB)	
Wilson Filho (PTB)	
Zé Silva (SD)	
(Deputado do PSD ocupa a vaga)	
4 vagas	
<b>PT/PSD/PR/PROS/PCdoB</b>	
Alice Portugal (PCdoB)	Chico Lopes (PCdoB)
Daniel Almeida (PCdoB)	(Deputado do PRB ocupa a vaga)
Raquel Muniz (PSD) - vaga do PMDB	6 vagas
(Deputado do DEM ocupa a vaga)	
(Deputado do PMDB ocupa a vaga)	
5 vagas	
<b>PSDB/PSB/PPS/PV</b>	
Izalci Lucas (PSDB)	Raimundo Gomes de Matos (PCdoB)
Keiko Ota (PSB)	5 vagas
Nilton Leitão (PSDB)	
Rogério Marinho (PSDB)	
(Deputado do PMDB ocupa a vaga)	
1 vaga	
<b>PDT</b>	
Weverton Rocha (PDT)	Sérgio Vidigal (PDT)
<b>PTdoB</b>	
(Deputado do PCdoB ocupa a vaga)	1 vaga

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Câmara dos Deputados do Brasil (2016).

Vale ressaltar que alguns deputados foram indicados pelas lideranças posteriormente, e, portanto, não se encontram na lista. É o caso, inclusive, do presidente da Comissão Especial na 55ª legislatura, o deputado Thiago Peixoto (PSD/GO). A composição da presidência da Comissão era a seguinte:

Quadro 3 - Composição da Presidência da Comissão Especial sobre o Fundeb na 55ª legislatura.

Presidente da Comissão Especial:	Thiago Peixoto (PSD)
1º Vice-Presidente:	Izalci Lucas (PSDB)
2º Vice-Presidente:	Ságuas Moraes (PT)
3º Vice-Presidente:	Roberto Sales (DEM)
Relatora:	Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM)

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Câmara dos Deputados do Brasil (2016).

As reuniões da Comissão Especial ocorreram entre os anos de 2016 e 2018. Ao final da 55ª legislatura, a Comissão foi dissolvida e a PEC foi arquivada, tendo sido desarquivada no início da legislatura seguinte. Foi necessário criar outra Comissão Especial, com novos membros, o que foi feito a partir de ato do presidente da Câmara em 07/05/2019. O ato convocou a primeira reunião da nova Comissão Especial, na 56ª legislatura, para o dia 08/05/2019 e designou para compor a Comissão, conforme indicação das lideranças, os seguintes deputados:

Quadro 4 - Composição da Comissão Especial sobre o Fundeb na 56ª legislatura.

TITULARES	SUPLENTES
<b>PSL/PP/PSD/MDB/PR/PRB/DEM/PSDB/PTB/PSC/PMN</b>	
Chris Tonietto (PSL)	Dra. Soraya Manato (PSL)
Daniela do Waguiño (MDB)	Emanuel Pinheiro Neto (PTB)
Dr. Jaziel (PR)	Hélio Lopes (PSL)
Eduardo Braide (PMN)	Hildo Rocha (MDB)
Fernando Rodolfo (PR)	Juarez Costa (MDB)
General Peternelli (PSL)	Osires Damaso (PSC)
Haroldo Cathedral (PSD)	Pedro Cunha Lima (PSDB)
Jéssica Sales (MDB)	Terea Nelma (PSDB)
Luisa Canziani (PTB)	Zé Vitor (PR)
Luizão Goulart (PRB)	11 vagas
Maria Rosas (PRB)	
Mariana Carvalho (PSDB)	
Otoni de Paula (PSC)	
Professora Dayane Pimentel (PSL)	
Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM)	
Rose Modesto (PSDB)	
Sidney Leite (PSD)	
(Deputado do PSB ocupa a vaga)	
2 vagas	
<b>PDT/PODE/SOLIDARIEDADE/PCdoB/PATRI/CIDADANIA/PROS/AVANTE/PV/DC</b>	
Alice Portugal (PCdoB)	Igor Timo (PODE)
Bacelar (PODE)	Paula Belmonte (CIDADANIA)
Idilvan Alencar (PDT)	Professora Marcivania (PCdoB)
Marcelo Calero (CIDADANIA)	Túlio Gadêlha (PDT)
Marreca Filho (PATRI)	3 vagas
Tábata Amaral (PDT)	
Thiago Dimas (SOLIDARIEDADE)	
<b>PT/PSB/PSOL/REDE</b>	
Átila Lira (PSB) - vaga do DEM	Edmilson Rodrigues (PSOL)
Danilo Cabral (PSB)	João H. Campos (PSB)
Felipe Rigoni (PSB)	Lídice da Mata (PSB)
Sâmia Bomfim (PSOL)	4 vagas
3 vagas	
<b>NOVO</b>	
Tiago Mitraud	1 vaga
<b>PTC</b>	
1 vaga	1 vaga

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Câmara dos Deputados do Brasil (2019).

Da mesma forma que na legislatura anterior, alguns deputados foram designados pelas lideranças posteriormente para assumirem posições na Comissão. Na 56ª legislatura, a composição da presidência era:

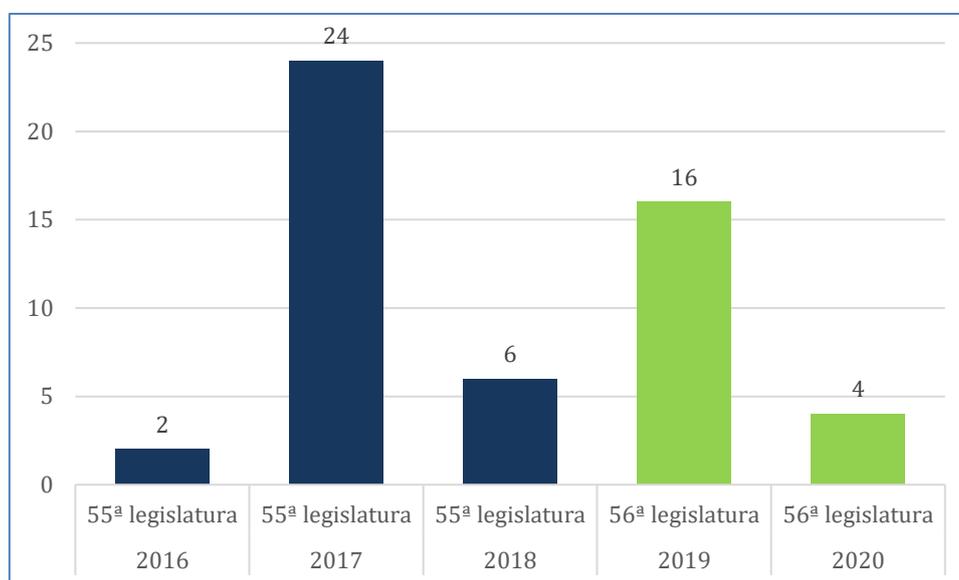
Quadro 5 - Composição da Presidência da Comissão Especial sobre o Fundeb na 56ª legislatura.

Presidente da Comissão Especial da PEC 015/2015:	João Carlos Bacelar Batista (PODE)
1º Vice-Presidente:	Idilvan Alencar (PDT)
2º Vice-Presidente:	Danilo Cabral (PSB)
3º Vice-Presidente:	Professora Rosa Neide (PT)
Relatora:	Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM)

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Câmara dos Deputados do Brasil (2019).

No que se refere às reuniões realizadas nessa legislatura, elas ocorreram nos anos de 2019 e 2020. Para fins de comparação entre o quantitativo das reuniões das 55ª e 56ª legislatura, o gráfico abaixo apresenta o número de reuniões realizadas e que foram analisadas no presente trabalho:

Figura 2 - Número de reuniões da Comissão Especial sobre o Fundeb, por ano e respectiva legislatura.



Fonte: Elaboração própria.

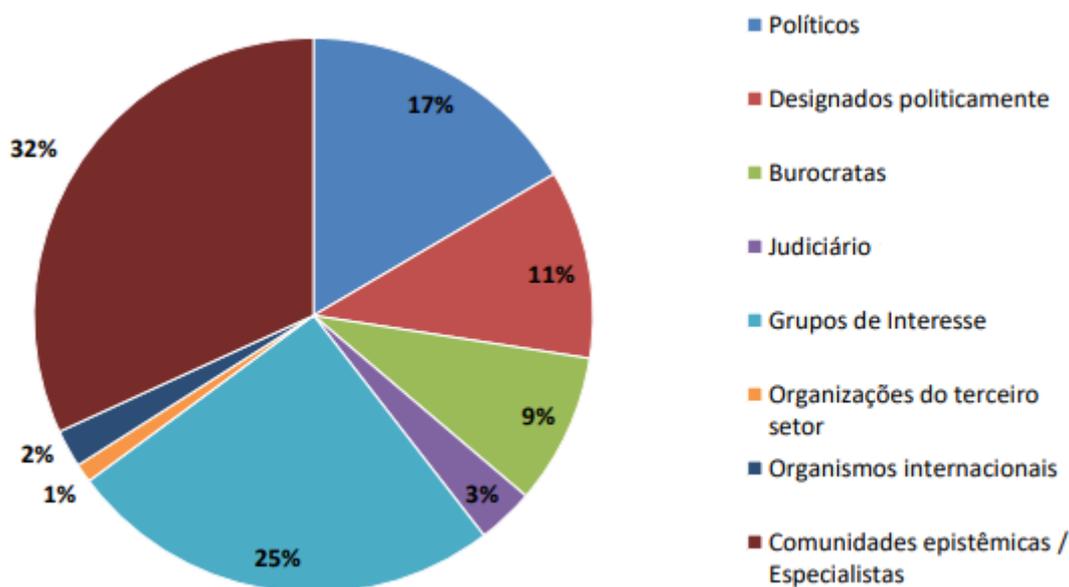
Ressalta-se que as reuniões consideradas para fins de elaboração do gráfico em questão são as que foram analisadas no presente trabalho, levando em consideração a disponibilidade do registro da reunião no *site* da Câmara dos Deputados, em

formato de vídeo, áudio ou transcrição. Algumas reuniões da Comissão Especial ocorreram, mas não houve registros do teor das discussões no *site*, e, portanto, não foi possível analisá-las. No entanto, grande parte dessas reuniões que não foram registradas eram reuniões internas, não deliberativas, e que não envolviam a participação de convidados externos. O total de reuniões analisadas foi de 52 reuniões, sendo que 32 delas ocorreram na 55ª legislatura e 20 foram realizadas na 56ª legislatura.

Analisando o gráfico, é possível observar que a maior parte das reuniões da Comissão Especial aconteceram no ano de 2017, na 55ª legislatura, seguido pelo ano de 2019. Quanto ao ano de 2016, como a primeira reunião aconteceu em dezembro, o ano já estava terminando e não foi possível realizar muitas reuniões. O ano de 2018, por sua vez, era um ano eleitoral, e as reuniões da Comissão só ocorreram até o mês de junho. E, no caso do ano de 2020, aconteceram as reuniões deliberativas finais acerca do texto da PEC, sendo que a última se deu no mês de julho. Portanto, é compreensível que os anos de 2017 e 2019 tenham sido os anos com o maior número de reuniões, com destaque para o ano de 2017, em que a totalidade delas se caracterizou como audiências públicas, com a participação de convidados externos que trouxeram diversas contribuições para a construção do Fundeb permanente. A lista de participantes das audiências se encontra no apêndice do presente trabalho.

Por fim, quanto ao perfil dos convidados das reuniões, Teixeira *et al.* (2023) elaboraram gráficos comparativos entre as posições ou funções dos participantes das audiências públicas da Comissão Especial na 55ª e na 56ª legislatura:

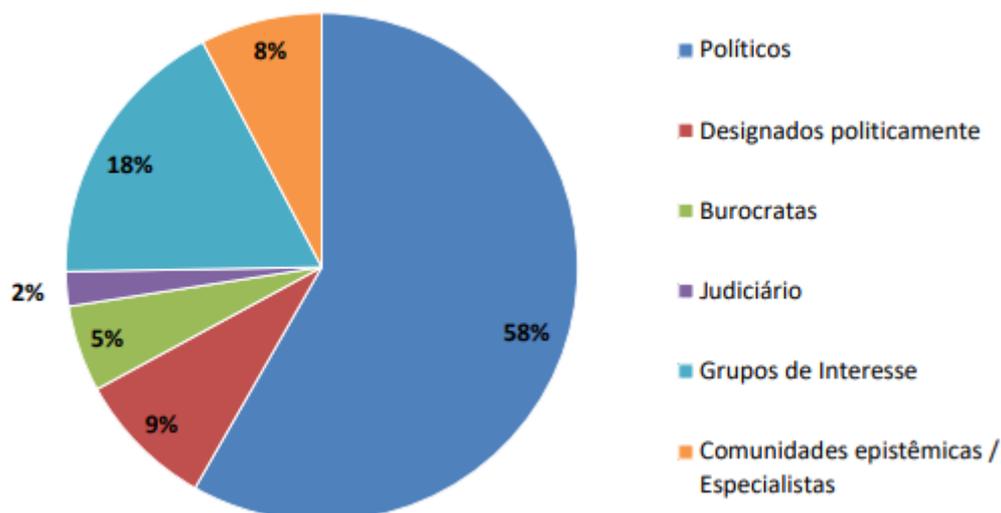
Figura 3 - Perfil dos convidados das audiências públicas da Comissão Especial sobre o Fundeb na 55ª legislatura.



Fonte: Teixeira *et al.*, 2023.

De acordo com o gráfico apresentado, observa-se que, na 55ª legislatura, a maior parte dos convidados (32%) era composta por especialistas e comunidades epistêmicas, que, segundo os autores, configuram-se como organizações que abarcam profissionais com expertise em um assunto específico. Em segundo lugar (25%), encontram-se os grupos de interesse, ou seja, atores não governamentais que podem influenciar políticas públicas de alguma maneira, como movimentos sociais, associações ou sindicatos. Somente em terceiro lugar, com 17% do total de participantes, vêm os políticos. Essa composição é bastante diferente dos convidados das audiências da 56ª legislatura:

Figura 4 - Perfil dos participantes das audiências públicas da Comissão Especial sobre o Fundeb na 56ª legislatura.



Fonte: Teixeira et al., 2023.

