

Constitucionalização do FUNDEB permanente: que atores se envolveram na formulação da política?

Constitucionalización del FUNDEB permanente: ¿Qué actores se involucraron en la formulación de la política?

Constitutionalization of permanent FUNDEB: Which actors were involved in policy formulation?

Glezenir Vaz Teixeiraⁱ

Universidade Federal de Minas Gerais
Belo Horizonte, MG, Brasil
glezenir@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-7179-0308>

Franceline Rodrigues Silvaⁱⁱ

Universidade Federal de Minas Gerais
Belo Horizonte, MG, Brasil
franceline.rodrigues30@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-0213-3192>

Josielli Teixeira de Paula Costaⁱⁱⁱ

Universidade Federal de Minas Gerais
Belo Horizonte, MG, Brasil
josidpaula3@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-2345-6057>

Daniel Santos Braga^{iv}

Universidade do Estado de Minas Gerais
Ibirité, MG, Brasil
daniel.braga@uemg.br
<https://orcid.org/0000-0001-5075-4570>

Contribuição na elaboração do texto: autora 1 - escrita da Introdução e das Considerações finais; coautora da seção Atores e políticas públicas: definição, papéis e tipologia; coleta de dados da 55ª Legislatura. Autora 2 - revisora da Introdução e das Considerações finais; coautora da seção Trajetória normativa das políticas de fundos de financiamento educacional: do FUNDEF ao novo FUNDEB. Autora 3 - coautora da seção Trajetória normativa das políticas de fundos de financiamento educacional: do FUNDEF ao novo FUNDEB; coleta de dados da 56ª Legislatura. Autor 4 - concepção; coautor da seção Atores e políticas públicas: definição, papéis e tipologia; autor da seção Quem é quem no debate do FUNDEB permanente; redação final e consolidação do texto.

Recebido: 07/12/2022

Aceito: 10/02/2023

Publicado: 27/02/2023

Resumo: O artigo aborda os atores que se mobilizaram na formulação do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Foram analisadas as atas das reuniões e audiências das Comissões Especiais da Câmara dos Deputados, constituídas para tratar da Proposta de Emenda Constitucional nº 15 de 2015 nas 55ª e 56ª Legislaturas (Brasil, 2015). O aporte teórico utilizado foi a análise cognitiva de políticas públicas. Identificou-se que, na 55ª Legislatura, o envolvimento de comunidades epistêmicas e de especialistas foi expressivo. Já na 56ª, prevaleceu a participação de políticos, atores institucionalmente autorizados à tomada de decisão.

Palavras-chave: Atores políticos. Políticas públicas. Análise cognitiva de política. FUNDEB.

Resumen: El artículo aborda a los actores que se movilizaron en la formulación del nuevo FUNDEB. Se analizaron las actas y notas notales de las reuniones y audiencias públicas de las Comisiones Especiales de la Cámara de Representantes, constituidas para tratar la propuesta de Enmienda Constitucional No. 15 de 2015 en las Legislaturas 55 y 56. La orientación teórica utilizada fue el análisis cognitivo de las políticas públicas. Se identificó que, en la 55ª Legislatura (Brasil, 2015), la participación de comunidades epistémicas y especialistas fue expresiva. En el 56 ha prevaleció la participación de políticos, actores institucionalmente autorizados para tomar decisiones.

Palabras clave: Actores políticos. Política pública. Análisis cognitivo de políticas. FUNDEB.

Abstract: The article discusses the actors who were involved in the creation of the new FUNDEB. The minutes and tabular notes from the meetings and hearings of the Special Committees of the House of Deputies, which were established to discuss the proposed Constitutional Amendment No. 15 of 2015 (Brasil, 2015) in the 55th and 56th Legislative Sessions, were examined. The theoretical contribution that was used was a cognitive analysis of public policy. It was noted that there was a strong emphasis on the involvement of academic and professional communities in the 55th Legislative, but the participation of politicians who were institutionally authorized to make decisions prevailed in the 56th.

Keywords: Political actors. Policies. Cognitive policy analysis. FUNDEB.

ⁱ Mestre em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) (2017). Doutoranda em educação pela UFMG.

ⁱⁱ Mestre em Educação pela Universidade do Estado de Minas Gerais (2017). Doutoranda em educação pela Universidade Federal de Minas Gerais.

ⁱⁱⁱ Licenciada em Pedagogia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) (2022). Mestranda em educação pela UFMG.

^{iv} Doutor em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) (2022). Professor titular da Universidade do Estado de Minas Gerais, Unidade Ibirité.

Introdução

O presente estudo propõe discutir os atores que se mobilizaram na formulação do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). O recorte de investigação são os debates das reuniões deliberativas ordinárias e as audiências públicas realizadas a fim de se proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 15-A, de 2015 (PEC 15/2015) (Brasil, 2015), nas 55ª e 56ª Legislaturas (2015-2019 e 2019-2023). A pesquisa foi conduzida no âmbito do grupo de pesquisa Política e Administração de Sistemas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social da Universidade Federal de Minas Gerais.

Este trabalho se faz mediante abordagem cognitiva das políticas públicas educacionais. Nessa vertente analítica, as políticas públicas são apreendidas como matrizes cognitivas e normativas, constituindo sistemas de interpretação da realidade, nos quais os diferentes atores públicos e privados inscrevem suas ações (Muller & Surel, 2002). Dessa forma, as mudanças sociais são analisadas com uma atenção destacada para o peso das ideias, preceitos gerais e representações.

A existência dessas matrizes cognitivas e normativas são produtoras de identidades, nas quais atores individuais e coletivos criam sentimentos subjetivos de pertencimento. Essa “consciência coletiva” ou “visão de mundo” (Muller & Surel, 2002, aspas dos autores) organiza coalizões de defesa (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993) que permitem a extrapolação dos limites do próprio grupo para a divulgação das ideias para um conjunto mais vasto de pessoas. Em uma eventual perda de equilíbrio de um paradigma anterior (Jones & Baumgartner, 2005), esse conjunto de valores pode, inclusive, se tornar o dominante, quando uma lógica de sentido se transforma em uma lógica de poder.

A produção de uma matriz cognitiva não é, portanto, um simples processo discursivo, mas uma dinâmica intimamente ligada às interações e às relações de força que se cristalizam pouco a pouco num subsistema dado. Ela alimenta, ao mesmo tempo, um processo de tomada de palavra (produção do sentido) e um processo de tomada de poder (estruturação de um campo de forças) (Muller & Surel, 2002).

Assim, ainda que este trabalho não aborde propriamente as ideias e posições dos atores do processo legislativo para a constitucionalização do FUNDEB permanente, ele se insere no campo da análise cognitiva, pois tem como objetivo identificar os atores na discussão pública do projeto do novo FUNDEB bem como os tipos de atores que se posicionam nesse debate. Dessa forma, a pesquisa intenta apontar a tomada de palavra como processo de estruturação de um campo de forças. Para isso, foi abordado o trabalho das Comissões Especiais da PEC 15/2015 na Câmara dos Deputados. Foram analisadas as atas e as notas taquigráficas das reuniões ordinárias da comissão nas duas legislaturas nas quais a PEC tramitou, além do registro das audiências públicas realizadas.

Atores e políticas públicas: definição, papéis e tipologia

O campo de políticas públicas tem seu advento nos anos de 1950, nos Estados Unidos, sob a denominação de *policy sciences*, focado na construção de métodos e teorias de análise para resolução de problemas governamentais, numa perspectiva multidisciplinar e valorizando métodos quantitativos (Capella, 2015). Todavia, tais concepções foram consideradas limitadas e incentivaram debates nas ciências sociais. Uma tendência mais contemporânea que decorre dessas discussões aponta para a centralidade das ideias na análise das políticas públicas. Dos anos de 1990, tais teorias que tratam do papel das ideias no processo de produção de políticas públicas ressaltam outros elementos, tais como: atores, instituições, fatores socioeconômicos e políticos. Haja vista ser o objetivo desta investigação a identificação dos atores nas Comissões Especiais da Câmara dos Deputados no processo de formulação do FUNDEB Permanente, empenhou-se em explanar, nesta seção, a definição, a tipologia e o papel dos atores na arena política. Tomando por empréstimo a compreensão do campo das ciências políticas e, especificamente, de Leonardo Secchi (2014, p. 77), os atores são:

[...] todos aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política. Os atores relevantes em um processo de política pública são aqueles que têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública. São os atores que conseguem sensibilizar a opinião pública sobre problemas de relevância coletiva. São os atores que têm influência na decisão do que entra ou não na agenda. São eles que estudam e elaboram propostas, tomam decisões e fazem que intenções sejam convertidas em ações.

Os atores, portanto, sejam eles individuais ou coletivos, testemunham e influenciam intencionalmente, por meio de suas ações, de forma direta ou indireta, todas as fases do processo de elaboração das políticas públicas. Em um contexto democrático, Secchi (2014) elenca os atores considerados importantes para análise de política pública; são eles: políticos, designados politicamente, burocratas, juízes, grupos de interesse, partidos políticos, meios de comunicação (mídia), *policytakers* e organizações do terceiro setor.

O conjunto de atores governamentais é constituído por políticos, designados politicamente, burocratas e juízes. Os políticos estão ou estiveram investidos de cargos no Executivo e no Legislativo, representam os interesses coletivos, alguns deles conflitantes, detêm autoridade para tomada de decisão durante mandato e seu papel relaciona-se à identificação dos problemas públicos e a quais as políticas públicas mais adequadas para enfrentá-los. Os designados politicamente, por sua vez, são atores indicados pelos políticos, investidos de função de confiança ou cargo comissionado, cabendo-lhes a atividade de chefia, direção e assessoramento na administração pública. Os burocratas constituem o corpo de funcionários públicos e exercem influência em todas as etapas do ciclo de políticas, desde a formação da agenda até a avaliação das políticas públicas. Por fim, os juízes, que são servidores públicos com prerrogativa de interpretar a aplicação da lei pelos cidadãos e pela administração pública.