Como se pode observar, a grande maioria dos convidados das audiências públicas na 56ª legislatura era composta por políticos: 58% do total, sendo um percentual bastante expressivo. Em segundo lugar, vinham os grupos de interesse (18%). Os demais grupos não alcançaram 10% do total. Essa mudança pode estar relacionada ao processo de formulação ter contado com um momento de abertura para contribuições da sociedade para depois ter um foco específico no desenho da peça legislativa; ou pode indicar uma mudança de abordagem da Mesa Diretora da Comissão. De qualquer forma, a diferença clara do perfil dos participantes também se replicou no teor das discussões da Comissão entre as duas legislaturas: a 55ª mais voltada para aspectos técnicos e a 56ª mais focada em questões políticas, conforme será abordado nas seções subsequentes.

## 5.2 A construção do Fundeb permanente na perspectiva do Custo Aluno Qualidade e da complementação da União: marcos dos principais avanços incrementais no fundo

Esta seção se destina a analisar as reuniões da Comissão Especial do Fundeb permanente, buscando compreender como se consolidaram os avanços concernentes ao CAQ e à complementação da União, traçando a cadeia causal dos

acontecimentos envolvidos nos debates e nas decisões relativas a esses dispositivos. Também foram mencionados aspectos relacionados a outras decisões pertinentes à construção do Fundeb permanente, embora ressaltando que o foco, tendo em vista o objeto do presente trabalho, foi nas questões que dizem respeito aos avanços já mencionados.

No dia 06/12/2016, aconteceu a primeira reunião da Comissão Especial que torna permanente o Fundeb. Informou-se que a Comissão Especial foi instalada pelo presidente da Câmara, Rodrigo Maia, sendo composta por 27 membros titulares, com igual número de suplentes. Na reunião em questão, foram realizadas eleições para presidente da Comissão. A votação aconteceu por meio de escrutínio secreto e eletrônico e o único candidato foi o deputado Thiago Peixoto, tendo sido eleito com o total de 15 votos (um voto em branco, totalizando 16 votos).

A deputada Raquel Muniz, autora da PEC, discutiu a importância do Fundeb para o desenvolvimento da educação básica e mencionou seus trabalhos na Comissão de Educação. Agradeceu aos parlamentares envolvidos e convidou escolas e entidades para participarem das discussões. Também argumentou sobre a necessidade de financiamento adequado para melhorar a educação no Brasil, destacando o papel do Fundeb. A deputada Professora Dorinha Seabra, relatora da Comissão Especial, foi elogiada pela deputada Raquel por seu trabalho na área educacional. A deputada Dorinha Seabra destacou a importância do Fundeb para reduzir desigualdades, ressaltando que ainda existem muitos desafios para aprimorar a qualidade da educação pública no país.

Um aspecto mencionado na reunião foi o papel fundamental dos estados e dos municípios na composição dos recursos do Fundeb, haja vista que a responsabilidade da União é de redistribuir os recursos arrecadados pelos entes subnacionais e complementá-los quando há necessidade. Dessa forma, pontuaram-se as atribuições de cada ente, considerando-se o pacto federativo, entendendo a importância do investimento equilibrado nas escolas, visando melhorias na qualidade da educação básica sem acirrar desigualdades regionais.

De maneira alinhada a essa perspectiva, fez-se também alusão à necessidade de infraestrutura adequada nas escolas, inserindo já neste momento o Custo Aluno Qualidade no debate, sendo mencionada a necessidade de investimentos em

espaços físicos - salas de aula, laboratórios, bibliotecas etc. Como um dos aspectos centrais do Fundeb permanente, entende-se a importância de ouvir diferentes entidades e especialistas nessa área para qualificar as discussões em prol de construir o CAQ de forma que atenda às demandas dos principais atores envolvidos.

Por fim, um outro ponto relevante mencionado nessa reunião de instalação foi a relevância do planejamento municipal na execução orçamentária e na melhoria das estruturas escolares. Entendeu-se que a estratégia de trazer os municípios para a centralidade do debate em torno do Fundeb permanente poderia ser essencial para promover a valorização dos profissionais da educação e a melhoria das condições de trabalho nas escolas.

Em 14/12/2016, ocorreu a eleição dos vice-presidentes da Comissão Especial, por meio de escrutínio secreto e eletrônico. A única chapa concorrente, que foi eleita com 14 votos, era aquela composta pelos deputados Izalci Lucas (PSDB/DF) como primeiro vice-presidente; Ságua Moraes (PT/MT) como segundo vice-presidente; e Roberto Sales (DEM/RJ) como terceiro vice-presidente.

Após a finalização da eleição para a vice-presidência da Comissão Especial, foram levantadas preocupações sobre a distribuição desigual dos recursos, com escolas em regiões mais vulneráveis recebendo menos verbas - um desafio a ser trabalhado pelos membros da Comissão ao longo das discussões. Então, foi apresentada a proposta de trabalho inicial da Comissão, elaborada com o auxílio da Consultoria Legislativa, que envolvia diversos aspectos:

- a) Realizar audiências públicas com especialistas e representantes da sociedade para debater os mais diversos pontos concernentes ao Fundeb permanente;
- b) Criar várias mesas de discussão, cada uma com um foco específico, com a participação de atores interessados e especializados em cada temática;
- c) Realizar seminários regionais para ampliar o debate nas diferentes regiões do país;
- d) Agendar reuniões dos parlamentares sobre temas específicos com autoridades do Poder Executivo, Tribunais de Contas, Ministério Público, Defensoria Pública e Conselho Nacional de Educação;
- e) Realizar parceria com a Comissão de Educação e com outras frentes parlamentares da Câmara relacionadas à temática da educação;

- f) Articular a cobertura dos trabalhos da Comissão por parte do Jornal da Câmara, da Rádio Câmara e da TV Câmara;
- g) Realizar comissão geral no Plenário da casa para disseminar propostas acordadas na Comissão Especial;
- h) Após a apresentação da primeira minuta de substitutivo, criar espaço para o diálogo com as diferentes bancadas para construção e consolidação de consensos em relação à PEC.

Após essa reunião, aconteceu o recesso parlamentar, e os trabalhos foram retomados em fevereiro de 2017. Houve uma reunião em 21/02/2017, apenas para analisar e aprovar alguns requerimentos de autoria da deputada Dorinha Seabra solicitando a realização de audiências públicas temáticas com convidados especialistas. Todos os 12 requerimentos foram aprovados, tendo a primeira audiência pública da Comissão Especial ocorrido em 07/03/2017, com o tema “o Fundeb à luz do balanço de sua experiência: perspectivas abertas pela PEC 15/2015”. Nessa audiência, foram convidados os professores José Marcelino Rezende Pinto, da Universidade de São Paulo (USP), e Luiz Araújo, da Universidade de Brasília (UnB).

O professor José Marcelino ressaltou a importância da ampliação dos recursos federais para evitar quedas no número de matrículas na educação básica, mencionando a existência de problemas como o fechamento de escolas rurais em São Paulo devido ao porte pequeno e da pouca quantidade de matrículas dessas escolas. Ele citou a reforma tributária provocada pelo Fundeb: como os recursos são distribuídos conforme as matrículas, que estão concentradas na rede municipal, os municípios acabam acumulando a maior parte dos recursos do fundo, por mais que não tenham contribuído tanto quanto os estados.

Porém, muitas vezes, esses recursos não são suficientes para atingir o valor mínimo por aluno - é onde entra a complementação da União, fundamental para a redução de desigualdades. O professor comentou que no caso do estado do Maranhão, por exemplo, a complementação multiplica por dois o valor anual por aluno. Assim, ele defendeu um aumento significativo no valor dos recursos complementados pela União, que, à época, eram de 10%, valor que o professor considerou insuficiente para promover equidade educacional nas diversas regiões do país.

Por fim, o professor argumentou acerca da urgência da implementação do CAQ, que, de acordo com o Plano Nacional de Educação, já deveria estar vigente desde 2016. O problema, segundo ele, é que o dispositivo nunca foi regulamentado, e incluí-lo na emenda constitucional do Fundeb poderia ser uma oportunidade para que isso finalmente acontecesse. Na visão do professor, o CAQ dialoga com o Fundeb, haja vista que é papel da União, de acordo com a Constituição, assegurar equalização e um padrão mínimo de qualidade na educação.

Após a exposição do professor José Marcelino, o professor Luiz Araújo fez suas considerações. Ele iniciou sua fala alegando que o Fundeb foi um avanço muito grande comparativamente ao Fundef, e que a versão permanente do fundo tem potencial para melhorar ainda mais. Ele também comentou que a implementação do CAQ seria fundamental, e que estaria diretamente relacionada ao Fundeb, porque não há como estabelecer um padrão mínimo de qualidade sem interferir na principal ferramenta distributiva de recursos para viabilizar essa qualidade, que é o Fundeb.

O professor também argumentou que a municipalização das matrículas do ensino fundamental provocada pelo Fundef gerou uma sobrecarga da rede municipal, o que poderia acarretar precarização. Ele entendeu que a versão do Fundeb, à época, não foi capaz de resolver esse problema e considerou que o Fundeb permanente deveria estimular matrículas, corrigir as distorções e incluir um padrão mínimo de qualidade, o que não foi uma preocupação na lógica do fundo até aquele momento. Dessa forma, ele sugeriu que os entes federados participassem de discussões futuras da Comissão, especialmente os municípios, que são os mais impactados pelos recursos da política tendo em vista a concentração de matrículas na rede municipal. Após algumas considerações da deputada Raquel Muniz, a reunião foi encerrada.

No dia 14/03/2017, ocorreu outra audiência pública na Comissão Especial, com o tema “o Fundeb, efeito redistributivo e cooperação entre os entes federados no setor educacional: análise”. Participaram, como convidados, o Diretor de Valorização dos Profissionais de Educação, da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação (SASE/MEC), Marcos Ozorio; Idilvan Alencar, Presidente do Consed; e Alessio Costa Lima, Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

Em sua fala, Marcos Ozorio apontou desafios na construção do CAQ. Ele entendeu que mensurar um CAQ nacional seria uma tarefa difícil, uma vez que é preciso levar em consideração diversos fatores para o cálculo do valor mínimo: tamanho das turmas; formação de professores; infraestrutura adequada; entre outros aspectos. O diretor apresentou um relatório elaborado pelo grupo de trabalho destinado a realizar estudos sobre o CAQ, conforme Portaria n. 459/2015, do MEC.

O GT concluiu que a definição de um padrão único de qualidade não considera escolas de diferentes dimensões, com diferentes propostas pedagógicas. O diretor sugeriu, portanto, a possibilidade de pensar na viabilidade de CAQs regionais. Ele mencionou a existência do Simulador de Custo Aluno Qualidade (SIMCAQ), ferramenta desenvolvida em parceria entre o MEC e a Universidade Federal do Paraná (UFPR), que visa simular o CAQ e auxiliar estados e municípios na previsão orçamentária para oferecer uma educação básica com qualidade. Ele destacou também a importância da valorização dos profissionais da educação nesse cálculo.

Após a fala do diretor, o presidente do Consed e o presidente da Undime falaram sobre a importância do Fundeb como fonte de recursos para a educação, mas destacando as dificuldades enfrentadas pelos estados e municípios na gestão desses recursos, especialmente no que se refere à infraestrutura das escolas e ao transporte escolar. Além disso, ressaltaram a necessidade de uma maior complementação por parte da União no financiamento da educação básica, mencionando que ainda existia uma falta de equidade entre os diferentes estados e municípios na distribuição dos recursos do Fundeb.

O presidente da Undime argumentou que o CAQ é um mecanismo muito importante, e que deve ser implementado com agilidade, da maneira como for possível, por mais que inicialmente não se configure como uma versão ideal. Ele entendeu que a redistribuição dos recursos a partir do número de matrículas nem sempre contemplaria a necessidade de todos os municípios, pois alguns municípios pequenos não possuem potencial para ampliar as matrículas e acabam recebendo poucos recursos, prejudicando sua capacidade de oferecer uma educação de qualidade. Por isso, ele reforçou a necessidade de regulamentação do CAQ e um maior comprometimento, por parte da União, para complementar recursos e possibilitar a promoção de equidade regional na educação.

As audiências públicas que se seguiram trouxeram convidados que argumentaram em prol de um aumento do valor da complementação da União, como já tinha sido defendido por outros atores até então. Dessa forma, um aumento significativo da complementação parecia ser um encaminhamento praticamente unânime, reforçando a relevância de incluir essa medida no texto da PEC. Na audiência do dia 28/03/2017, por exemplo, o Secretário de Educação de Sergipe, Jorge Carvalho, discutiu as dificuldades enfrentadas em seu estado e destacou a insuficiência de recursos para cumprir as metas do PNE. Ele ressaltou a necessidade de ajustes na complementação dos recursos da União para o Fundeb, tendo em vista uma distribuição mais equilibrada entre os estados e municípios.

Os expositores nessa reunião mencionaram a importância da valorização dos profissionais da educação, mas destacando que existem limitações impostas pela lei de responsabilidade fiscal. Manifestaram a necessidade de salários dignos para os profissionais da educação e da atualização do piso salarial nacional, considerando os planos de carreira desses profissionais. Entenderam, ainda, que os valores da complementação da União destinados para o pagamento do salário de profissionais da educação devem ser aumentados.

Já na audiência cujo tema eram “os impactos do Fundeb na qualidade e na equidade do ensino básico público”, o economista Daniel Vazquez trouxe contribuições valorosas demonstrando como o fundo se tornou essencial para a educação básica no país. Ele destacou o potencial redistributivo da política, especialmente beneficiando municípios, que concentram o maior número de matrículas da rede de ensino básico - recebendo mais recursos do que contribuem. Ou seja, a extinção do Fundeb seria extremamente prejudicial aos municípios. Ele defendeu a criação de novos incentivos adicionais para avançar na agenda do PNE do CAQ, embora essa seja uma tarefa complicada diante das restrições fiscais impostas pelo teto de gastos.

Já o economista César Campos apontou algumas fragilidades, como o baixo investimento por aluno e a discrepância entre os gastos na rede pública e privada. Ele enxerga o Fundeb como uma boa iniciativa, mas que poderia ser mais efetivo com maior investimento e participação do governo federal. O professor José Francisco Soares, da UFMG, destacou a necessidade de focar na qualidade da educação, nas propostas pedagógicas e nos resultados alcançados, incluindo acesso, permanência

e aprendizado dos alunos. Ele reforçou que educação pública é para todos e deve ter como objetivo proporcionar aprendizado que dê sentido para a vida do aluno.

Na audiência pública do dia 18/04/2017, destinada a debater o CAQ, contou com a participação de Daniel Cara, da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Em sua fala, ele lembrou que a Constituição estabelece que a educação deveria garantir igualdade de condições para acesso e permanência na escola. No entanto, essa igualdade não seria de fato cumprida na educação pública brasileira, que conta com escolas públicas com baixo padrão de qualidade. O artigo 211 da Constituição Federal determinou que União, Estados e Municípios deveriam trabalhar juntos para garantir um padrão mínimo de qualidade na educação nacional.

Ainda segundo Daniel, o Fundeb representou um padrão mínimo de qualidade, mas não garantiu a qualidade total da educação. Seria necessário que o Fundeb absorvesse o conceito de CAQ para alcançar esse objetivo, bem como seria obrigação da União participar ativamente no financiamento da educação básica e garantir as condições adequadas de ensino-aprendizagem para os estudantes brasileiros. A implementação do CAQ seria essencial para cumprir as metas do Plano Nacional de Educação e dos objetivos da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre desenvolvimento sustentável relacionados à educação - ressaltando que o instrumento é reconhecido pela ONU como um dispositivo importante no contexto brasileiro.

Na audiência pública do dia 27/04/2017, foram convidados a ex-Secretária Municipal de Montes Claros e o Secretário Municipal de Mirabela, ambos municípios de Minas Gerais, mas de portes diferentes. Foi possível observar, nas falas dos expositores, a diferença de recebimento de recursos entre municípios com diferentes realidades: a ex-Secretária de Montes Claros relatou um sucesso na execução da política educacional municipal a partir do recebimento dos recursos do Fundeb, enquanto o Secretário de Mirabela destacou os desafios enfrentados pelos pequenos municípios na gestão dos recursos do Fundeb. Isso porque o valor recebido por esses municípios é consideravelmente menor, tendo em vista o menor número de matrículas na rede. Por isso, ficou evidente a importância do papel da União para complementar os valores por aluno nos municípios pequenos, de modo a corrigir disparidades.

Esse problema também foi mencionado na reunião do dia 11/05/2017, em que o economista e professor Reynaldo Fernandes argumentou que é importante não deixar as escolas mais vulneráveis sem financiamento. Ele ressaltou a necessidade de um planejamento participativo e do fortalecimento do controle social sobre os recursos e investimentos adequados nas diferentes etapas e modalidades de ensino. O professor apresentou, ainda, algumas ideias relacionadas aos indicadores que devem ser criados relacionados ao Fundeb. Ele sugeriu que fosse desenvolvido um novo indicador referente a critérios de desempenho para a distribuição de recursos do Fundeb - ideia que foi vista como interessante por alguns participantes, mas que precisaria ser muito bem pensada para ser implementada de modo a evitar o acirramento de desigualdades.

A audiência pública seguinte ocorreu no dia 01/06/2017 e contou com a participação da presidenta do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), de um gerente de pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e de um professor do Departamento de Demografia da UFMG. Foi discutida a desigualdade na qualidade das escolas e nas condições de trabalho dos professores. A formação inadequada dos professores e os desafios enfrentados pela educação infantil também foram destacados. Ressaltou-se a importância de encontrar políticas que equilibrem o financiamento e garantam a qualidade da educação, além do incentivo à formação dos professores. Também foi abordada a possibilidade de utilizar dados disponíveis em pesquisas como o Censo Escolar e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) para qualificar o financiamento a partir do Fundeb.

Já na reunião do dia 13/06/2017, discutiu-se a distribuição dos recursos do Fundeb entre os municípios e estados brasileiros. O pesquisador Jorge Abrahão de Castro destacou que a reforma tributária decorrente do Fundeb teve impactos significativos nos ganhos e perdas de cada região, principalmente no Nordeste. Ele mencionou que os pequenos municípios são os mais afetados pelas perdas de receitas e têm dificuldade em repor essa renda. O palestrante também comentou sobre as correlações entre o Fundeb e variáveis como IDH, pobreza e condições de moradia, mostrando que o fundo consegue atingir municípios mais pobres.

No entanto, ele ressaltou que ainda há problemas na distribuição dos recursos entre os estados da federação, principalmente devido à estrutura tributária concentrada em

São Paulo. A complementação feita pela União seria fundamental para ajudar a corrigir essas desigualdades, mas não resolveria completamente a questão da representatividade do sistema tributário. Sendo assim, haveria uma necessidade de repensar o sistema fiscal e tributário do país para torná-lo mais consistente e flexível diante das transformações socioeconômicas atuais. A fala dos demais convidados corroborou com essa linha de raciocínio.

A audiência pública que se seguiu, no dia 20/06/2017, contou com a presença de Lisete Arelaro, da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA), e de Rebeca Otero, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). A discussão foi iniciada abordando a EC 95/2016, que estabeleceu um novo regime fiscal para os 20 anos seguintes, dificultando a implementação do Fundeb. Mesmo assim, foram propostas sugestões para melhorar o texto da PEC 15/2015, como aumentar a complementação da União para 25% e garantir no mínimo 60% dos recursos para pagamento dos profissionais do magistério, mas defendendo que o ideal seria de 80% dos recursos. Destacou-se que a defasagem salarial entre professores com mesma titulação é um problema que precisaria ser corrigido, e que a construção do Fundeb permanente poderia ser uma oportunidade para promover a valorização dos profissionais da educação.

Também foi mencionado que o Brasil não atingiu as metas de educação estabelecidas pela UNESCO. No entanto, o Fundeb foi destacado como uma política interessante e bem-sucedida, embora com lacunas no financiamento da educação, tanto a nível nacional quanto internacional. As novas metas para 2030 incluiriam questões relacionadas à formação docente e infraestrutura escolar. À época, o Brasil investia aproximadamente 6% do PIB em educação, mas entende-se esse valor como insuficiente, sendo necessários mais recursos devido aos problemas estruturais existentes.

Além disso, abordou-se a questão da qualidade na educação, destacando-se a falta de infraestrutura básica nas escolas brasileiras. Também foi mencionada a disparidade no investimento em educação comparado com outros países, ressaltando a necessidade de garantir resultados efetivos e promover inovação. Além disso, ressaltou-se a importância do financiamento adequado e equitativo para alcançar uma educação de qualidade para todos os brasileiros. Foram levantadas preocupações

sobre o direcionamento dos recursos do Fundeb apenas para escolas visíveis, deixando as áreas rurais desfavorecidas. Por isso, reforçou-se a importância da equidade e da avaliação constante dos resultados educacionais. Por fim, foi mencionada uma preocupação com os indicadores utilizados para avaliar o sistema educacional, sugerindo-se a busca por outros indicadores que englobem inclusão e equidade, além do IDEB.

Nas audiências públicas que se seguiram, novamente os problemas enfrentados pelos pequenos municípios foram mencionados - existindo um consenso sobre um aumento da complementação da União para buscar corrigir disparidades. Contudo, não havia muito espaço para aumentar os gastos do governo federal com educação diante de outras prioridades existentes no período e do teto de gastos. Ainda assim, entendeu-se que apenas aumentar os recursos não resolveria o problema da educação no país, ressaltando-se a relevância da gestão eficiente e do controle social na aplicação desses recursos. A importância da formação continuada dos profissionais da educação foi outro tema recorrente nas reuniões seguintes.

Na audiência pública do dia 22/08/2017, o economista Naércio Menezes Filho defendeu a implantação de um sistema de distribuição de recursos a partir das medidas de boa gestão educacional implementadas pelos entes. Ele entendeu que isso seria uma medida de valorização da gestão, premiando os gestores que se destacarem, incentivando uma boa gestão educacional. Ele ainda argumentou que deveria ser estabelecido um padrão mínimo de qualidade, mas não focado nos recursos recebidos pelos entes, e sim nos resultados - a partir de uma lógica de investir em gestão eficiente, além de apenas aumentar os gastos em educação.

Já Priscila Cruz, do movimento Todos pela Educação, que participou da audiência pública do dia 12/09/2017, entende que é preciso tratar desigualmente os desiguais, invertendo a lógica atual de dar mais recursos para quem já tem mais. Nesse mesmo dia, Luciano Patrício, do MEC, mencionou que um dos principais desafios enfrentados é fazer com que esses recursos do Fundeb cheguem efetivamente às escolas. Ele enfatizou a importância de buscar soluções fora do governo e conta com parcerias, como com o movimento Todos Pela Educação, nessa busca por boas soluções. Ele também destacou que é necessário ter um ministro da Educação comprometido com a educação perene para contribuir com essas questões.

A reunião seguinte, do dia 19/09/2017, teve como tema “o novo Fundeb como contribuição para a construção do CAQ”, e muitos dos aspectos mencionados anteriormente foram retomados. Entre os pontos abordados, estão a primordialidade de aumentar o valor da complementação da União no Fundeb, o que pode ser feito a partir de uma transição; a importância de valorizar os profissionais da educação; a necessidade de promover melhorias na gestão educacional; e o desenvolvimento de um sistema nacional de avaliação para medir não apenas o resultado do aprendizado, mas também as condições oferecidas pelas escolas. Também foi mencionada a importância de dar mais transparência aos gastos educacionais para que a sociedade possa acompanhar quanto cada município ou estado está investindo por aluno.

Um dia após essa audiência pública (portanto em 20/09/2017), foi publicado, pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, um estudo técnico acerca da implantação do CAQ. Nele, foram realizados diversos cálculos a fim de subsidiar uma proposta de aprimoramento ao texto da PEC, com o intuito de encontrar a melhor maneira de implementar o CAQ. As conclusões apontaram para a criação de um outro tipo de complementação da União, denominado “complementação CAQ”, como sendo um aporte adicional de recursos para além do valor de 10% da complementação da União. Esse valor adicional deveria ser suficiente para equalizar a aplicação de recursos em 22 unidades federativas, segundo simulações realizadas. Como se trata de um grande aporte de recursos, seria primordial que o valor da complementação da União fosse retirado do teto de gastos (EC n. 95/2016), para viabilizar a proposta. O estudo entende a implementação do CAQ como é de fundamental importância com vistas à promoção da igualdade de oportunidades educacionais e de um padrão mínimo de qualidade do ensino.

A audiência pública seguinte, do dia 26/09/2017, contou com a presença da professora Marta Arretche, que mencionou que a estrutura do Fundeb contribuiu para a inclusão massiva de crianças no sistema educacional brasileiro. No entanto, disse que ainda havia desafios a serem enfrentados, como a redução das desigualdades territoriais e o a universalização dos ensinos infantil e médio. Para embasar algumas sugestões acerca de possíveis melhorias na versão permanente do Fundeb, ela apresentou um aplicativo desenvolvido pelo Centro de Estudos da Metrópole, que

formula diferentes cenários com relação aos efeitos redistributivos da política de educação no que diz respeito ao financiamento.

De acordo com os resultados verificados no aplicativo, observa-se que o Fundeb reduz a desigualdade nos gastos em educação dentro dos estados e municípios, mas tem um impacto limitado na redução das desigualdades entre estados e municípios. Uma possível solução seria criar um mecanismo de recolhimento de recursos dos fundos que os redistribuísse diretamente para as escolas, com base em determinados critérios de desempenho educacional ou de vulnerabilidade. A ideia seria aumentar o caráter redistributivo do Fundeb para reduzir as desigualdades regionais, considerando as restrições fiscais. Também seria necessário introduzir critérios periódicos de avaliação dos mecanismos de transferência.

Também focada na redução de desigualdades, a reunião seguinte (10/10/2017) teve como convidados representantes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da FINEDUCA e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). A desigualdade no sistema educacional brasileiro foi discutida, com dados mostrando que alunos de nível socioeconômico mais alto têm melhores resultados e mais acesso a recursos educacionais. Foram apresentados exemplos internacionais de fórmulas progressivas de financiamento que levam em conta características das escolas e dos alunos. No Brasil, entende-se ser necessário considerar não apenas o nível socioeconômico, mas também as características das escolas para promover a equidade na distribuição dos recursos.

Além disso, foram discutidos diversos aspectos relacionados à qualidade dos dados disponíveis para a tomada de decisão em relação ao Fundeb, sendo importante considerar as características socioeconômicas dos alunos para garantir a distribuição equitativa de recursos entre os entes federados. Também foi ressaltada a importância da infraestrutura escolar para a educação, destacando a necessidade de condições básicas como banheiro, porta e janela nas escolas. Enfatizou-se que o acesso à educação ainda não está garantido para todos e destacou-se a importância de definir padrões mínimos de qualidade com base nas necessidades reais das escolas e dos estudantes. Além disso, seria importante que o espaço físico da escola fosse pensado pedagogicamente. Pontuou-se que a qualidade da educação está diretamente relacionada às condições materiais e estruturais das escolas. Foram apresentados

indicadores relacionados às condições materiais estruturais das escolas brasileiras, mostrando como há desigualdades significativas no que se refere a esse aspecto.

Segundo esses dados, as escolas brasileiras apresentam uma distribuição muito desigual em termos de infraestrutura, sendo as escolas federais as que possuem melhores condições. Os municípios são responsáveis por grande parte das matrículas na educação básica, mas enfrentam dificuldades, principalmente nas áreas rurais. As desigualdades persistiam mesmo nos estados que recebem complementação da União. Assim, entendia-se ser necessário investir em infraestrutura nas escolas municipais e considerar elementos como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e a renda socioeconômica dos alunos ao discutir o financiamento da educação. Muitas escolas ainda funcionavam em espaços inadequados, sem acesso a água filtrada, energia elétrica ou banheiros adequados. Além disso, bibliotecas e laboratórios eram insuficientes nas escolas brasileiras. Para garantir padrões mínimos de qualidade na educação, entendia-se ser necessário um aumento significativo do investimento do Fundeb, sendo essencial pensar no papel da União e dos estados nesse contexto para promover maior igualdade na oferta educacional.