No que toca aos atores não governamentais, são incluídos: grupos de interesse, partidos políticos, meios de comunicação, destinatários de políticas públicas, organizações do terceiro setor e *stakeholders*¹. São exemplos de grupos de interesse ou de pressão os sindicatos, as associações, os movimentos sociais, dentre outros, todos eles constituídos de maneira mais ou menos voluntária para influenciar as políticas públicas. Diferentemente dos grupos de interesse, os partidos políticos são organizações formais, se constituem em torno de um projeto político e influenciam decisões governamentais diretamente. Da mesma forma, a mídia, ao atuar na divulgação de informações, exerce grande influência na opinião pública e, por conseguinte, na formação da agenda e na avaliação das políticas públicas.

No que diz respeito aos *policytakers* ou destinatários das políticas públicas, são concebidos tanto como atores passivos, por serem receptores de influências no processo de elaboração de políticas públicas, quanto como articuladores de interesse, formadores de opinião e até tomadores de decisões em processos que contam com a participação desses indivíduos, tais como orçamento participativo e conselhos. O terceiro setor são organizações privadas e sem fins lucrativos, com ações visando ao interesse coletivo, participando da decisão, da implementação e da avaliação de políticas públicas. Secchi (2014) aponta ainda diversos atores presentes na arena política, tais como as comunidades epistêmicas, os organismos internacionais, os especialistas e os fornecedores. Por fim, vale destacar, dentre esses últimos, a comunidade epistêmica, ator que contempla profissionais com expertise em um tema específico e que interfere na formulação de políticas públicas relacionadas ao campo (Soares & Vitelli, 2016).

Trajetória normativa das políticas de fundos de financiamento educacional

O financiamento da educação no Brasil é realizado principalmente por mecanismos de vinculação e subvinculação de recursos provenientes de impostos. A definição de vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários para a educação foi estabelecida pela primeira vez na Constituição Federal de 1934 (Brasil, 1934). No entanto, o cenário instável de ditaduras civil e militar que marcaram a história do Brasil propiciou que a perspectiva de financiamento público da educação somente fosse consolidada com o processo de redemocratização na década de 1980, primeiro por meio da Emenda Calmon e depois de forma definitiva na Constituição Federal de 1988 (CF/88) (Brasil, 1988; Gouveia & Souza, 2015).

Sendo assim, a CF/88 estabeleceu que 18% das receitas da União e 25% das receitas dos estados e municípios, incluindo apenas aquelas provenientes de impostos e transferências, deveriam ser destinadas à educação (Brasil, 1988). Porém, essa vinculação não foi suficiente devido à ausência de rubrica específica para a aplicação dessas receitas e à falta de mecanismos de fiscalização e controle social eficazes. Com isso, os recursos tendiam a ser mal aplicados ou mesmo

¹ *Stakeholder*: “qualquer grupo ou pessoa cujos interesses podem afetar ou ser afetados pelas realizações dos objetivos de uma organização” (Freeman, 1984, p. 46).

direcionados a outras áreas, uma vez que governos estaduais e municipais, não raramente, incluíam no orçamento da educação outros gastos da administração (Semeghini, 2001; Cruz & Rocha, 2018).

No contexto da elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o ensino fundamental passou a receber clara prioridade (Semeghini, 2001). Assim, buscou-se proporcionar à população de 7 a 14 anos acesso universal à escola e implementar políticas visando a melhorar a qualidade educacional. Neste sentido, a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 (Brasil, 1996), que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), iniciativa do Governo Fernando Henrique Cardoso, justificou sua proposta embasada nas críticas à CF/1988 (Brasil, 1988), definida como um obstáculo para a política de desenvolvimento social e econômico do país (Oliveira, 2009). Além disso, dado que o financiamento da educação é feito com recursos próprios dos entes subnacionais e diante das desigualdades regionais, estados e municípios apresentam distintas capacidades de investir na educação de suas redes. Assim o FUNDEF, além da expansão da oferta do ensino fundamental, buscava também atenuar desigualdades de financiamento dessa etapa por parte dos entes federativos.

O FUNDEF tinha vigência prevista de 10 anos e estabelecia que 15% de alguns recursos estaduais e municipais – que antes eram gastos diretamente por cada governo em sua própria rede de ensino – seriam transferidos para fundos estaduais e redistribuídos entre seus municípios e o governo estadual de acordo com o número de matrículas no ensino fundamental de cada rede. O montante recebido por cada governo deveria ser, obrigatoriamente, gasto nessa etapa da educação básica, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a devida remuneração do magistério (pelo menos 60% do FUNDEF deveria ser gasto com pagamento de professores). Segundo Militão (2011, p. 125), apesar do grande número de críticas ao FUNDEF, três se tornaram consenso entre os estudiosos da época:

- (1) concentração de recursos no ensino fundamental em detrimento das outras etapas e modalidades de ensino que compõem a educação básica;
- (2) ausência de dinheiro “novo” para o sistema educacional brasileiro como um todo; e
- (3) ínfima – e ilegal – contribuição da União para o Fundo. Inspirado na orientação de organismos internacionais, notadamente o Banco Mundial, o FUNDEF voltou-se exclusivamente ao financiamento do ensino fundamental e acabou inviabilizando a manutenção e desenvolvimento – em quantidade e qualidade – da educação infantil, da educação de jovens e adultos e do ensino médio, que ficaram “órfãos” de recursos com a implantação desse Fundo.

Todavia, desde 1995 já tramitavam no Congresso Nacional diversas proposições de um fundo que abrangesse o financiamento de toda a educação básica. Posteriormente, essas propostas apresentadas foram reunidas na PEC 112/1999 (Oliveira, 2009). Segundo essa proposta, o fundo

que viria a substituir o FUNDEF deveria abranger todas as matrículas da educação básica com o objetivo de corrigir as desigualdades decorrentes da focalização de investimentos no ensino fundamental ocasionada pelo FUNDEF (Mendes, 2012). Portanto, além de ampliar a destinação orçamentária da União para manutenção e desenvolvimento do ensino de 18% para 20%, a PEC 112/1999 (Brasil, 1999) propunha ainda a criação de fundos estaduais para manutenção e desenvolvimento da educação básica pública e para a valorização dos profissionais da educação, compostos pela totalidade dos recursos constitucionais destinados à educação (Oliveira, 2009).

Apenas em 2007, o FUNDEF, após dez anos de vigência e nove de implementação em nível nacional, foi substituído pelo FUNDEB por meio da Emenda Constitucional nº 53/06 (Brasil, 2006), regulamentada em definitivo pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (Brasil, 2007), que modificou o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF/88 (Brasil, 1988), criando um novo fundo. Assim como seu antecessor, o FUNDEB é um mecanismo de captação, distribuição e aplicação de atuação dos entes federados municipais, estaduais e da União cujo principal objetivo é destinar recursos à manutenção e ao desenvolvimento de todas as etapas e modalidades da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores da educação, com vigência estabelecida do período de 2007 a 2020. Embora muitas críticas possam ser feitas às políticas de fundo (Davies, 2006), fato é que o FUNDEB se tornou o principal mecanismo de redistribuição de recursos para a educação básica no país (Alves & Pinto, 2020), e sua manutenção foi considerada requisito fundamental para a continuidade das políticas de expansão do atendimento educacional com vistas à qualidade da oferta.

Por isso, com a aproximação do fim da vigência do FUNDEB e com os problemas que motivaram a sua criação ainda longe de serem superados, surgiu a necessidade de se discutir um substituto a esse instrumento que avançasse nas suas limitações e propusesse uma educação cada vez mais equalizadora e de qualidade (Gluz, 2019). Ademais, tendo em vista o caráter de longa duração das desigualdades socioeconômicas do Brasil, esse substituto deveria ter um caráter mais perene, sendo transposto do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para o próprio corpo da Constituição. Essa medida se fazia necessária tendo em vista que o ADCT se constitui como um conjunto de normas à parte da CF/88, com numeração independente de artigos. Por isso, o ADCT normatiza medidas de natureza temporária, não permanentes, de transição entre uma Constituição e outra. Assim, a garantia de um FUNDEB permanente passava, primeiramente, por sua incorporação ao texto constitucional. Nesse sentido, em abril de 2015, durante a 55ª Legislatura, foi apresentada na Câmara dos Deputados, pela deputada Raquel Muniz (Partido Social Cristão por Minas Gerais, PSC/MG) e por outros, a PEC nº 15/2015 (Brasil, 2015), que dispôs sobre o caráter permanente do FUNDEB.

Naquele momento, a Comissão Especial avançou no que foi possível, realizando reuniões e audiências públicas, além da apresentação de um primeiro parecer ao projeto. No entanto, a comissão se deparou com a situação concreta da intervenção federal no estado do Rio de Janeiro (fevereiro a dezembro de 2018), que impedia a votação da proposição. As discussões foram retomadas na 56ª Legislatura, que desarquivou a PEC, criando nova comissão que deu andamento aos trabalhos com mais reuniões e audiências públicas, sendo finalmente votada

no plenário da Câmara dos Deputados – e aprovada – em julho de 2020, transformada na Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020 (Brasil, 2020).