Outra questão importante que surgiu em audiências posteriores foi a relevância de pensar estratégias para avaliar a qualidade do gasto, ou seja, se o que está sendo investido está efetivamente trazendo resultados positivos para a educação. Na reunião do dia 24/10/2017, esse problema foi levantado, sendo que indicadores sinalizaram que havia estados recebendo muitos recursos, mas com desempenho educacional insatisfatório. Isso reforçou a importância de ter conselhos estaduais e municipais atuantes, com conselheiros capacitados, para fiscalizar e avaliar as contas e os resultados da educação nos respectivos territórios, além de propor a criação de indicadores para acompanhar os gastos por aluno e outras informações relevantes, conforme foi apontado na reunião do dia 21/11/2017.

A reunião do dia 21/11/2017 foi a última da Comissão Especial no ano de 2017, que foi o ano com o maior número de reuniões. A audiência pública seguinte ocorreu no dia 24/04/2018, em que foram debatidas algumas questões como a valorização do EJA e a sugestão de aumentar a complementação da União para 30% do valor do fundo. Essa última sugestão foi, inclusive, incorporada na proposta de substitutivo à PEC, que foi discutida pelos membros da Comissão Especial nas duas reuniões

seguintes: dos dias 08/05/2018 e 15/05/2018. As alterações propostas pelo substitutivo foram provenientes das discussões realizadas nas audiências públicas ocorridas até aquele momento. As principais delas, relacionadas à complementação da União e ao CAQ, foram:

- a) A destinação da complementação da União não somente aos fundos estaduais, mas também diretamente aos municípios, caso não alcançassem o valor mínimo por aluno;
- b) O valor mínimo da complementação da União como sendo de, no mínimo, 30% do valor total dos recursos do fundo. Haveria uma transição: o valor da complementação aumentaria em 1,5 pontos percentuais a cada ano, até atingir o valor mínimo de 30%;
- c) A inclusão do nível socioeconômico na ponderação da distribuição dos recursos a partir das matrículas;
- d) O dever dos entes federados de assegurar equidade e melhoria da qualidade do ensino, tendo como referência o CAQ.

As propostas foram analisadas pelos parlamentares e por convidados, incluindo professores universitários e representantes do movimento Todos pela Educação. Destacou-se o mérito das propostas, mas houve uma preocupação acerca da viabilidade do aumento da complementação da União para 30%. Entendeu-se que deveria ser realizado um estudo da Consultoria Legislativa com o intuito de fornecer embasamento técnico para verificar a exequibilidade da medida.

Na reunião do dia 29/05/2018, Marisa Abreu, representante da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), defendeu que a votação da PEC acontecesse em 2019, com início da discussão da lei de regulamentação também no mesmo ano, uma vez que a versão do Fundeb então em vigor seria extinta em 2020. Apesar desse anseio, só houve mais uma reunião da Comissão Especial no ano de 2018, no dia 12/06/2018, o que pode ter relação com o foco dos parlamentares no período eleitoral, que se iniciou pouco tempo depois. Nessa reunião, os participantes mencionaram a necessidade de repensar o cálculo e reajuste do piso salarial dos professores, levando em consideração as realidades regionais. Também foi destacada a importância de buscar um equilíbrio fiscal para garantir a sustentabilidade das finanças dos municípios, estados e União.

Em 2019, passou-se da 55ª para a 56ª legislatura, portanto a Comissão Especial foi dissolvida para a criação de uma nova, com outra composição, com 35 membros e igual número de suplentes. A primeira reunião da nova Comissão Especial foi realizada no dia 08/05/2019, para fins de instalação e eleição da mesa. Foi registrada chapa com a candidatura dos deputados: Bacelar (PODE/BA), para presidente; Idilvan Alencar (PDT/CE), para primeiro vice-presidente, Danilo Cabral (PSB/PE), para segundo vice-presidente e Professora Rosa Neide (PT/MT), para terceira vice-presidente. Com 29 votos favoráveis e um em branco, a chapa foi eleita e empossada em seguida.

Foram feitos agradecimentos aos parlamentares presentes e ressaltada a importância do trabalho realizado até então, incluindo os resultados das audiências públicas que aconteceram. Foi reforçado o compromisso de buscar melhorias na qualidade da educação, destacando-se ainda a necessidade de mais recursos financeiros e uma gestão eficiente para alcançar essas melhorias. Os participantes expressaram sua vontade de contribuir para construir um texto que atendesse às reais necessidades educacionais do país. Além disso, foi estabelecido um prazo de dez sessões para a apresentação de emendas a partir do dia 09/05/2019.

A reunião seguinte ocorreu no dia 14/05/2019, contando com a presença de Antonio Paulo Vogel, Secretário-Executivo do MEC. Os parlamentares discutiram estratégias para a melhoria da nova versão do Fundeb, seguindo linhas de raciocínio semelhantes às das reuniões já realizadas até aquele momento. Foi dada ênfase para a importância da colaboração entre os três níveis de governo para a construção de uma educação pública de qualidade e para a correção das desigualdades existentes. Além disso, discutiu-se acerca do aumento do valor da complementação da União: foi dada a sugestão de realizar estudos para definir se o valor seria de 15%, 20%, 25% ou 30%. O Secretário-Executivo do MEC disse que o Ministério se encontrava à disposição para contribuir com o debate.

Na reunião do dia 21/05/2019, foi apresentado o plano de trabalho da nova Comissão Especial, que sugeria a realização de nove audiências públicas, finalizando com a participação do Ministro de Educação. Posteriormente, seria apresentada uma nova minuta com substitutivo, incorporando as contribuições trazidas nas audiências. As

reuniões seriam realizadas duas vezes por semana, com o intuito de otimizar o tempo, tendo em vista o prazo curto.

Após a apresentação do plano, foi iniciada uma audiência pública com a presença de representantes da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), da Confederação dos Trabalhadores em Educação (CNTE), da União Nacional dos Estudantes (UNE) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). A distribuição de recursos para escolas com base em critérios como desempenho e metas alcançadas foi criticada, a partir da perspectiva de que essa abordagem é prejudicial para a educação brasileira, pois acaba beneficiando apenas as escolas que já têm bons resultados, enquanto as que precisam de mais recursos ficam com ainda mais dificuldades.

Nas demais audiências públicas que se seguiram, as contribuições para o texto da PEC foram semelhantes às de audiências anteriores, com destaque para algumas sugestões de amenizar as desigualdades socioeconômicas, tornando o Fundeb uma ferramenta redistributiva ainda mais eficaz; considerar as vulnerabilidades das redes de ensino na distribuição dos recursos; articular financiamento e qualidade, com a implementação do CAQ; valorizar o magistério, destinando mais recursos para o pagamento dos salários de professores; entre outras. Na audiência do dia 04/06/2019 foi mencionada a importância de valorizar a educação indígena e a educação no campo, além de dar atenção para a qualidade do gasto em educação, pois o recebimento de recursos não estaria necessariamente atrelado a resultados positivos, sendo necessário ter um acompanhamento.

Na reunião do dia 11/06/2019, foi manifestada uma preocupação com a instabilidade do governo vigente, com destaque para o MEC. Ressaltou-se que já havia ocorrido uma troca de ministros nos primeiros meses da gestão - o que poderia trazer impactos negativos para a efetivação do Fundeb permanente. É interessante observar que o fator político se faz evidente nas discussões das audiências públicas da nova Comissão Especial. Enquanto as audiências ocorridas nos anos de 2017 e 2018 tinham, em sua maioria, um teor mais técnico, as discussões com um teor mais político estiveram mais presentes nas audiências de 2019. Foi interessante observar, por exemplo, que ocorreram duas audiências públicas no dia 25/09/2019: uma no período da manhã, com a presença da governadora do Rio Grande do Norte, Fátima

Bezerra; e a outra à tarde, com a presença do Ministro da Educação à época, Abraham Weintraub - figuras com posicionamentos políticos bastante distintos.

A fala de Fátima Bezerra teve um enfoque na sugestão de uma participação mais expressiva da União nos recursos de complementação, inclusive chegando a mencionar que o valor ideal seria de 40% dos recursos do fundo. Ela também parabenizou a resistência e a mobilização social de estudantes e professores diante dos cortes no orçamento da educação devido ao regime fiscal do teto de gastos. Disse, ainda, que acreditava que o ambiente do Congresso estava comprometido com a agenda do Fundeb, mesmo no cenário polarizado em que o país se encontrava, e que a versão permanente do fundo seria aprovada, trazendo melhorias para a qualidade da educação básica brasileira.

Já a fala de Weintraub seguiu por um caminho diferente. Ele se mostrou favorável à constitucionalização do fundo em uma versão permanente, porém disse que seria razoável que o valor da complementação da União não passasse de 15%. O ex-ministro defendeu, ainda, a distribuição dos recursos do Fundeb a partir de critérios de desempenho - medida que havia sido criticada por especialistas em reuniões anteriores tendo em vista a possibilidade de acirrar desigualdades. As discussões que se seguiram foram intensas, uma vez que muitos parlamentares criticaram duramente as propostas de Weintraub. Alguns deputados mencionaram que o valor de complementação sugerido por ele seria insuficiente para corrigir distorções e para cumprir as metas previstas no PNE. O presidente da Comissão Especial, o deputado Bacelar (PODE/BA) disse que considerou a fala do ex-ministro um “avanço”, tendo em vista que até então a proposta do Governo Federal era de não constitucionalizar o Fundeb e de não aumentar o valor da complementação.

Após o conturbado dia de 25/06/2019, a reunião seguinte ocorreu no dia 18/09/2019 e teve como pauta a apresentação do segundo substitutivo ao texto inicial da PEC pela relatora da Comissão Especial, deputada Dorinha Seabra. Antes de a deputada iniciar sua exposição, o presidente da Comissão, o deputado Bacelar, criticou o posicionamento do Governo Federal de que a proposta do Fundeb permanente seria um “suicídio fiscal”. Ele pediu para que a equipe econômica do Governo se tranquilizasse e que não promovesse terrorismo político, pois a Comissão iria conseguir construir a melhor proposta para o Brasil.

A deputada Dorinha, então, agradeceu aos parlamentares pelo trabalho desenvolvido, mencionando a importância das mais de cinquenta audiências públicas realizadas para trazer contribuições para a construção do Fundeb permanente. Os pontos principais relacionados à complementação da União e ao CAQ foram:

- a) A mudança do valor de complementação da União de 10% para, no mínimo, 40% dos valores do fundo. Esse valor seria atingido gradualmente, ao longo de dez anos;
- b) Os recursos da complementação da União seriam distribuídos da seguinte maneira: 10% para os fundos estaduais que não alcançassem o valor mínimo por aluno; e 30% diretamente para as redes de ensino estaduais, municipais ou distritais que não alcançassem o valor mínimo por aluno;
- c) A definição do Custo Aluno Qualidade como parâmetro para definir o padrão mínimo de qualidade de ensino.

Embora o valor definido no substitutivo para a complementação da União tenha sido de 40%, a deputada Dorinha apresentou uma simulação, feita com o auxílio da Consultoria Legislativa, de quantos estados seriam beneficiados com outros valores de complementação:

Figura 5 – Simulação de estados beneficiados com diferentes valores de complementação da União que poderiam ser adotados.

Complementação da União	10%	15%	20%	40%
Nº de estados com redes beneficiadas	10	19	23	26
Estados com redes beneficiadas	RN, PB, PE, PI, AM, AL, CE, BA, PA, MA	RN, PB, PE, PI, AM, AL, CE, BA, PA, MA, AC, MT, MG, SE, RO, TO, MS, GO, ES	RN, PB, PE, PI, AM, AL, CE, BA, PA, MA, AC, MT, MG, SE, RO, TO, MS, GO, ES, PR, AP, RJ, SC	RN, PB, PE, PI, AM, AL, CE, BA, PA, MA, AC, MT, MG, SE, RO, TO, MS, GO, ES, PR, AP, RJ, SC, SP, RS, RR

Fonte: adaptado de REZENDE, 2019a.

A apresentação do substitutivo foi aclamada pela maior parte parlamentares, embora alguns tenham sugerido a realização de mais estudos e projeções para definir qual seria o valor mais viável para a complementação da União. A deputada Rosa Neide (PT/MT) pediu para que a Comissão se esforçasse para que a PEC fosse votada ainda em 2019, e amplamente divulgada à sociedade. O deputado Danilo Cabral

(PSB/PE) também alertou para a urgência na tramitação da PEC, e disse que, apesar de um cenário muito polarizado no Brasil, a importância da educação era um consenso entre os parlamentares e entre os membros da sociedade - acreditando que o Governo Federal não deveria se opor à construção do Fundeb permanente.

Ainda assim, a deputada Dorinha solicitou apoio dos parlamentares no trabalho de convencimento e esclarecimento junto à sociedade e a instituições acerca da importância do Fundeb permanente, para evitar que fosse difundida desinformação. Ela reforçou que a não votação da PEC 15/2015 em tempo hábil, antes da extinção do fundo, comprometeria a maior parte do financiamento da educação básica e que a celeridade nesse processo deveria ser uma prioridade da Câmara dos Deputados. Após a fala da deputada, a reunião foi encerrada, e a próxima reunião aconteceu no dia 01/10/2019.

Nesse dia, ocorreu uma audiência pública em que o professor Bruno Holanda, da Universidade Federal de Goiás (UFG), apresentou um estudo sobre o novo Fundeb. Ele usou dados fornecidos pelo MEC e pelo IBGE para entender como diferentes fatores impactam a qualidade da educação em diversos municípios brasileiros. Ele utilizou como medida de qualidade o IDEB do 5º ano e mostrou que há uma tendência de que uma receita maior esteja associada a uma melhor qualidade de ensino, mas que também existem outros fatores que influenciam essa relação, já que algumas redes precisam gastar mais para alcançar um nível de qualidade desejável.

Além disso, o professor Thiago Alves, também da UFG e um dos criadores do SIMCAQ, apresentou uma projeção com diferentes valores da complementação da União e defendeu que fosse implementado o valor de 40% dos recursos do fundo. Ele argumentou que essa medida alcançaria mais 13,4 milhões de matrículas do que a complementação do FUNDEB então vigente alcançava. Haveria, também, uma preocupação maior em direcionar recursos para os municípios que têm alunos mais pobres: estimou-se que 99,5% dos municípios com os piores índices de nível socioeconômico seriam contemplados com recursos de complementação.