Quem é quem no debate do FUNDEB permanente: atores na tramitação da PEC 15/2015 na 55ª Legislatura: presença e participação

A PEC 15/2015 (Brasil, 2015) foi apresentada pela Dep. Raquel Muniz (PSC/MG) em 2015, na 55ª Legislatura. Em julho daquele ano foi criada a Comissão Especial destinada a proferir parecer à proposta. Mais de um ano depois, apenas em novembro de 2016, foram designados e convocados os membros indicados da comissão.

Instalada a comissão em dezembro de 2016, foi eleito presidente o Dep. Thiago Peixoto (Partido Social Democrático por Goiás, PSD/GO). A mesa diretora foi assim composta: 1º vice-presidente: Dep. Izalci Lucas (Partido da Social Democracia Brasileira pelo Distrito Federal, PSDB/DF); 2º vice-presidente: Dep. Ságuas Moraes (Partido dos Trabalhadores por Mato Grosso, PT/MT); 3º vice-presidente: Dep. Roberto Sales (Democratas pelo Rio de Janeiro, DEM/RJ). A Dep. Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM de Tocantins-TO) foi designada relatora.

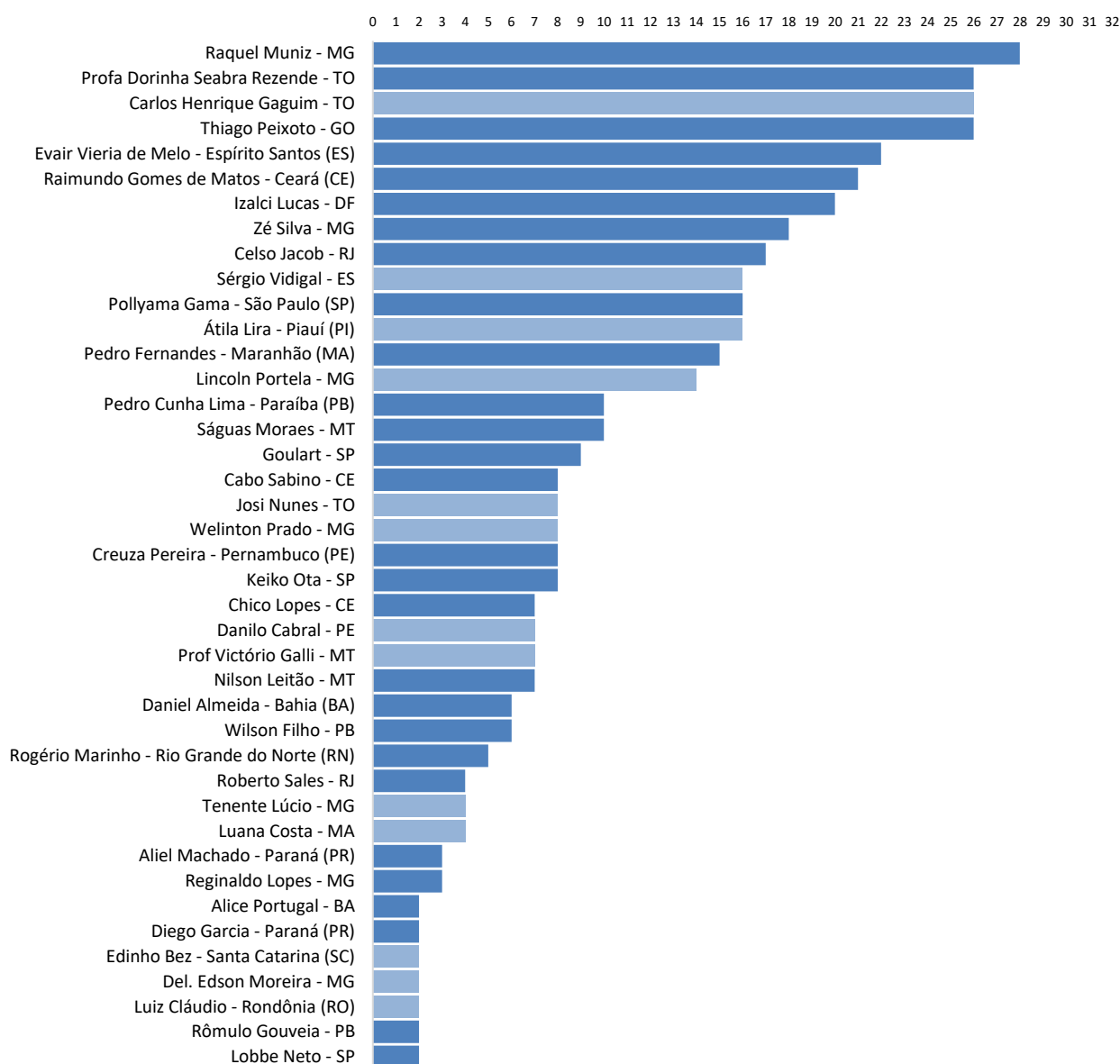
Após 24² audiências públicas entre março e novembro de 2017 e um seminário estadual ocorrido na Assembleia Legislativa de Santa Catarina (31 de agosto), a relatora apresentou a primeira minuta do substitutivo do projeto. Essa minuta passou a ser alvo de debates nas outras seis audiências públicas que tiveram curso naquela legislatura (entre abril e junho de 2018), totalizando 32 reuniões e 30 audiências públicas.

Quanto à presença parlamentar nos trabalhos da comissão na 55ª Legislatura, a composição da comissão variou ao longo da Legislatura, com os partidos e blocos partidários modificando suas indicações. A figura abaixo representa a participação dos deputados nas 32 reuniões.

² No Parecer do Relator (PRL) -2- PEC15a/15, a Dep. Professora Dorinha registra 23 audiências públicas, desconsiderando aquela que aconteceu na nona reunião da Comissão Especial, no dia 27 de abril, convocada conforme requerimento 13 de 7 de fevereiro de 2017. A relatora não estava presente e a sessão foi conduzida pela Dep. Raquel Muniz (PSC/MG), autora do requerimento.

Figura 1

Frequência individual dos deputados nas reuniões da Comissão Especial do FUNDEB, 55ª Legislatura*



Fonte: elaborada a partir das atas das reuniões da Comissão Especial da PEC 15/2015 na 55ª Legislatura (Brasil, 2019).

* Para fins de melhor visualização, optou-se por não representar os deputados com apenas uma presença.

A autora da PEC, Dep. Raquel Muniz, foi quem mais participou das reuniões da Comissão, com 28 presenças em 32. Essa participação expressiva faz parte da dinâmica do processo legislativo, pois é nesse momento que antecede a votação que os diversos atores têm a oportunidade de defender suas ideias no intuito de incidir na formulação da política pública. O Dep. Carlos Henrique Gaguim (PODEMOS/TO), mesmo não sendo membro da comissão, teve presença expressiva, em 26 reuniões, mesmo número que a relatora Dep. Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO) e que o presidente da comissão, Dep. Thiago Peixoto (PSD/GO). Apesar da presença, o Dep. Carlos Henrique Gaguim não fez uso da palavra nesses espaços de debate.

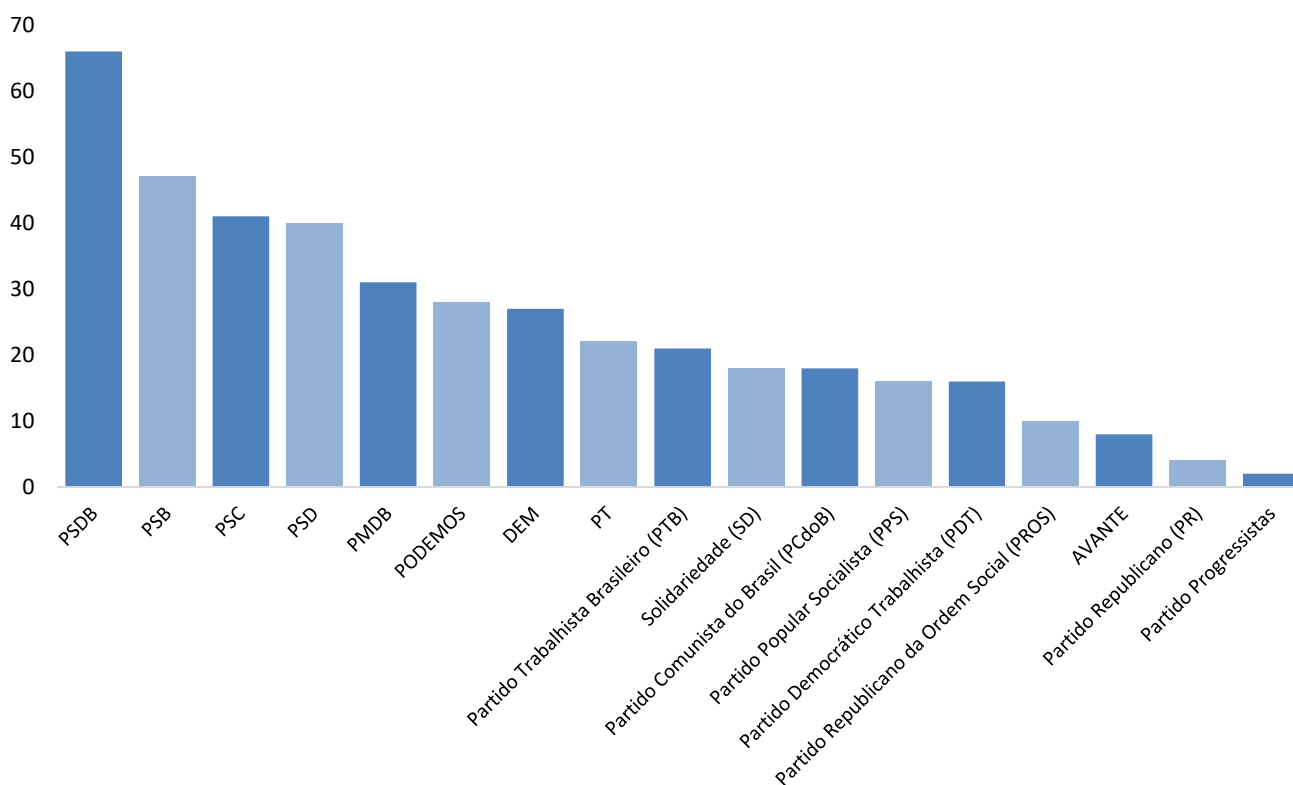
Dos 513 deputados federais na 55ª Legislatura, 71 (13,8%) registraram presença em reuniões da comissão. Apenas 9 deputados, representando cerca de 1,7% do total da Câmara dos Deputados, tiveram presença em mais da metade das reuniões. Ainda que a maior parte dos deputados que participaram das reuniões da comissão não fosse membro titular ou suplente (59% contra 40,8%), os membros da comissão tiveram participação mais expressiva no número total de presenças (67,1% ante 32,7% dos não membros).

Os dados parecem sugerir que as reuniões e audiências públicas da Comissão Especial do novo FUNDEB na 55ª Legislatura mobilizaram um percentual relativamente pequeno de deputados. A maior parte das presenças foi de membros da comissão e, mesmo assim, a presença desses deputados foi baixa ao longo da vigência da comissão, sendo a média de 33,2% de presença.

Ao todo, 17 dos 32 partidos até então existentes participaram das reuniões. O partido que mais teve deputados presentes foi o Partido dos Trabalhadores (PT), seguido do Partido Socialista Brasileiro (PSB). O partido do então presidente Michel Temer, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), teve seis deputados participantes ao todo. A Figura 2 apresenta a presença dos partidos políticos nas reuniões da comissão.

Figura 2

Presença de deputados nas reuniões da Comissão Especial do FUNDEB por partido, 55ª Legislatura



Fonte: elaborada a partir das atas das reuniões da Comissão Especial da PEC 15/2015 na 55ª Legislatura (Brasil, 2019).

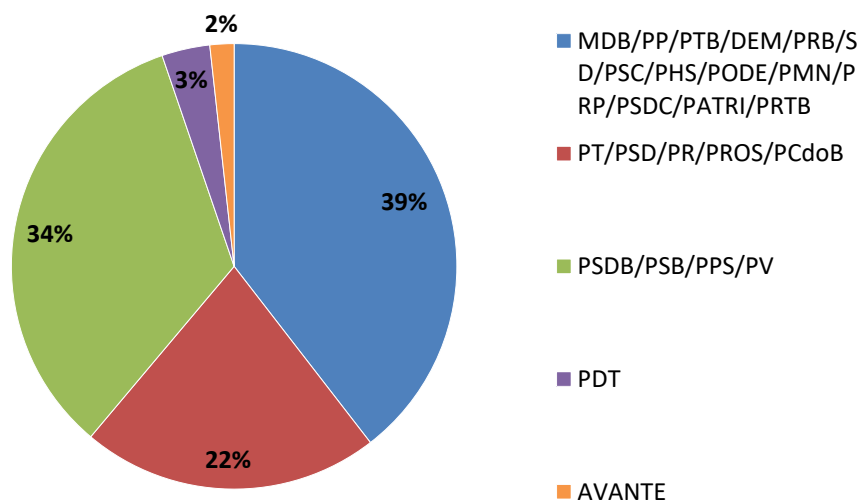
O gráfico evidencia que o PSDB foi o partido com maior participação na 55ª Legislatura no que tange à presença nos trabalhos da Comissão Especial do FUNDEB, mesmo contando com apenas sete deputados. Ou seja, mesmo não tendo o maior número absoluto, os deputados do PSDB foram os que registraram maior presença relativa. Por outro lado, o Partido dos Trabalhadores apresentou, nessa legislatura, uma participação relativa abaixo da média, mesmo tendo o maior número absoluto de deputados.

Dessa forma, os dados apontam que pouco mais da metade dos partidos se envolveram no debate do FUNDEB permanente nos trabalhos da comissão na 55ª Legislatura. A média de presença dos partidos nas reuniões também é baixa, sendo que somente três partidos tiveram média de presença maior que a metade do número total de reuniões: o SD com participação média em 18 reuniões; o PDT e o PPS, ambos com 16 reuniões. Apesar de mobilizar o maior número absoluto de deputados, o PT teve média de presença em 2,2 reuniões. Já o PSDB, apesar de mobilizar o maior número relativo de deputados, apresentou presença média de 9,4 reuniões.

A Figura 3 traz informações relativas à presença dos blocos partidários nas reuniões da 55ª Legislatura.

Figura 3

Distribuição da presença de deputados nas reuniões da Comissão Especial do FUNDEB por bloco partidário, 55ª Legislatura



Fonte: elaborada a partir das atas das reuniões da Comissão Especial da PEC 15/2015 na 55ª Legislatura (Brasil, 2019).

O bloco governista foi o que teve maior percentual de presença, seguido pelo bloco de centro-direita e pela oposição de esquerda. Os demais blocos tiveram, juntos, uma participação de 5% na Comissão Especial do FUNDEB naquela legislatura.

Quanto aos atores coletivos interessados (*stakeholders*) nas audiências públicas da comissão na 55ª Legislatura, ao todo, 36 entidades estiveram representadas nas 30 audiências públicas da Comissão Especial do FUNDEB na 55ª Legislatura, além de docentes de 14 instituições de ensino superior (Insper, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Universidade Federal do ABC, Universidade Federal do Espírito Santo, Universidade Federal de Goiás, Universidade Federal de Minas Gerais, Universidade Federal do Paraná, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Universidade de Brasília, Universidade Estadual de Campinas, Centro Universitário do Instituto do Câncer do Estado de São Paulo, Universidade Federal de São Paulo, Universidade de Passo Fundo e Universidade de São Paulo).

Quadro 1

Atores coletivos nas audiências públicas da Comissão Especial e o total de participações, 55ª Legislatura

Entidades representadas	Participações
Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED)	4
Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA)	3
Secretaria de Articulação entre os Sistemas de Ensino (SASE)	3
União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME)	3
Todos pela Educação	3
Frente Nacional de Prefeitos (FNP)	2
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)	2
Ministério do Planejamento	2
Campanha Nacional pelo Direito à Educação	2
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)	2
Civitas Assessoria e Consultoria	2
Confederação Nacional de Municípios (CNM)	2
Ação Educativa, Assessoria, Pesquisa e Informação	1
Associação dos Municípios da Área Mineira da Sudene (AMAMS)	1
Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED)	1
Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)	1
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	1
Conselho Nacional de Educação (CNE)	1
Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento (Conseplan)	1
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	1
Fórum Nacional de Educação (FNE)	1
Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação	1
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	1
Instituto de Direito Público (IDP)	1
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)	1
Instituto Unibanco	1
Ministério da Educação (MEC)	1
Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB)	1
Ministério da Fazenda	1
Observatório de Informações Municipais	1

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo	1
Tribunal de Contas da União	1
União Nacional dos Estudantes (UNE)	1
União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES)	1
União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME)	1
UNESCO	1

Fonte: elaborado a partir das atas das reuniões da Comissão Especial da PEC 15/2015 na 55ª Legislatura (Brasil, 2019).

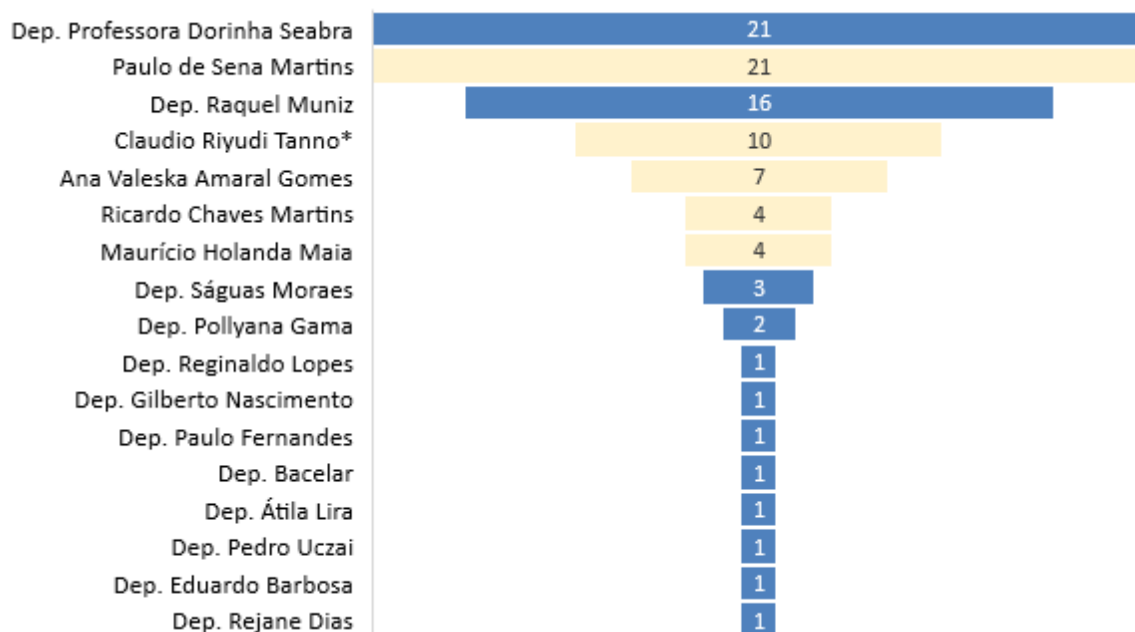
Levando em consideração a representação dos atores coletivos, observa-se que diversos segmentos da sociedade brasileira ligados à educação fizeram parte do processo de formulação do novo FUNDEB. O maior número de participação nos trabalhos da comissão foi representado por um órgão colegiado (CONSED), por uma entidade epistêmica (FINEDUCA) e por um órgão vinculado ao Executivo (SASE). A UNDIME, seguida pelo Movimento Todos Pela Educação, também teve participação nas audiências públicas.