Na audiência pública do dia 05/11/2019, a última do ano, André Horta Melo, do Comitê dos Secretários de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal (Comsefaz), disse que não sentia segurança em passar a complementação da União de 10% para 40% dos valores do fundo, entendendo que isso poderia trazer problemas em termos fiscais. A

deputada Dorinha replicou a fala dele, argumentando que o valor à época de 10% era incabível e que o valor de 15%, proposto pelo Governo Federal, também não era capaz de satisfazer todas as necessidades das redes. Ela mencionou que teve uma reunião com o Presidente da Câmara, Rodrigo Maia, para buscar uma melhor solução para a definição do valor de complementação e ressaltou que os governadores dos estados haviam firmado um pacto com Maia para que a votação ocorresse naquele ano na Câmara, em virtude dos prazos. A deputada finalizou sua fala declarando que:

Se alguns elementos que foram colocados não estão claros no texto, que possamos aprimorá-lo, para garantir maior segurança aos Estados, aos Municípios e à própria educação. Há disposição para o diálogo, para o debate técnico, para aprimorar o texto, esclarecer e, inclusive, acrescentar o que for necessário, com este foco específico (Rezende, 2019b).

A próxima reunião ocorreu em 11/02/2020, apenas para deliberação de requerimentos. No dia 18/02/2020, a deputada Dorinha apresentou seu parecer enquanto relatora da Comissão Especial. Ela disse que, após intensos debates ao longo dos últimos anos, surgiram diversas possibilidades para a definição do novo valor de complementação da União, variando entre 15% a 50%. A partir de análises das diversas contribuições e de projeções da Consultoria Legislativa, chegou-se à proposta do valor final de 20%, alcançado gradualmente, a partir do patamar de 15%. A deputada Dorinha disse que tal proposta representava um consenso construído com vários parlamentares, de todo o espectro político-partidário da Câmara, contando também com o apoio do Presidente da Câmara. Além disso, foi proposta a definição do CAQ como a referência para o padrão mínimo de qualidade e equidade.

Na reunião foram, ainda, analisadas as sugestões e propostas de emendas à PEC apresentadas pelos deputados. No que se refere às sugestões concernentes ao CAQ e a complementação da União, uma das sugestões partiu dos deputados Marcelo Calero (CIDADANIA/RJ) e Tiago Mitraud (NOVO/MG), de distribuir parte dos recursos com base em critérios de desempenho educacional. Tal proposta foi contemplada, uma vez que se optou por usar o critério de desempenho em um dos tipos de recursos de complementação da União. Uma outra sugestão foi da deputada Tábata Amaral (PDT/SP), de que a União distribuísse, anualmente e de forma adicional, o equivalente ao mínimo de 10% sobre a complementação total anual da União ao FUNDEB aos entes federados cujas redes de educação básica alcançarem evolução significativa em processos e resultados de aprendizagem, considerando o nível socioeconômico dos alunos e visando à redução das desigualdades em cada rede.

Tendo em vista o propósito do Fundeb de aliar qualidade e equidade, a proposta também foi acatada.

Quanto à distribuição dos recursos de complementação da União, foi apresentada uma sugestão pelos deputados Tábata Amaral, Raul Henry (MDB/PE), Felipe Rigoni (PSB/ES), Tiago Mitraud, Pedro Cunha Lima (PSDB/PB), Marcelo Calero e Professor Israel Batista (PV/DF), propondo que 10% da complementação continuasse sendo destinada aos fundos estaduais; 5% fosse direcionada a qualquer rede estadual, municipal ou distrital; e o que passasse dos 15% fosse dividido em três partes: um terço via incentivos com base em resultados; um terço com base em condicionalidades (podendo ser, por exemplo, adoção do ICMS educacional, implementação de uma rede de assistência técnica dos estados aos Municípios, forma de escolha dos diretores, foco na carreira do professor, entre outras); e um terço para qualquer rede estadual, municipal ou distrital. A sugestão também foi incorporada no substitutivo.

Também foram apresentadas cinco emendas, sendo que quatro delas foram aprovadas. A primeira corresponde à sugestão mencionada da deputada Tábata Amaral, de instituir contribuição adicional da União equivalente ao mínimo de 10% da complementação para os entes federados que alcançarem evolução significativa em processos e resultados educacionais, considerando o nível socioeconômico dos alunos e visando à redução das desigualdades em cada rede. A emenda foi contemplada, no sentido do substitutivo prever que parte dos recursos da complementação da União fosse distribuída segundo critérios que considerem o atendimento, redução de desigualdades e resultados educacionais.

A segunda emenda, também da deputada Tábata Amaral, estabelecia que a complementação da União seria de, no mínimo, 15% do total de recursos do fundo. Ela foi contemplada, uma vez que o valor definido no substitutivo foi de 20%. Já a terceira emenda, de autoria do deputado Tiago Mitraud, estabelecia que estados e municípios poderiam converter parte dos recursos para financiar o ensino público em instituições privadas com ou sem fins lucrativos. A deputada Dorinha esclareceu, com base nas normas constitucionais referentes à educação, que os recursos públicos do Fundeb devem ser destinados às escolas públicas. É possível, em caráter excepcional, a destinação dos recursos para escolas de natureza comunitária,

confessional ou filantrópica, em caso de carência do ensino público na localidade, até que o Poder Público resolva o problema. Para escolas que não tenham essa natureza, nem sequer há possibilidade de destinação. Dessa forma, a emenda não foi aprovada.

A quarta emenda, do deputado Felipe Rigoni, propôs a exigência da disponibilização das informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais relativos ao Fundeb conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União. Essas informações deveriam ser divulgadas em meio eletrônico de amplo acesso público, com garantia de rastreabilidade, comparabilidade e publicidade aos dados coletados e respectivas memórias de cálculo. A emenda foi aprovada. Por fim, a quinta emenda, do deputado Waldenor Pereira (PT/BA), tratava da garantia da participação social e da vedação do uso dos recursos do FUNDEB para pagamento de aposentadorias e pensões, aspectos que já haviam sido acolhidos - a emenda foi, portanto, contemplada.

Após a apresentação do parecer da relatora, ficou acordado que a próxima reunião se destinaria a votá-lo, reunião essa que aconteceu no dia 10/03/2020. O deputado Pedro Uczai (PT/SC) iniciou o debate, manifestando-se contrariamente à redução da proposta do valor da complementação da União de 40% para 20%, sugerindo retornar ao percentual de 40%, ou, em uma possível conciliação, adotar o percentual de 30%. Ele criticou, ainda, o descaso do Governo Federal quanto à construção do Fundeb permanente, mencionando que o Executivo pouco participava das discussões e não se manifestava acerca da importância do novo fundo. Por fim, disse que sua bancada votaria favoravelmente ao relatório da deputada Dorinha, considerando os destaques por ele apresentados.

O deputado Rogério Correia (PT/MG) prosseguiu com o debate, mencionando que o Presidente da Câmara estava disposto a colocar a PEC imediatamente em Plenário, assim que aprovada na Comissão Especial. Ele fez um apelo, então, para que a PEC fosse aprovada naquele dia, de modo a evitar que contraposições surgissem de última hora, considerando que o então ministro da Educação e o ex-presidente Bolsonaro se posicionavam contrariamente à aprovação do Fundeb permanente. Ele disse, ainda, que entende que o valor ideal da complementação da União seria de 40%, mas que 30% já seria também um avanço, embora tenha reconhecido o esforço em

ampliar para 20%, porque não era a vontade do Governo Federal que o FUNDEB sequer fosse um fundo permanente.

O deputado Átila Lira (PP/PI) apontou que a construção do Fundeb permanente se deu basicamente a partir do Congresso, diferentemente do Fundef e do antigo Fundeb, que tiveram uma participação incisiva do Governo Federal. Então, ele parabenizou o empenho dos parlamentares, diante de um Executivo indiferente à proposta. Ele ainda mencionou que, embora pessoalmente discordasse de diversos aspectos concernentes ao Fundeb, entendia que o fundo cumpria com seus objetivos e que as contribuições dadas por diversos deputados a partir de sugestões e emendas foram capazes de tornar a proposta ainda mais eficiente e eficaz.

Ao longo do debate, outros deputados, de diferentes posicionamentos ideológicos, elogiaram o empenho do Presidente da Câmara na defesa do Fundeb permanente, entendendo seu posicionamento como fundamental para a efetivação da proposta. Outros parlamentares também criticaram a falta de posicionamento do Governo Federal ao longo das discussões. Finalmente, a reunião foi encerrada em decorrência do início da Ordem do Dia do Congresso Nacional, tendo sido marcada sua continuação para o dia seguinte, 11/03/2020. A deputada Dorinha disse, no início da reunião, que observou um nível alto de maturação política por parte dos membros da Comissão Especial, entendendo que, apesar de divergências ideológicas, todos estavam comprometidos com o objetivo final de aprimorar o Fundeb e fortalecer a educação pública no país.

O deputado Tiago Mitraud questionou a necessidade de perenização do fundo, dizendo que era favorável a um prazo de validade assim como a última versão. Esse argumento foi endossado pela deputada Chris Tonietto (PSL/RJ), e fortemente criticado pela deputada Sâmia Bomfim (PSOL/SP). A deputada Dorinha esclareceu que estava prevista uma revisão inicial do fundo em seis anos, para coincidir com a revisão da EC n. 95/2016, e depois haveria a possibilidade de revisões periódicas. Essas revisões seriam responsáveis por monitorar a implementação e os resultados do Fundeb e corrigi-lo, caso fosse necessário.

Mitraud também se manifestou contrariamente à constitucionalização do CAQ, dizendo que se trata de um conceito difuso e que poderia gerar insegurança jurídica para quem fosse aplicá-lo. O deputado Marcelo Calero também apresentou o mesmo

ponto de vista, sugerindo que no substitutivo, em vez de apenas definir o CAQ como parâmetro para o padrão mínimo de qualidade de ensino, fosse deixado claro que os pormenores relativos ao dispositivo seriam posteriormente regulamentados a partir de lei complementar. A deputada Dorinha disse que iria considerar a proposta do deputado.

Por fim, ela sugeriu votar o relatório simbolicamente no dia 18/03/2020, dia em que estava agendada uma greve nacional da educação pública, convocada pela CNTE, com vistas a uma mobilização de toda a categoria para a aprovação do Fundeb permanente. A reunião foi, portanto, encerrada. Todavia, a reunião agendada para o dia 18/03/2020 não aconteceu, tendo em vista a eclosão da pandemia de Covid-19 no Brasil e as orientações acerca do isolamento social. Isso acabou atrasando a votação do Fundeb permanente.

A aprovação do relatório da deputada Dorinha se deu apenas no dia 21/07/2020. Atendendo a pedidos de diversos deputados em prol do aumento do valor da complementação da União, foi possível atingir o valor final de 23%. Além disso, foi incorporada a sugestão de definir a regulamentação do CAQ em lei complementar posterior. O texto da proposta foi aprovado por 499 votos a 7 em Plenário, tendo sido os votos contrários dados pelos deputados Chris Tonietto, Paulo Martins (PSC-PR), Bia Kicis (PSL-DF), Filipe Barros (PSL-PR), Junio Amaral (PSL-MG), Luiz P. O.Bragança (PSL-SP) e Márcio Labre (PSL-RJ). Então, a PEC seguiu para o Senado, onde foi aprovada por unanimidade em 25/08/2020, e então finalmente promulgada pelo Congresso Nacional em 26/08/2020.

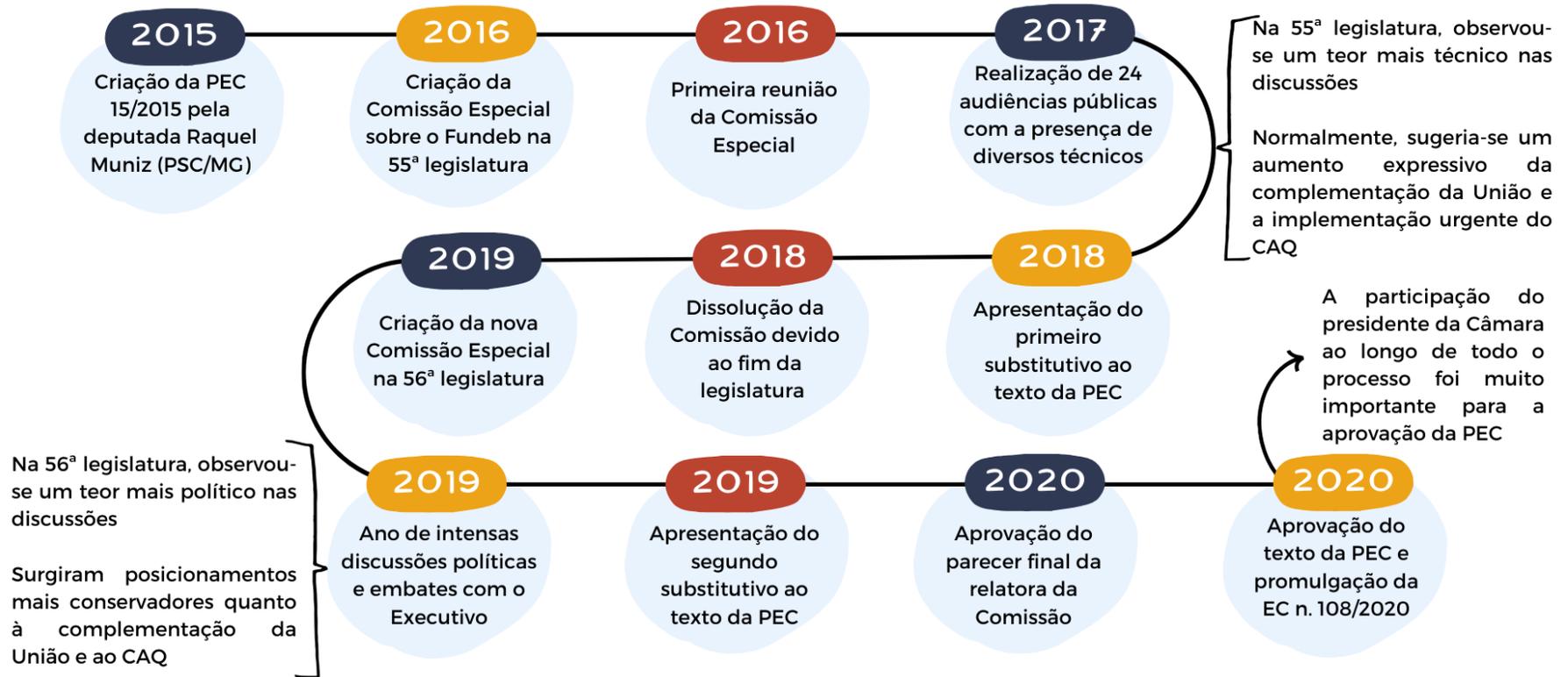
### **5.3 Panorama da cadeia causal dos principais fatores influenciadores na construção do Fundeb permanente**

Após a análise das reuniões pertinentes à tramitação da PEC 15/2015, foi possível verificar aspectos marcantes que influenciaram a construção do Fundeb permanente e que trouxeram contribuições para os avanços incrementais do fundo relativamente à sua versão anterior. Uma primeira observação que se destacou foi a essência do teor das discussões ao se comparar a 55ª e a 56ª legislatura. Durante a 55ª legislatura, os debates eram bastante técnicos, com a participação de diversos especialistas nas audiências públicas. Já na 56ª legislatura, o teor político das

discussões ficou mais evidente, com embates entre os próprios parlamentares e entre os parlamentares e convidados das audiências públicas, especialmente na reunião que contou com a presença do então ministro da Educação, Abraham Weintraub.