Em relação aos atores individuais (ou que, pelo menos, participaram sem estarem representando necessariamente alguma organização específica), destacam-se docentes convidados para fazerem exposições temáticas nas audiências públicas. Como dito acima, foram convidados Nelson Cardoso Amaral (UFG); José Marcelino Rezende Pinto, Marta Arretche, Reynaldo Fernandes e Úrsula Peres (USP); Fabrício Rodrigues Magalhães (UNICAMP); Ana Angélica Gonçalves Paiva (UNICESP); Luiz Araújo (UnB); Nalu Farenzena (UFRGS); Gabriela Schneider e Thiago Alves (UFPR); Nelson Cardoso Conte (UPF); José Francisco Soares e José Irineu Rangel Rigotti (UFMG); Gilda Cardoso Araújo (UFES); e Salomão Ximenes (UFABC). Ainda que outros professores universitários tenham participado das audiências (como, por exemplo, Lívia Maria Fraga Vieira, da UFMG, e Andréa Gouveia Barbosa), suas falas foram em nome de uma entidade (MIEIB e ANPED, nos exemplos).

O gráfico abaixo desvela o total de participações de atores individuais (apenas os classificados na tipologia de políticos, em azul; e burocratas, em bege) nas audiências da Comissão Especial da 55ª Legislatura.

Figura 4

Participação nas audiências da Comissão Especial do FUNDEB, 55ª Legislatura



* Cláudio Riyudi Tanno participou da vigésima audiência pública da Comissão da 55ª Legislatura (17/10/2017) como palestrante convidado.

Fonte: elaborada a partir das atas das reuniões da Comissão Especial da PEC 15/2015 na 55ª Legislatura (Brasil, 2019).

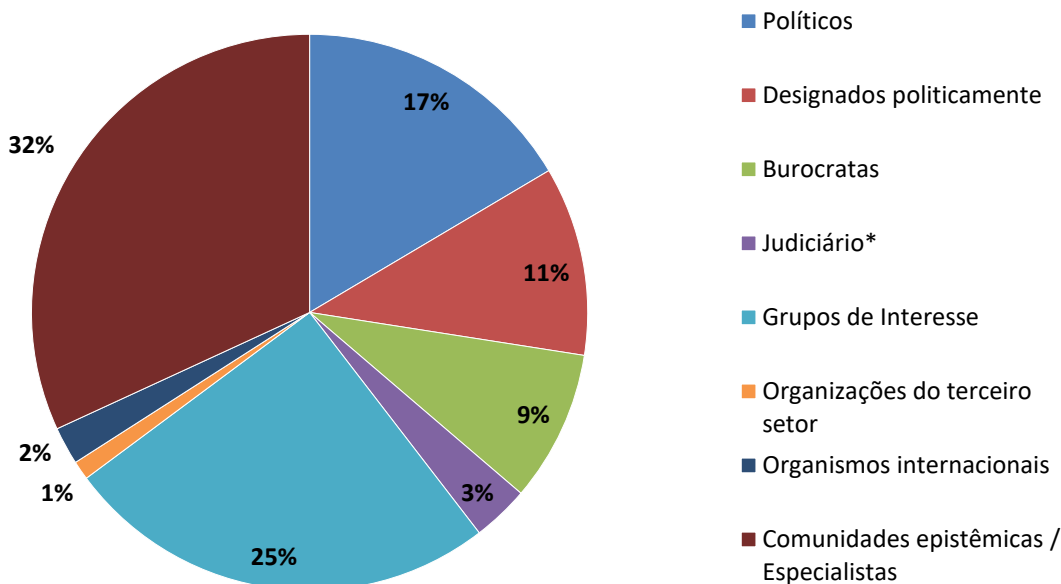
Observa-se na Figura 4 que a participação da relatora Dep. Professora Dorinha teve o mesmo número de intervenções que o Consultor Legislativo Paulo de Sena Martins. Uma das atribuições desse ator institucional é o de subsidiar tecnicamente as comissões ligadas ao órgão ao qual está vinculado. Esses consultores exercem um importante papel na formulação de políticas públicas por meio de seus trabalhos.

Individualmente, os convidados que mais vezes participaram (fazendo algum tipo de fala ou intervenção) nas audiências públicas foram Aléssio Costa Lima (UNDIME), Nelson Cardoso Amaral (UFG), Caio Callegari (Todos pela Educação), Arnóbio Marques de Almeida Júnior (ex-SASE), Elias Diniz (FNP), Mariza Abreu (CNM), André Pinheiro de Carvalho (Civitas), Daniel Cara (Campanha Nacional pelo Direito à Educação), todos participando em duas oportunidades. Heleno Manoel Gomes de Araújo Filho também participou de duas audiências, sendo que, em uma delas, foi convidado como coordenador do Fórum Nacional de Educação e, na outra, como presidente da CNTE.

A classificação dos atores pode ser observada no gráfico abaixo.

Figura 5

Distribuição dos atores que participaram das audiências públicas da Comissão Especial do FUNDEB por seu tipo, 55ª Legislatura



Fonte: elaborada a partir das atas das reuniões da Comissão Especial da PEC 15/2015 na 55ª Legislatura (Brasil, 2019).

O agrupamento desses atores os coloca em tipologia caracterizada por Secchi (2014) como governamentais e não governamentais. Os políticos, os designados politicamente, os burocratas e o judiciário são categorias de atores que compõem o grupo de atores governamentais. Por outro lado, os grupos de interesse, as organizações do terceiro setor, os organismos internacionais e as comunidades epistêmicas estão no grupo dos atores não governamentais. A análise do gráfico aponta que a maior participação está no grupo de atores não governamentais, em especial na comunidade epistêmica/especialista. Esses dados corroboram a concepção de Muller e Surel (2002) de política pública como ação pública que pressupõe uma interação entre Estado e Sociedade, na qual grupos diversos mobilizam recursos diversos com intuito de influenciar os tomadores de decisões públicas.

Atores na tramitação da PEC 15/2015 na 56ª Legislatura: presença e participação

Após a posse da 56ª Legislatura, em 1º de fevereiro de 2019, a Dep. Professora Dorinha Seabra Rezende requereu, em 4 de fevereiro, o desarquivamento da PEC 15/2015 (Brasil, 2015), o que foi realizado no dia 21 daquele mesmo mês. Em 27 de fevereiro, foi criada nova Comissão Especial para dar sequência aos trabalhos interrompidos com o fim da legislatura anterior, sendo constituída em 7 de maio de 2019. No dia 8 de maio, ocorreu a 1ª reunião tendo como pauta a instalação da comissão e a eleição da mesa diretora.

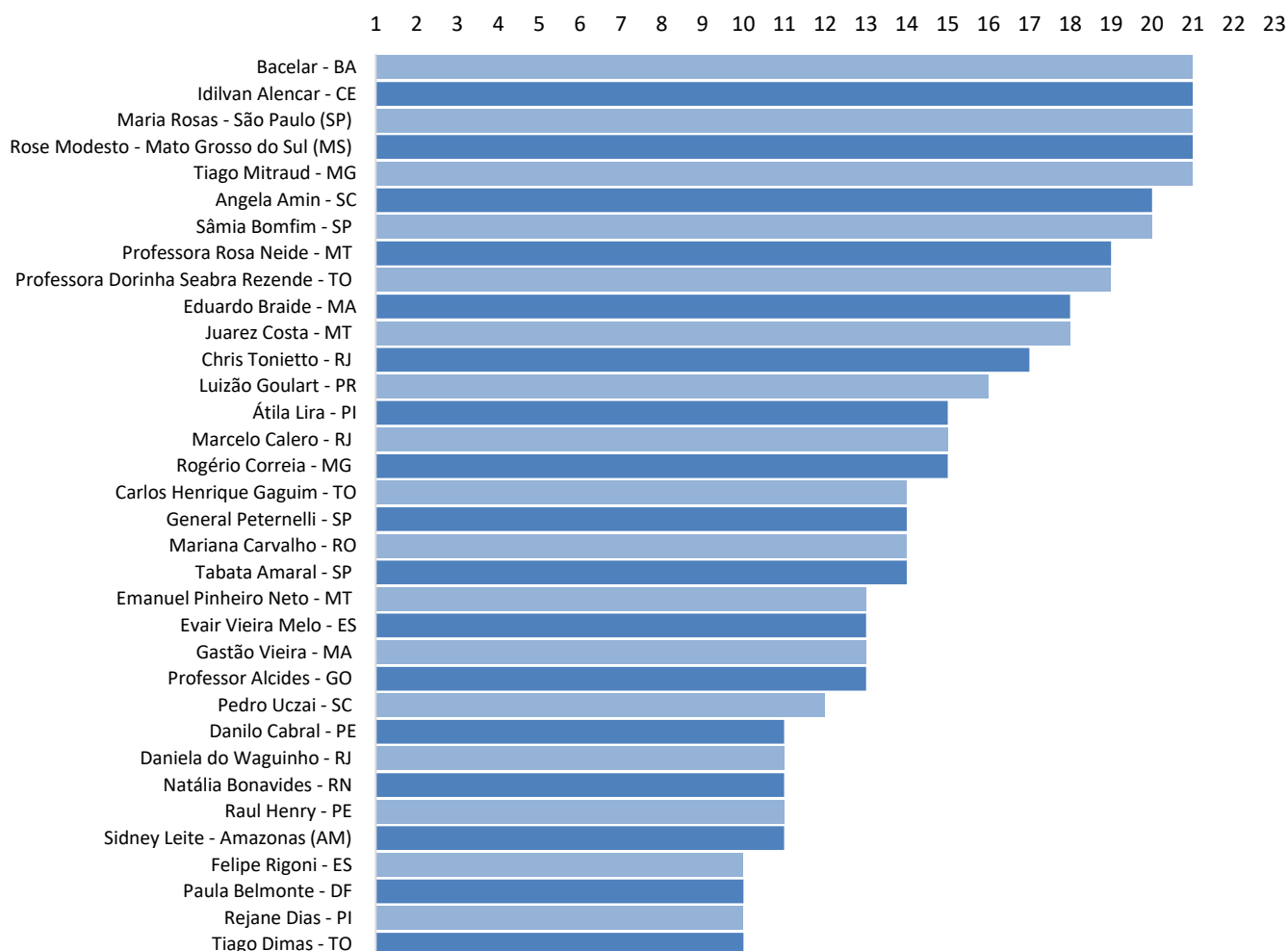
A mesa diretora eleita foi o Dep. Bacelar (PODEMOS/BA), para Presidente; Idilvan Alencar (PDT/CE), para 1º Vice-Presidente; Danilo Cabral (PSB/PE), para 2º Vice-Presidente; e Professora Rosa Neide (PT/MT), para 3ª Vice-presidente. Em primeiro ato da presidência, foi designada como relatora a Dep. Professora Dorinha. Em seguida, foram apresentadas as informações sobre o funcionamento da Comissão e sobre a abertura do prazo de dez sessões para a apresentação de emendas a partir do dia 9 de maio de 2019, prorrogado em seguida, no dia 29 de maio até 6 de junho de 2019. Ao todo, cinco emendas foram apresentadas.

A nova Comissão Especial conseguiu maior mobilização parlamentar. Enquanto a primeira comissão mobilizou 71 parlamentares, com média de presença nas reuniões de aproximadamente 14 parlamentares, a segunda comissão mobilizou 98 parlamentares (19% do total dos deputados federais), com média de 32 presenças por reunião. Na 56ª Legislatura, mais partidos participaram dos debates (23 de 32 partidos, contra 17 na 56ª Legislatura).

A composição da comissão na 56ª Legislatura variou menos ao longo da tramitação do que ocorreu na 55ª, quando os partidos e blocos partidários modificaram mais frequentemente suas indicações. O gráfico abaixo apresenta a presença dos deputados nas 23 reuniões da comissão na 56ª Legislatura. Para tornar mais inteligível a leitura, optou-se por não representar na Figura 6 os parlamentares que tiveram presença em menos de dez reuniões.

Figura 6

Frequência individual dos deputados com maior presença nas reuniões da Comissão Especial do FUNDEB, 56ª Legislatura*



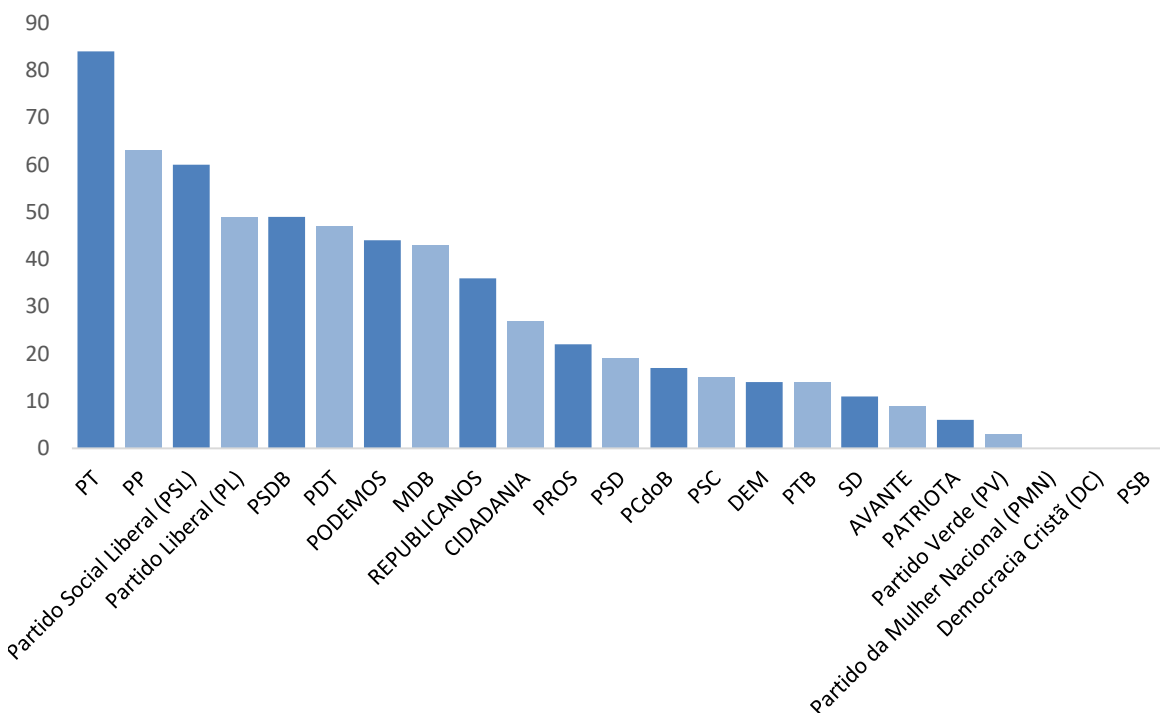
* Apenas deputados com dez ou mais registros de presença.

Fonte: elaborada a partir das atas das reuniões da Comissão Especial da PEC 15/2015 na 56ª Legislatura (Brasil, 2020).

Como pode ser observado, os deputados Bacelar (PODEMOS/BA), Idilvan Alencar (PDT/CE), Maria Rosas (REPUBLICANOS/SP), Rose Modesto (PSDB/MS) e Tiago Mitraud (NOVO/MG) tiveram maior participação nas reuniões da Comissão Especial da 56ª Legislatura. Apesar dessa participação individual, o partido com o maior percentual de participação foi o PT, seguido do Partido Social Liberal (PSL), conforme Figura 7.

Figura 7

Presença dos deputados nas reuniões da Comissão Especial do FUNDEB por partido, 56ª Legislatura



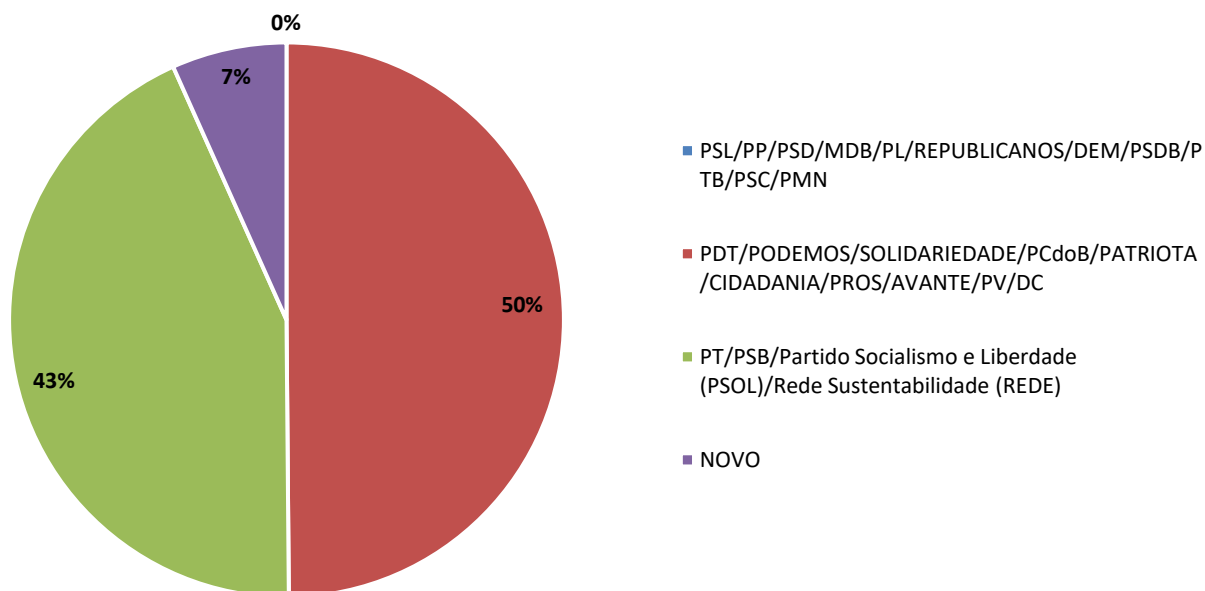
Fonte: elaborada a partir das atas das reuniões da Comissão Especial da PEC 15/2015 na 56ª Legislatura (Brasil, 2020).

A soma do total de presença de deputados dos três partidos com maior presença corresponde aproximadamente a 30% da participação total dos trabalhos na Comissão Especial do FUNDEB na 56ª Legislatura.