Outro elemento marcante foi a participação determinante do então presidente da Câmara, Rodrigo Maia, nas diversas negociações concernentes à concepção do Fundeb permanente. Ele foi enaltecido por diversos membros da Comissão Especial ao longo da tramitação da PEC e defendeu publicamente a importância da PEC diante da indiferença do Governo Federal. O esquema a seguir sintetiza a cadeia causal de acontecimentos que culminaram na aprovação da PEC 15/2015, com algumas observações feitas ao longo das análises das reuniões. Além disso, as subseções em seguida tratam de uma análise mais aprofundada acerca dos principais fatores envolvidos na construção do novo fundo conforme os elementos identificados durante a investigação realizada no presente trabalho.

Figura 6 - Síntese da cadeia causal de acontecimentos envolvidos na tramitação da PEC 15/2015.



Fonte: elaboração própria.

### 5.3.1 Atores e grupos de interesse

Conforme listagem de participantes convidados para as audiências públicas (ver apêndice), ficou evidente que a construção do Fundeb permanente se deu a muitas mãos. Especialistas e representantes de diversos grupos de interesse deram inúmeras contribuições ao longo dos anos de tramitação da PEC, especialmente no ano de 2017. Esse ano foi bastante marcante no que diz respeito aos debates tecnicamente qualificados, haja vista que foi o ano com o teor mais técnico das discussões, que buscaram subsidiar o aprimoramento dos dispositivos do novo fundo com base em diversos estudos. Também foi notável a participação de representantes de grupos e movimentos que são diretamente afetados pelo Fundeb, trazendo falas importantes para que fosse possível compreender diferentes realidades e buscar soluções para problemas variados.

No que concerne aos elementos que são foco do presente trabalho, a complementação da União e o CAQ, foi possível observar que alguns grupos e entidades trouxeram mais contribuições especificamente para cada um deles. Quanto à complementação da União, determinados grupos se destacaram, como a Undime, o Consed, Secretários Municipais de Educação, a FINEDUCA, a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), professores e pesquisadores – todos eles defendiam um aporte maior de recursos advindos da União na forma de complementação. Tal reivindicação é coerente, considerando-se que muitos desses atores representam governos subnacionais que são impactados pelo recebimento dos recursos de complementação, considerando-os insuficientes.

Já com relação aos principais atores que defenderam o CAQ, é possível mencionar a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o movimento Todos pela Educação, o BID, a FINEDUCA, professores e pesquisadores. O apoio desses atores também é compreensível - a Campanha, por exemplo, tem como uma das principais bandeiras o engajamento por uma educação pública de qualidade no Brasil. O objetivo central do Todos pela Educação é, também, o aprimoramento da qualidade do ensino público brasileiro. Uma das chaves para a melhoria da qualidade da educação é justamente o CAQ, e por isso esses e outros atores que lutam por esse propósito apoiaram a constitucionalização do CAQ.

Os anos de 2016 e 2018 contaram com poucas reuniões haja vista particularidades envolvidas em cada um deles, como já exposto anteriormente, mas de qualquer forma pode-se dizer que a 55ª legislatura ficou marcada pelas discussões com um teor mais técnico do que político. Era raro observar grandes divergências entre os parlamentares e entre os parlamentares e os convidados das reuniões. Normalmente, as audiências públicas eram marcadas pelas falas dos convidados e por alguns questionamentos realizados pelos deputados, sem conflitos consideráveis. Em 2018 foi, inclusive, apresentado o primeiro substitutivo ao texto da PEC, contendo as principais recomendações dos especialistas, que parecia ser aceito pela maior parte dos membros da Comissão. Não foi possível, entretanto, votá-lo, em decorrência do foco dos parlamentares no ano eleitoral.

Sendo assim, como as discussões em torno da PEC tiveram que ser delongadas para a 56ª legislatura, outra Comissão Especial foi criada – com novos membros e em meio a um contexto político polarizado e instável no país. O caráter dos debates, nesse cenário, mudou consideravelmente. Foi possível observar discussões mais calorosas e intensas, algo que dificilmente ocorria nas reuniões da legislatura anterior. A audiência pública que contou com a presença do ex-ministro da Educação foi emblemática nesse sentido: marcada por conflitos entre os parlamentares e Weintraub, que defendia um valor de 15% para a complementação da União, contrariando a maior parte das sugestões dadas por especialistas e pelos próprios deputados até então.

Em termos das contribuições referentes ao CAQ e à complementação da União, a maior parte delas já havia sido abordada na legislatura anterior, mas houve especialmente um destaque para a apresentação do segundo substitutivo ao texto da PEC, em 2019, pela deputada Dorinha Seabra Rezende. O valor proposto no substitutivo para a complementação da União foi de 40%, valor que agradou grande parte dos parlamentares e que era defendido por determinados atores, como os responsáveis pelo SIMCAQ e a governadora do Rio Grande do Norte, Fátima Bezerra. A proposta foi, contudo, questionada por alguns parlamentares, e ia na direção contrária da proposta tímida do Governo Federal do valor de 15% para a complementação.

É possível inferir, a partir da exposição da deputada do terceiro e último substitutivo e relatório final da PEC, que foram realizadas negociações entre deputados, o Governo Federal e outros atores para chegar ao valor de 20%. Essa alteração significativa, comparativamente aos 40% sugeridos no substitutivo anterior, foi questionada por alguns deputados na apresentação do relatório. A deputada Dorinha esclareceu que a mudança se deu para chegar a um valor que fosse um consenso entre os membros da Comissão e que não fosse muito distante do valor proposto pelo Governo Federal, ainda que não fosse o valor ideal que pudesse atingir todos os estados do país. Mas a reivindicação de um aumento pelo menos um pouco maior do que os 20% foi atendida, e foi possível alcançar o valor de 23% para a complementação da União: certamente um grande avanço em relação ao valor de 10% da versão anterior do fundo.

Já no que se refere ao CAQ, embora tenha sido constitucionalizado, o que representou um grande avanço considerando a exposição de diversos especialistas ao longo das audiências públicas, sua regulamentação ficou para ser definida em lei complementar posterior, atendendo a pedidos de determinados deputados que ainda sentiam que os conceitos da ferramenta estavam vagos. Todavia, ainda em 2023, 3 anos após a promulgação da EC n. 108/2020, o CAQ não havia sido regulamentado, o que deixava incertezas quanto à operacionalização dos dispositivos da EC voltados para a promoção da qualidade do ensino básico público.

### 5.3.2 Relações entre os poderes Executivo e Legislativo

Durante o governo Bolsonaro, ocorreu o momento mais crucial para a definição do destino do Fundeb. Com sua extinção prevista para dezembro de 2020, a aprovação da versão permanente do fundo se fazia urgente, tendo em vista os impactos desastrosos que o fim do Fundeb representaria para a educação básica no país. Conforme apresentado anteriormente, o Governo Federal, contudo, pouco se posicionava nas discussões relacionadas ao novo fundo e, quando o fazia, expunha uma postura contrária ao aumento de recursos para o fundo (Camargo, 2020). Dessa forma, observou-se, inclusive em diversas falas de parlamentares ao longo das reuniões da 56ª legislatura, que o Legislativo foi conduzindo a pauta paralelamente

ao Executivo, uma vez que os parlamentares se empenharam na construção do novo fundo e estavam focados em garantir sua aprovação ainda no ano de 2020.

A votação do relatório da PEC 15/2015 estava agendada para o dia 21/07/2020. Não era esperado, todavia, um último movimento por parte do Governo Federal com o intuito de barrar a aprovação do Fundeb permanente nos moldes construídos pelo Legislativo. No dia 18/07/2020, três dias antes da votação, o Executivo apresentou uma contraproposta à PEC, que trazia medidas que confrontavam diretamente aquelas estabelecidas no relatório, e que foram criticadas por diversos atores envolvidos na construção da nova versão do Fundeb. Ferreira e Cappelli (2020) sintetizaram as propostas trazidas pelo Executivo:

- a) Iniciar a vigência do Fundeb permanente em 2022, e não em 2021. Como a versão anterior do fundo seria extinta em 2020, o Fundeb não existiria no ano de 2021, gerando um apagão do financiamento da educação básica no país nesse ano;
- b) Repassar parte do valor estabelecido para a complementação da União, mais especificamente um valor correspondente a 5% do valor total do fundo, a programas de transferência de renda, e não à educação pública. Essa medida representaria um desvio do escopo do Fundeb, que por essência se destina ao financiamento da educação básica e à valorização dos profissionais da educação. Além disso, governos subnacionais deixariam de receber esses recursos tão importantes para o desenvolvimento da educação básica;
- c) O texto da PEC 15/2015 propunha um aumento do percentual mínimo do Fundeb a ser utilizado para o pagamento de profissionais da educação de 60% para 70%. O Executivo propôs, no entanto, um limite de 70% para os gastos com a remuneração desses profissionais. Tal medida tornaria inviável o pagamento de profissionais da educação em diversas redes de ensino, considerando-se que em muitas delas já se destina mais do que 70% para essa finalidade;
- d) Permitir que os recursos públicos da União, estados e municípios que compõem o Fundeb fossem repassados como um auxílio para as redes privadas de ensino.

A deputada Dorinha Seabra, relatora da PEC, criticou fortemente a proposta apresentada pelo Executivo às vésperas da votação do relatório. Ela alegou que o Governo Federal estaria usando o Fundeb como manobra para utilizar os recursos do Fundeb com outros programas sociais, tendo em vista as limitações impostas pelo teto de gastos. O Consed também se posicionou contrariamente à contraproposta do Executivo, afirmando que ela se configurava como uma afronta à educação básica no país. O vice-presidente da instituição, Fred Amâncio, argumentou que o Fundeb é responsável por 60% dos recursos das redes estaduais e 70% dos recursos das redes municipais de ensino, e o início da vigência do novo fundo somente em 2022 provocaria o colapso dessas redes no ano de 2021 (Ferreira; Cappelli, 2020).

O presidente da Câmara à época, Rodrigo Maia, defendeu o texto da PEC 15/2015 e rejeitou a contraproposta do Governo Federal. Ele reiterou que a PEC tinha amplo apoio entre os deputados e que, caso tivesse interesse em alguma alteração no texto, o Executivo deveria apresentar uma proposta que não fosse tão distante do relatório da deputada Dorinha Seabra (XAVIER, 2020). Foi até mesmo publicada uma nota pública assinada por 20 governadores estaduais, em apoio à imediata aprovação do relatório da deputada Dorinha, alegando que o substitutivo apresentado por ela tinha sido construído a partir de amplo e democrático processo de discussão e que atendia aos interesses de diversos setores da sociedade (Camarotti, 2020).

Frente às críticas recebidas com relação à contraproposta, incluindo os posicionamentos do então Presidente da Câmara e da maioria dos governadores estaduais, o Governo Federal se viu encurralado e percebeu que não teria condições de aprovar as medidas de seu interesse. Dessa forma, antes da votação do relatório, o Executivo retirou seu substitutivo, ficando à mercê da decisão da Câmara. A PEC foi, portanto, aprovada na Câmara dos Deputados, e, após seguir para o Senado, foi aprovada com unanimidade, dando origem à EC n. 108/2020 (Ferreira; Oliveira, 2021).

O processo conturbado de aprovação do Fundeb é um exemplo da dominância do poder Legislativo sobre o Executivo durante os primeiros anos do governo Bolsonaro. Nele se configurou um caso teoricamente interessante para analisar como a aprovação da constitucionalização do maior instrumento de financiamento da educação básica do país pôde se dar em meio a um governo de extrema direita e que

se manifestava contrariamente à existência da política. Era uma pauta que, contudo, encontrava-se alinhada aos interesses do poder Legislativo, estando, portanto, inserida em uma agenda paralela à do Executivo.

Ora, embora o Congresso fosse representado majoritariamente por parlamentares conservadores e de direita, a Educação é uma pauta moral e a universalização e a equidade do ensino são previstas pela Constituição Federal (Brasil, 1988). Não é surpreendente, pois, que as preferências dos congressistas estivessem voltadas para a aprovação do Fundeb permanente, em contraposição aos interesses do governo Bolsonaro. Essa foi, inclusive, uma questão pontuada pela deputada Dorinha Seabra Rezende em uma das últimas reuniões da Comissão Especial: apesar de diversas representações políticas presentes nas discussões e de inúmeras divergências, a aprovação do Fundeb era um consenso entre os parlamentares e esse certamente foi um dos fatores que possibilitou a aprovação da PEC 15/2015.