O gráfico abaixo (Figura 8) demonstra, para a 56ª Legislatura, o mesmo movimento de forte atuação da base governista na Comissão Especial do FUNDEB observado no 55ª Legislatura. Ou seja, os partidos que fazem base de sustentação do governo representam a maior parte da presença dos deputados no debate da comissão.

Figura 8

Distribuição da presença de deputados nas reuniões da Comissão do FUNDEB por bloco partidário, 56ª Legislatura



Fonte: elaborada a partir das atas das reuniões da Comissão Especial da PEC 15/2015 na 56ª Legislatura (Brasil, 2020).

Somente com a união dos demais blocos representativos se faz frente, percentualmente, à participação dos partidos da base de sustentação do Executivo, sugerindo certo grau de articulação do governo nessa pauta.

A presença de atores coletivos na Comissão Especial do FUNDEB continuou a ser um importante instrumento de participação da sociedade. Ou seja, uma janela que se abre para que atores diversos possam influenciar a construção da política de financiamento da educação.

Esses atores foram se modificando e/ou alterando suas modalidades de participações ao longo do processo de trabalho da Comissão Especial do FUNDEB. O quadro de entidades nos mostra que atores visíveis (ligados às instâncias decisórias) e atores invisíveis (públicos e privados) estiveram juntos no processo de formulação do novo FUNDEB.

Quadro 2

Atores coletivos que foram representados nas audiências públicas da Comissão Especial PEC 15-A/1015 na 56ª Legislatura e o total de participações

Entidades representadas	Participações
Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED)	3
União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME)	3
Todos pela Educação	3
Campanha Nacional pelo Direito à Educação	3
Ministério da Educação	2

Ministério da Economia	2
Associação Brasileira de Municípios (ABM)	1
Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON)	1
Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA)	1
Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED)	1
Comitê Nacional de Secretários de Fazenda e Finanças (CONSEFAZ)	1
Conselho Nacional de Educação (CNE)	1
Confederação Nacional de Municípios (CNM)	1
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)	1
Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação	1
Frente Nacional de Prefeitos (FNP)	1
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	1
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)	1
Instituto Rui Barbosa	1
Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB)	1
Secretaria de Articulação entre os Sistemas de Ensino (SASE)	1
Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul	1
Tribunal de Contas da União	1
União Nacional dos Estudantes (UNE)	1
União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME)	1

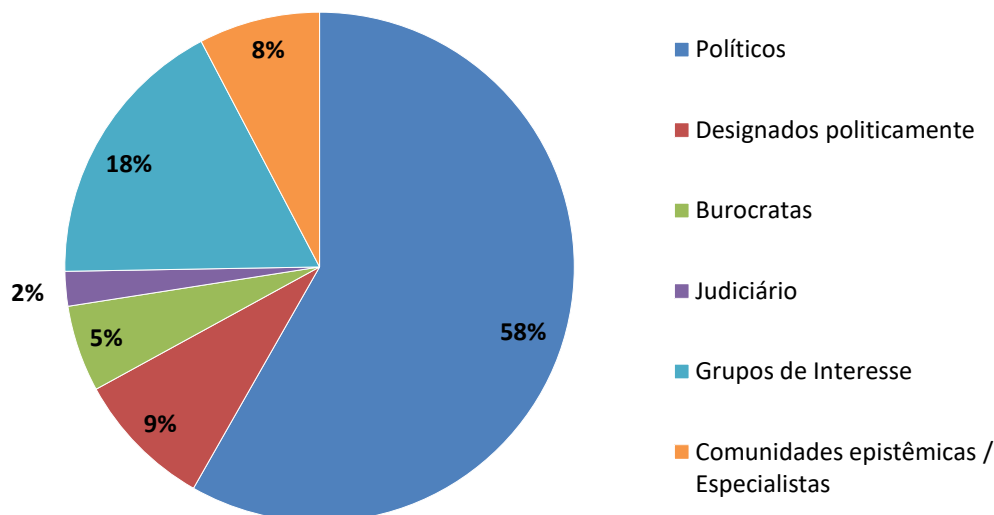
Fonte: elaborado a partir das atas das reuniões da Comissão Especial da PEC 15/2015 na 56ª Legislatura (Brasil, 2020).

Na análise sobre a representatividade das entidades na 56ª Legislatura, foi possível identificar a participação de novos atores: ABM, ATRICON, CONSEFAZ, Instituto Rui Barbosa e Ministério da Economia. Contudo, atores importantes para o campo educacional, como IBGE, INEP, UBES, Ação Educativa, Assessoria, Pesquisa e Informação, entre outros, não estiveram presentes nessa fase dos trabalhos da comissão. Ressalta-se, porém, a permanência de entidades de grande importância para o campo educacional, como FINEDUCA, ANPED, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, UNCME, UNDIME, CONSED, FNE, entre outras.

Os atores individuais especialistas também tiveram presença nos trabalhos da comissão na 56ª Legislação, ainda que de maneira menos expressiva. Participaram como expositores nas audiências públicas Naércio Menezes Filho e Ricardo Paes de Barros (Insper), além de Bruno Holanda e Thiago Alves (UFG). Alguns preletores de audiências públicas que fizeram exposições individuais como docentes/pesquisadores na 55ª Legislatura atuaram como representantes de organizações na 56ª. É um exemplo notório desse movimento o professor José Marcelino de Rezende Pinto, que participou da audiência pública da 10ª reunião da comissão, no dia 18 de junho de 2019, representando a FINEDUCA.

Figura 9

Distribuição dos atores que participaram das audiências públicas da Comissão Especial do FUNDEB por seu tipo, 56ª Legislatura



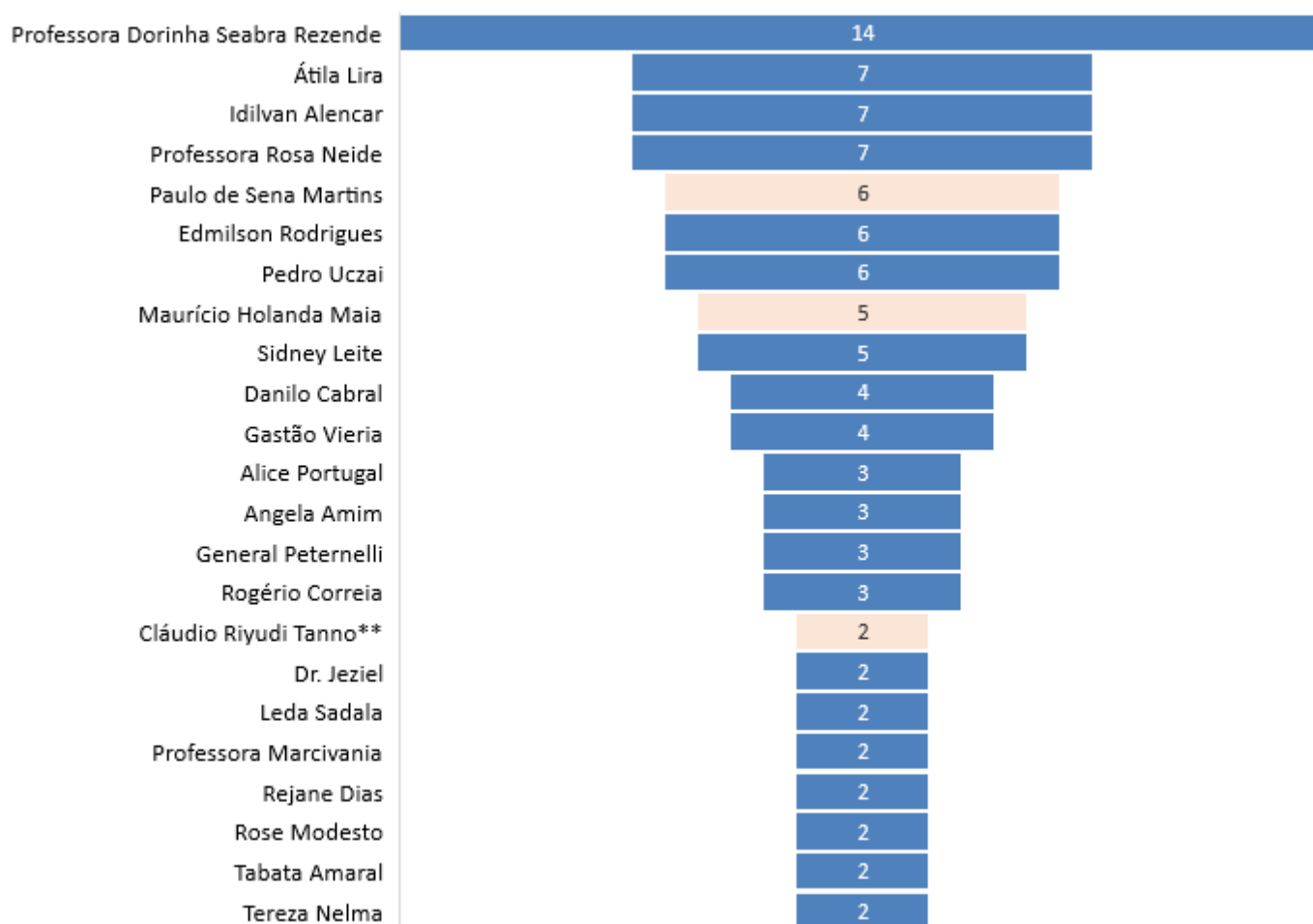
Fonte: elaborada a partir das atas das reuniões da Comissão Especial da PEC 15/2015 na 56ª Legislatura (Brasil, 2020).