Outro fator extremamente relevante para a aprovação do Fundeb permanente foi o papel do presidente da Câmara, Rodrigo Maia, em diversas negociações relativas ao fundo e no posicionamento incisivo acerca de sua importância. Ele foi uma figura presente na construção da política desde a criação da Comissão Especial, e ganhou destaque principalmente na 56ª legislatura, assumindo uma posição sólida em defesa ao novo fundo e criticando a postura do Governo Federal. Maia foi bastante elogiado pelos colegas parlamentares nas reuniões da Comissão Especial, podendo ser considerado uma peça-chave para a aceitação da nova política perante o próprio Poder Legislativo e à sociedade.

## 6 CONCLUSÕES

A literatura sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil traz concepções importantes acerca das relações entre os poderes Legislativo e Executivo no país. Após a redemocratização, alguns autores se mostraram receosos quanto à configuração do presidencialismo multipartidário que estava sendo instaurado - acreditavam que haveria problemas relacionados à governabilidade. Naquela época, o Executivo concentrava muitos poderes Legislativos e isso poderia acarretar conflitos com o Legislativo. Não foi, todavia, o que se concretizou. O Executivo dominava a agenda legislativa, de fato, porém o Congresso estava disposto a cooperar com o governo, e a experiência presidencialista multipartidária foi bem-sucedida durante muitos anos.

No entanto, o Legislativo foi aumentando seu protagonismo institucional ao longo da última década, restringindo os poderes Legislativos do presidente. O Executivo passou a ter menos força e discricionariedade no que se refere às medidas provisórias; os vetos presidenciais passaram a ser derrubados com maior frequência; as emendas parlamentares começaram a ter uma grande participação no orçamento após a aprovação do orçamento impositivo; entre outras medidas. Esses movimentos possibilitaram, por exemplo, que o Congresso intensificasse as discussões em torno do *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff. Embora a ex-presidenta tivesse construído uma coalizão majoritária no Congresso em seu primeiro mandato, a configuração do cenário mudou drasticamente em seu segundo mandato, perdendo apoio do Legislativo e sendo afastada do poder.

Essas questões deixaram clara a importância de o poder Executivo constituir uma boa relação com o Legislativo, para buscar estabelecer sua agenda sem grandes problemas. No caso do governo Bolsonaro, não obstante, o ex-presidente não se mostrou disposto a articular com o Congresso no período de análise, durante a gestão de Rodrigo Maia como Presidente da Câmara. Foi possível perceber, portanto, a formação de uma coalizão majoritária parlamentar representada pelo Centrão, que se mostrou predominante nas decisões congressuais. Diante dessas circunstâncias, o governo Bolsonaro se estabeleceu como minoritário, com uma agenda distante daquela defendida pelo Legislativo, tendo uma grande dificuldade na aprovação de diversas de suas pautas e vendo outras sendo aprovadas a seu contragosto.

Esse foi o caso da aprovação do Fundeb: a constitucionalização da versão permanente do fundo era uma pauta inserida na agenda do Legislativo, mas não na do Executivo. Muito do interesse do Legislativo em aprovar o Fundeb permanente se deu pelo trabalho árduo realizado ao longo dos anos de tramitação, envolvendo inúmeras audiências públicas e negociações. O Governo Federal, contudo, se posicionou contrariamente a diversos dispositivos do fundo, e apresentou, às vésperas da votação do relatório da PEC 15/2015, uma contraproposta com medidas que poderiam comprometer o financiamento da educação básica, trazer impactos para a viabilidade do pagamento de profissionais da educação e desviar os recursos do fundo de seu propósito - o desenvolvimento da educação.

A deputada Dorinha Seabra Rezende, relatora da Comissão, que se dedicou profundamente à construção do novo fundo, entendeu o substitutivo apresentado pelo Governo Federal como uma afronta ao trabalho incansável que foi empreendido durante toda a tramitação. O empenho da deputada era amplamente reconhecido e respeitado, sendo que, no momento da apresentação do substitutivo pelo Executivo, o presidente da Câmara à época, que já havia protagonizado outros embates com Bolsonaro até então, 20 governadores estaduais e diversas organizações saíram em defesa do relatório da deputada Dorinha. O ex-presidente, nesse contexto, viu-se acuado frente às críticas diretas de atores envolvidos na tramitação da PEC. Logo, antes da votação, a contraproposta foi retirada e o Fundeb permanente foi aprovado à revelia do governo.

Assim, retomando a pergunta que norteia o presente trabalho, “que fatores influenciaram os avanços incrementais do Fundeb permanente e sua aprovação em uma conjuntura adversa às políticas sociais?”, os elementos levantados na presente pesquisa permitem realizar algumas inferências.

É fato que o Fundeb esteve alinhado às preferências do Legislativo, conforme foi pontuado pela deputada Dorinha em diversas reuniões da Comissão Especial sobre o Fundeb e pelo presidente da Câmara na véspera da votação da PEC na Câmara (Xavier, 2020). O governo Bolsonaro, caracterizado como um governo minoritário, não teve forças para se opor a tal pauta, que era parte da agenda da coalizão majoritária legislativa.

Dessa forma, entende-se que uma das razões pelas quais o Fundeb permanente foi aprovado foi a impotência do Governo Federal diante do interesse do poder Legislativo em aprová-lo, considerados os fatores mencionados. Esses resultados vão ao encontro de pesquisas anteriores que demonstraram o aumento do protagonismo institucional do Legislativo nos últimos anos, sinalizando uma predominância do poder Legislativo no que se refere à produção legislativa durante o governo Bolsonaro até o período analisado no presente trabalho, sendo a aprovação do Fundeb permanente um exemplo dessa dominação do Legislativo em meio a conflitos entre os dois poderes. Essa constatação também confirma a hipótese de que o novo fundo foi aprovado à revelia do Governo Federal em decorrência dos interesses do poder Legislativo, levantada no início deste trabalho.

A outra hipótese levantada e que também foi confirmada é a de que uma das razões para a aprovação da EC foi a atuação de atores externos ao processo legislativo. Como foi possível observar no decorrer das análises, as contribuições dos atores externos durante as audiências públicas foram consideradas durante todo o processo de tramitação, refletindo interesses de grupos variados pautados em uma extensa construção dialógica ao longo dos anos. Não apenas os atores externos participaram das discussões em si, como defenderam ferrenhamente a constitucionalização do Fundeb permanente frente aos posicionamentos do Governo Bolsonaro sobre a política.

Diversos grupos e organizações se manifestaram acerca da importância do Fundeb permanente. Como exemplos, é possível mencionar que a CNTE convocou uma greve geral da Educação para o dia 18/03/2020, com o propósito de chamar a atenção da sociedade e de representações políticas para a necessidade da aprovação da PEC 15/2015. A deputada Dorinha havia, inclusive, sugerido votar o relatório final nessa data, mas a greve e a votação foram suspensas devido à pandemia de Covid-19. Além disso, quando o Governo Federal apresentou o substitutivo às vésperas da votação da PEC, o Consed expressou grande insatisfação com a proposta, defendendo a urgência da aprovação da PEC 15/2015. Foi também publicada uma nota pública assinada por 20 governadores estaduais clamando pela aprovação imediata do relatório da deputada Dorinha, ressaltando que a proposta da deputada havia sido construída a muitas mãos em um amplo e democrático processo de discussão.

Sendo assim, entende-se que a construção do Fundeb permanente foi um processo participativo, apoiado e respeitado por atores internos e externos ao Legislativo. A deputada Dorinha elogiou, em uma das últimas reuniões da Comissão Especial, a maturidade dos membros da Comissão, de diversas representações partidárias, e o comprometimento em torno do aprimoramento do novo fundo em prol da melhoria do ensino básico público, apesar de determinadas divergências. A constitucionalização da política foi um grande avanço e trouxe diversas melhorias para o desenvolvimento da educação básica brasileira. Ainda assim, existem desafios relacionados à sua implementação, que deve ser acompanhada e monitorada para verificar se o fundo está produzindo os resultados esperados.

Dadas essas considerações, depreende-se que o objetivo proposto pelo presente trabalho, de “analisar os principais fatores de influência nas decisões concernentes à PEC 15/2015, com foco no Custo Aluno Qualidade e na complementação da União”, foi atingido, bem como os objetivos específicos. Apesar disso, entende-se que os estudos acerca do Fundeb permanente não se esgotam neste trabalho, sugerindo-se que sejam desenvolvidas outras pesquisas acerca da implementação da política que se encontra em curso, haja vista que ainda existem muitos desafios a serem enfrentados – como é o caso da regulamentação do CAQ e da definição de um indicador alternativo ao IDEB para a operacionalização mais efetiva do VAAR. Entende-se que este trabalho apresentou um panorama interessante das decisões envolvidas na construção do Fundeb permanente, e espera-se que suas contribuições possam ser úteis para trabalhos futuros que venham a analisar outras dimensões relativas ao Fundeb e suas implicações.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988, p. 5-34.
- ARRETCHE, Marta. (2020). Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela. **Revista Sociologia & Política**, v. 28, n. 74, 2020.
- BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. **Causal case study methods: foundations and guidelines for comparing, matching and tracing**. Michigan: University of Michigan Press, 2016.
- BOGHOSSIAN, Bruno. Reprovação aumenta e torna Temer o presidente mais impopular da história. **Folha de S. Paulo**, Brasília, 10 jun. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/06/reprovacao-aumenta-e-torna-temer-o-presidente-mais-imopular-da-historia.shtml>. Acesso em 10 jul. 2023.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1988.
- BRASIL. **Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1996.
- BRASIL. **Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2006.
- BRASIL. **Emenda Constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2020**. Altera a Constituição Federal para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2020a.
- BRASIL. **Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2007.
- BRASIL. **Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2020b.
- BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n. 188, de 2019**. Altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga

dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL. **Ato da Presidência**. Decide constituir Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição n. 15, de 2015. Câmara dos Deputados, Brasília, 30 nov. 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL. **Ato da Presidência**. Decide constituir Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição n. 15, de 2015. Câmara dos Deputados, Brasília, 07 maio 2019.

CAMARGO, Rubens Barbosa de. Em defesa da escola pública, um balanço sobre o Fundeb: avaliação, processos e perspectivas. **Revista USP**, São Paulo, n. 127, p. 87-104, out./nov./dez. 2020.

CAMAROTTI, Gerson. Vinte governadores assinam nota em apoio ao texto da relatora do Fundeb na Câmara. **G1**, Brasília, 20 jul. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/blog/gerson-camarotti/post/2020/07/20/vinte-governadores-assinam-nota-em-apoio-ao-texto-da-relatora-do-fundeb-na-camara.ghtml>. Acesso em 09 set. 2023.

CARVALHO, Valter Rodrigues de; VIANA, João Paulo S. L.; CARLOMAGNO, Marcio Cunha. Presidencialismo de coalizão em tempos de crise institucional: relação Executivo-Legislativo nos governos Dilma (2015-2016) e Temer (2016-2018). **Revista Política Hoje**, Recife, v. 28, n.2, p. 59-78, 2019.

CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, SEBASTIAN. Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002, p. 187-218.

CRUZ, Tássia; PLANK, David; ELACQUA, Gregory; MAROTTA, Luana; SOARES, Sammara; COSSI, João. **Fundeb permanente**: Prós e Contras das Propostas em Debate. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2019 (Nota técnica n. IDB-TN-01745).

CUNHA, Eleonora Schettini Martins; ARAÚJO, Carmem E. Leitão. **Process tracing nas Ciências Sociais**: fundamentos e aplicabilidade. Brasília: Enap, 2018.

FARENZENA, Nalú. Custo aluno-qualidade: resenha de uma trajetória. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 13, n. 26, p. 347-359, mai./ago. 2019.

FIGUEIREDO; Argelina Cheibub; CANELLO, Júlio; VIEIRA, Marcelo. Governos minoritários no presidencialismo latino-americano: determinantes institucionais e políticos. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, 2012, p. 839 a 875.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FERREIRA, Maria Aparecida dos Santos; OLIVEIRA, Ramon Igor da Silveira. O Fundeb como política permanente e a aprovação da Emenda Constitucional nº 108/2020. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 1, p. 262-279, jan./abr. 2021.

FERREIRA, Paula; CAPPELLI, Paulo. Governo propõe Fundeb só para 2022 e quer metade do recurso extra para transferência de renda. **O Globo**, Rio de Janeiro, 18

jul. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/governo-propoe-fundeb-so-para-2022-quer-metade-do-recurso-extra-para-transferencia-de-renda-24540012>. Acesso em: 07 nov. 2022.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. 2010. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

GOMES, Sandra. Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: Uma Revisão da Descentralização Pós-Fundef. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 659-690, 2009.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 45-65, jan./jun. 2015.

GUIMARÃES, André Rehbein Sathler; PERLIN, Giovana Dal Bianco; MAIA, Lincon Macário. Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião: análise das relações entre Executivo e Legislativo no governo Dilma Rousseff. In: PERLIN, Giovana; SANTOS, Manoel Leonardo (orgs.). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Edições Câmara, 2019.

INÁCIO, Magna. Entre presidir e coordenar: presidência e gabinetes multipartidários no Brasil. In: Congresso Latino-americano de Ciência Política, 3., 2006, Campinas. **Anais [...]**. Campinas, 2006.

JERONYMO, Mauro Lúcio. **Mudança constitucional no Brasil pós 1988**: magnitude, regras e atores. 2021. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O; VERBA, Sidney. **Designing social inquiry**: scientific inference in qualitative research. Princeton: Princeton University Press, 1994.

LINZ, Juan. The perils of presidentialism. **Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, p. 51-69, jan. 1970.

MAHONEY, James. The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences. **Sociological Methods & Research**, v. 41, n. 4, 2012, p. 570-597.

MATOSO, Filipe; PASSARINHO, Nathalia. Eduardo Cunha é eleito presidente da Câmara em primeiro turno. **Portal G1**, Brasília, 01 fev. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/02/eduardo-cunha-e-eleito-presidente-da-camara-dos-deputados.html>. Acesso em 04 jul. 2023.

MAUERBERG JUNIOR, Arnaldo; PEREIRA, Carlos; BIDERMAN, Ciro. The Evolution of Theories about the Brazilian Multiparty Presidential System. **Journal of Politics in Latin America**, v. 7, n. 1, p. 143-161, 2015.

MELO, Carlos Ranulfo. A Câmara dos Deputados pós-2018: o que mudou? In: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (orgs.). **Governo Bolsonaro**: retrocesso democrático e degradação política. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

MELO, Marcus André. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 845-889, 2005.

OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G. (Eds.). **Federalism and the Welfare State: new world and European experiences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 101-117, jan./jun. 2015.

REZENDE, Dorinha Seabra. **Apresentação sobre o segundo substitutivo ao texto da PEC 15/2015**. Câmara dos Deputados, 2019a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-015-15-fundeb/outros-documentos/Minuta18Set2019SubstitutivoFundebComissoEspecial.pdf>. Acesso em 30 ago. 2023.

REZENDE, Dorinha Seabra. Reunião da Comissão Especial sobre o Fundeb, 05 nov. 2019. Câmara dos Deputados, 2019b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/58350>. Acesso em 01 set. 2023.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 71-88.

RODRIGUES, Theófilo Machado. O papel da mídia nos processos de impeachment de Dilma Rousseff (2016) e Michel Temer (2017). **Contracampo**, Niterói, v. 37, n. 2, p. 37-58, ago./nov. 2018.

SEMEGHINI, Ulysses Cidade. Fundef: corrigindo distorções históricas. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 43-57, dez. 2001.

SENA, Paulo. A legislação do Fundeb. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, maio/ago. 2008.

SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. **Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Angelo. **Federalismo e Políticas Públicas**. Coleção Governo e Políticas Públicas. Brasília: ENAP, 2018.

SOUZA, Caio Túlio Guimarães de. **Relações Executivo-Legislativo no Presidencialismo de Coalizão brasileiro: emendas individuais como ferramenta de barganha no governo Temer**. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

TEIXEIRA, Glecenir Vaz; SILVA, Franceline Rodrigues; COSTA, Josielli Teixeira de Paula; BRAGA, Daniel Santos. Constitucionalização do FUNDEB permanente: que atores se envolveram na formulação da política? **Linhas Críticas**, v. 29, Brasília, 2023.

TRIPODI, Zara Figueiredo. **Fundeb e desigualdades educacionais** (série de webinários). Unesco, 06 jul. 2021. Vídeo (138 min). Publicado por: Unesco.

Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Xo0eR5kUls>. Acesso em 01 fev. 2023.

TSEBELIS, George. Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism. **British Journal of Political Science**, v. 25, n. 3, p. 289-325, 1995.

XAVIER, Luiz Gustavo. Maia: para ser aceita, proposta do governo sobre Fundeb não deve ser distante do relatório da Câmara. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 20 jul. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/677664-maia-para-ser-aceita-proposta-do-governo-sobre-fundeb-nao-deve-ser-distante-do-relatorio-da-camara/>. Acesso em: 10 nov. 2022.

APÊNDICE A – Convidados para as audiências públicas da Comissão Especial sobre o Fundeb no ano de 2017.

Data da reunião	Convidados	Cargo/Função ou Grupo que representa
07/03/2017	José Marcelino Rezende Pinto	Professor da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP/Ribeirão Preto
	Luiz Araújo	Professor da Faculdade de Educação da UnB
14/03/2017	Marcos Silva Ozorio	Diretor de Valorização dos Profissionais de Educação, em substituição à Secretária da Secretaris de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação (SASE/MEC), Senhora Regina Alcântara de Assis
	Idilvan Alencar	Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed)
	Alessio Costa Lima	Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)
28/03/2017	Jorge Carvalho	Secretário de Estado de Educação de Sergipe e Representante do Conselho Nacional dos Secretários de Educação – CONSED
	Gilmar Soares Ferreira	Secretário de Assuntos Educacionais da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE
	Iolanda Barbosa da Silva	Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME - da Paraíba
	Lívia Maria Fraga Vieira	Representante do Movimento Interfórums de Educação Infantil do Brasil – MIEIB
04/04/2017	Daniel Arias Vazquez	Economista e Professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP
	Bruno Cesar Campos	Economista e Pesquisador de Políticas e Finanças Públicas
	José Francisco Soares	Professor da Faculdade de Educação da UFMG (FaE)
18/04/2017	Daniel Cara	Coordenador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação
	Nelson Cardoso Amaral	Professor da Faculdade de Educação da UFG
	Herton Ellery Araújo	Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e coautor da Nota Técnica “Quanto custa o Plano Nacional de Educação? Uma estimativa orientada pelo custo aluno qualidade CAQ”
	Camillo Bassi	Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e coautor da Nota Técnica “Quanto custa o Plano Nacional de Educação? Uma estimativa orientada pelo custo aluno qualidade CAQ”
27/04/2017	Ana Angélica Gonçalves Paiva	Professora, Especialista e Mestre em Educação
	Sueli Nobre	Ex-Secretária Municipal de Educação de Montes Claros – MG
	Jonatas Gonçalves Rêgo	Secretário Municipal de Educação de Mirabela - MG
11/05/2017	Reynaldo Fernandes	Economista e Professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto

	Andréa Barbosa Gouveia	Presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED)
01/06/2017	Maria Inês Fini	Presidente do INEP
	Maria Lúcia Franca Pontes Vieira	Gerente de Pesquisa do IBGE
	José Irineu Rangel Rigotti	Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG
13/06/2017	Barjas Negri	Prefeito de Piracicaba - SP
	Jorge Abrahão De Castro	Pesquisador na área de Economia, Finanças Públicas, Temas Sociais e Financiamento Público
	José Roberto Rodrigues Afonso	Professor do mestrado do IDP (Instituto de Direito Público)
20/06/2017	Lisete Regina Gomes Arelaro	Presidente da Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação - FINEDUCA
	Rebeca Otero	Coordenadora de Educação da UNESCO
29/06/2017	Cesar Russi Callegari	Representante do Conselho Nacional de Educação
	Heleno Araújo Filho	Coordenador do Fórum Nacional de Educação – FNE
	Manoel Humberto Gonzaga Lima	Vice-Presidente da União dos Conselhos Municipais de Educação - Uncme
08/08/2017	Elias Diniz	Vice-Presidente de Educação da Frente Nacional de Prefeitos – FNP
	François Eugene Jean de Bremaeker	Gestor do Observatório de Informações Municipais
22/08/2017	Sylvia Cristina Toledo Gouveia	Coordenadora-Geral do FNDE
	Naércio Menezes Filho	Economista e Professor do INSPER
05/09/2017	João Batista dos Mares Guia	Professor, Sociólogo e Consultor Educacional
	Bruna Brelaz	Diretora de Relações Institucionais da UNE
	Álvaro Moreira Domingues Junior	Vice-Presidente do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação - FNCEE
12/09/2017	Priscila Cruz	Presidente Executiva do Movimento Todos Pela Educação
	Luciano Oliva Patricio	Assessor da Secretaria Executiva do Ministério da Educação
	Mariza Abreu	Consultora de Educação da Confederação Nacional de Municípios (CNM)
	Denise Carreira	Coordenadora Adjunta da Ação Educativa, Assessoria, Pesquisa e Informação
19/09/2017	Arnóbio Marques de Almeida Júnior	Professor
	André Pinheiro de Carvalho	Economista, Diretor da Cívitas Assessoria e Consultoria
26/09/2017	Marta Teresa da Silva Arretche	Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo.
	Caio Callegari	Representante do Movimento Todos Pela Educação
10/10/2017	Gregory Elacqua	Economista Principal da Divisão de Educação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)
	Luana Marotta	Consultora do Banco Interamericano de Desenvolvimento
	Gabriela Schneider	Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
	Wellington Jesus	Representante da FINEDUCA

17/10/2017	Nalu Farenzena	Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS
	Cláudio Riyudi Tanno	Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados
24/10/2017	Ubiratan Aguiar	Ministro Emérito do Tribunal de Contas da União e Relator da Lei que instituiu o FUNDEF
	Iara Bernardi	Vereadora da Câmara Municipal de Sorocaba e Relatora da PEC que instituiu o FUNDEB
	Ricardo dos Santos Henriques	Economista do Instituto Unibanco
31/10/2017	Élida Graziane	Procuradora do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
	José Reis Nogueira de Barros	Presidente da Associação dos Municípios da Área Mineira da Sudene (AMAMS)
07/11/2017	Gilda Cardoso Araújo	Professora do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)
	Daniel Bregman	Economista do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
21/11/2017	Úrsula Peres	Professora da Universidade de São Paulo - USP
	Maria Tereza Paschoal	Secretária Municipal de Educação de Londrina - PR
	Salomão Ximenes	Professor da Universidade Federal do ABC – UFABC
	Thiago Alves	Professor da Universidade Federal do Paraná – UFPR

APÊNDICE B – Convidados para as audiências públicas da Comissão Especial sobre o Fundeb no ano de 2018.

Data da reunião	Convidados	Cargo/Função ou Grupo que representa
24/04/2018	Rubens Barbosa de Camargo	Presidente da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA)
	Daniel Cara	Coordenador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação
	Stefany Kovalski	Diretora da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas – UBES, representando o Senhor Pedro Lucas Gorki, Presidente da Instituição
08/05/2018	Caio Callegari	Representante do Movimento Todos pela Educação
	Nelson Cardoso Amaral	Professor da Reitoria da Universidade Federal de Goiás – UFG
	Fabício Rodrigues Magalhães	Mestre em Economia/UNICAMP
	Nelton Carlos Conte	Professor da Universidade de Passo Fundo
15/05/2018	Elias Diniz	Prefeito de Pará de Minas/MG e Representante da Frente Nacional de Prefeitos (FNP)
	Heleno Manoel Gomes Araújo Filho	Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação-CNTE
22/05/2018	Haroldo Corrêa Rocha	Vice-Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED
	Márcio Bastos Medeiros	Representante do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento – CONSEPLAN
29/05/2018	Aléssio Costa Lima	Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME
	Mariza Abreu	Representante da Confederação Nacional de Municípios (CNM)
	Frederico da Costa Amancio	Representante do Conselho Nacional dos Secretários de Educação – CONSED
12/06/2018	Marcos Mendes	Chefe da Assessoria Especial do Ministro da Fazenda
	Fábio Ribeiro Servo	Diretor do Departamento de Assuntos Macroeconômicos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

APÊNDICE C – Convidados para as audiências públicas da Comissão Especial sobre o Fundeb no ano de 2019.

Data da reunião	Convidados	Cargo/Função ou Grupo que representa
14/05/2019	Antonio Paulo Vogel	Secretário Executivo do Ministério da Educação
	Cláudio Tanno	Consultor de Orçamento
21/05/2019	André Alencar	Economista e Coordenador da Assessoria Parlamentar da Confederação Nacional dos Municípios - CNM, representando o Presidente da Instituição, Glademir Aroldi
	Heleno Manoel Gomes Araújo Filho	Presidente da Confederação dos Trabalhadores em Educação
	Jorge Abrahão de Castro	Economista
	Marianna Dias	Presidente da União Nacional dos Estudantes – UNE
28/05/2019	Carlos Abicalil	Professor, Mestre em Educação na área de Gestão de Políticas Públicas e Ex-Deputado Federal
	Jaqueline Pasuch	Presidente do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB)
	Ricardo Paes de Barros	Pesquisador do Insper - Instituto de Ensino e Pesquisa.
30/05/2019	Izolda Cela	Vice-Governadora do Estado do Ceará
	Sylvia Cristina Toledo Gouveia	Coordenadora-Geral de Operacionalização do FUNDEB e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário Educação do FNDE
	João Marcelo Borges	Diretor de Estratégia Política do Todos pela Educação
	Binho Marques	Ex-Secretário da SASE.
04/06/2019	Rubens Cerqueira Freitas	Superintendente de Participações Governamentais da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP
	Daniel Cara	Coordenador-Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação
	Paulo César Ribeiro Lima	Consultor da Câmara dos Deputados, Engenheiro, Especialista em Minas e Energia, PhD em Engenharia na Área do Petróleo
	Haroldo Rocha	Secretário Executivo de Educação do Estado de São Paulo e Representante do Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED
	Alessio Costa Lima	Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação- UNDIME
06/06/2019	José Adinan Ortolan	Prefeito de Cordeirópolis/SP e Representante da Associação Brasileira de Municípios - ABM
	Juca Gil	Representante da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED
	Maurício Holanda Maia	Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados
	Pedro Lucas Gorki Azevedo de Oliveira	Presidente da União Nacional dos Estudantes Secundaristas - UBES (apesar de ter confirmado presença, não compareceu à Audiência)
11/06/2019	Maria Helena Guimarães Castro	Conselheira da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação/CNE

	Álvaro Moreira Domingues Junior	Representante do Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação
	Manoel Humberto Gonzaga Lima	Presidente da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – Uncme
13/06/2019	Vanessa Lopes de Lima	Secretária de Controle Externo da Educação do Tribunal de Contas da União – TCU
	Naércio Menezes Filho	Coordenador do Centro de Políticas Públicas (CPP) do Instituto de Ensino e Pesquisa – INSPER
	Cezar Miola	Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e Representante da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON e do Instituto Rui Barbosa – IRB.
18/06/2019	José Marcelino de Rezende Pinto	Professor e Representante da Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação - FINEDUCA
	Thiago Alves	Professor da Universidade de Goiás e Pesquisador responsável pelo Simulador de Custo-Aluno Qualidade - SIMCAQ
	Maria do Socorro Neri Medeiros de Souza	Prefeita de Rio Branco/AC e Representante da Frente Nacional de Prefeitos - FNP
	Aumara Feu	Subsecretária de Avaliação de Gasto Direto, da Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria do Ministério da Economia
	Ernesto Carneiro Preciado	Coordenador-Geral de Análise, Informações e Execução de Transferências Financeiras Intergovernamentais – COINT, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia
25/06/2019	Fátima Bezerra	Governadora do Estado do Rio Grande do Norte e Representante do Fórum de Governadores.
	Abraham Weintraub	Ministro da Educação
	Antônio Paulo Vogel	Secretário Executivo do Ministério da Educação
	Sylvia Toledo	Diretora da Secretaria Executiva do Ministério da Educação.
01/10/2019	Daniel Cara	Coordenador-Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação
	Thiago Alves	Professor da Universidade Federal de Goiás e pesquisador responsável pelo Simulador de Custo-Aluno Qualidade — SIMCAQ
	Bruno Holanda	Professor da Universidade Federal de Goiás
05/11/2019	André Horta Melo	Diretor Institucional do Comitê dos Secretários de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal — COMSEFAZ