Na 56ª Legislatura, a composição da participação dos atores por sua tipologia difere da 55ª Legislatura. Enquanto na 55ª Legislatura a maior atuação estava no grupo de atores da comunidade epistêmica/especialista, na legislatura atual (56ª) o maior percentual de participação foi identificado no grupo referente aos políticos, que são aqueles atores que representam interesses coletivos e detêm autoridade institucionalizada para a tomada de decisão.

Os trabalhos da Comissão Especial do FUNDEB na 55ª Legislatura foram marcados pelos debates em torno da PEC 15/2015 (Brasil, 2015), movimento que se estendeu à 56ª Legislatura. Porém, levando em consideração o processo de tramitação da PEC, os tempos e os movimentos da Comissão Especial, há uma tendência de que a participação dos políticos seja de fato maior nessa reta final de sua tramitação.

Figura 10

Participação nas audiências da Comissão Especial do FUNDEB, 56ª Legislatura*



* Para melhor visualização, optou-se por retirar os atores que participaram com intervenções em apenas uma reunião/audiência pública.

** Cláudio Riyudi Tanno participou da primeira audiência pública da Comissão da 56ª Legislatura (14/5/2019) como palestrante convidado.

Fonte: elaborada a partir das atas das reuniões da Comissão Especial da PEC 15/2015 na 56ª Legislatura (Brasil, 2020).

A Figura 10 também apresenta um movimento esperado nesse processo de tramitação. Observa-se que a participação dos consultores parlamentares (em bege) diminuiu consideravelmente. Nessa fase final, a participação dos deputados (em azul) foi mais expressiva. A Dep. Professora Dorinha Seabra Rezende foi a parlamentar com maior número de participações. Podemos inferir que é nesse momento que os parlamentares fazem uso do direito de fala e do lugar que ocupam para defender seus posicionamentos e ideias.

Durante o processo de tramitação e discussão na Comissão Especial da 56ª Legislatura, foram apresentadas cinco emendas à PEC15/2015. A Deputada Tabata Amaral foi quem mais apresentou emendas, sendo coautora de duas das cinco. Uma das emendas, apresentada pelo Dep. Waldenor Pereira, foi assinada por todos os deputados da bancada do PT.

Quadro 3

Propositores de emendas à PEC 15-A/2015

Emenda	Autor(es)
1/2019 PEC 15/15	Tabata Amaral (PDT/SP); Felipe Rigoni (PSB/ES)
2/2019 PEC 15/15	Tabata Amaral (PDT/SP); Felipe Rigoni (PSB/ES)
3/2019 PEC 15/15	Tiago Mitraud (NOVO/MG); Marcelo Calero (CIDADANIA/RJ)
4/2019 PEC 15/15	Felipe Rigoni (PSB/ES); Adriana Ventura (NOVO/SP); João H. Campos (PSB/PE); Emanuel Pinheiro Neto (PTB/MT); Tiago Mitraud (NOVO/MG).
5/2019 PEC 15/15	Bancada do Partido dos Trabalhadores

Fonte: elaborado a partir das atas das reuniões da Comissão Especial da PEC 15/2015 na 56ª Legislatura (Brasil, 2020).

Do total de emendas apresentadas, apenas a emenda 3/2019 teve voto de inadmissibilidade por parte da relatora. As demais emendas receberam voto de admissibilidade, sendo incorporadas ao texto final da relatora Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende.

Outra forma de participação dos atores no processo de formulação da política pública são as sugestões. A apresentação de sugestão é mais um mecanismo de participação tanto para os parlamentares quanto para a Sociedade Civil. No Quadro 4 são apresentadas as sugestões por atores governamentais e não governamentais à Comissão Especial do FUNDEB. Do total de 15 sugestões, três foram apresentadas pela Deputada Tabata Amaral. Os deputados Tiago Mitraud, Bacelar e Gastão Vieira apresentaram cada um duas sugestões para o texto da PEC 15/2015 (Brasil, 2015).

Quadro 4

Sugestões apresentadas à PEC 15/2015

Sugestão	Autor(es)
1	Rose Modesto
2	Marcelo Calero e Tiago Mitraud
3	Bacelar
4	Bacelar
5	Chris Tonietto
6	Tabata Amaral
7	João H. Campos
8	Gastão Vieira
9	Pedro Cunha Lima
10	Gastão Vieira
11	Paula Belmonte
12	Tabata Amaral, Raul Henry, Felipe Rigoni, Tiago Mitraud, Prof. Israel Batista, Marcelo Calero e Pedro Cunha Lima
13	Tabata Amaral
14	MEC
15	MEC

Fonte: elaborado a partir das atas das reuniões da Comissão Especial da PEC 15/2015 na 56ª Legislatura (Brasil, 2020).

As demais sugestões foram apresentadas pela Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, pelo Sindicato dos Servidores Públicos lotados nas Secretarias de Educação e de Cultura do Estado do Ceará e nas Secretarias ou Departamentos de Educação e/ou Cultura dos Municípios do Ceará (APEOC), pela mesa diretora das Comissões de Educação das Assembleias Legislativas, pelo Instituto Rui Barbosa, pela CNTE, pela Câmara da Prefeitura de Nilópolis, pela UNE e pela UBES. Essa diversidade reforça a percepção de que o momento da definição da política mobiliza mais atores políticos e grupos de interesse do que comunidades epistêmicas e especialistas.

Considerações finais

O foco desta investigação foi a identificação dos atores envolvidos no debate público do projeto do novo FUNDEB nas 55ª e 56ª Legislaturas por meio da análise das atas e notas taquigráficas das reuniões e audiências públicas das comissões especiais. Essa identificação efetuou-se mediante o levantamento da composição parlamentar nas comissões, sua presença e participação nas atividades, bem como de convidados (e das instituições que representavam) que se envolveram nos eventos. Ressalta-se que neste trabalho não foram analisados os pareceres apresentados nem a versão final da emenda constitucional aprovada, mas os atores visíveis de seu processo de formulação. Sendo assim, sugere-se, para trabalhos posteriores, que se avance em relação às ideias e às posições dos atores do processo legislativo para a constitucionalização do FUNDEB permanente, bem como os possíveis atores invisíveis desse debate.

Durante a análise da tramitação da PEC 15-A/2015 (Brasil, 2015), identificou-se a diversidade de atores presentes nas discussões da proposta, em especial nas audiências públicas. Foi possível concluir a partir dos dados que, na primeira Comissão Especial, as participações dos atores ocorreram mais no sentido do acúmulo de conhecimento e da construção do texto base do parecer. Essa conclusão se baseia na composição das audiências e na participação expressiva de comunidades epistêmicas e especialistas que puderam apresentar argumentos e evidências do contexto do FUNDEB no cenário educacional brasileiro. Já na segunda comissão, entram em cena atores políticos que, ao tomarem a palavra, têm a capacidade de transformar as lógicas de sentido em lógicas de poder.

É possível atribuir dois significados distintos (não necessariamente complementares) à atuação de diferentes atores nas discussões das alternativas das políticas públicas de financiamento da educação nas duas legislaturas. Por um lado, as audiências públicas contribuem para maior disseminação de lógicas comuns de mobilização, permitindo a criação de acordos (e, em alguns casos, consenso) no que diz respeito a objetivos, resultados e problemas existentes. Por outro lado, contribuem também para que atores responsáveis pela decisão política (no caso, o poder

legislativo) convirjam no sentido da busca pelos resultados desejáveis e acordados no interior da arena pública.

A produção de consensos demanda lógicas de sentido compartilhadas e negociadas que orientam procedimentos e ações e, especialmente, requerem a formação de lógicas de poder comuns. Essas lógicas foram postas em disputa no momento da decisão da política na 56ª Legislatura. Dessa maneira, os atores (individuais e coletivos) com capacidade de ação e vocalização de proposições de alternativas diferenciadas defrontaram-se e construíram uma alternativa a um problema posto.

A análise das comissões nas duas legislaturas permitiu alguns apontamentos sobre os atores que se envolveram na elaboração do FUNDEB permanente. De modo geral, os parlamentares foram menos presentes nas reuniões da 55ª Legislatura. Nos trabalhos da primeira comissão, se destacaram grupos de interesse e comunidades epistêmicas/especialistas, assumindo mais a palavra professores universitários de diversas instituições federais. Na 56ª Legislatura, o cenário se inverteu, e os atores políticos – e responsáveis pela decisão em última instância – se mobilizaram mais.

Referências

- Alves, T., & Pinto, J. M. R. (2020) As Múltiplas Realidades Educacionais dos Municípios no Contexto do Fundeb. *FINEDUCA – Revista de financiamento da Educação*, 10(23). <http://doi.org/10.22491/fineduca-2236-5907-v10-104091>
- Brasil. (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Congresso Nacional. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Congresso Nacional do Brasil. Assembleia Nacional Constituinte. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Brasil. (1996). *Emenda Constitucional n.º 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.). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm
- Brasil. (1999). *Proposta de Emenda à Constituição n.º 112 de 1999* (Modifica os arts. 208, 211 e 212 da Constituição Federal e o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais). Câmara dos deputados. <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/14399>
- Brasil. (2006). *Emenda Constitucional n.º 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). Congresso Nacional. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm
- Brasil. (2007). *Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007* (Regulamenta o FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm
- Brasil. (2019). *PEC 015/15 - Torna permanente o FUNDEB / educação*. 55ª legislatura da Câmara dos Deputados. [notas taquigráficas das reuniões e audiências].

- <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao>
Brasil. (2020). *PEC 015/15 – FUNDEB*. 56ª legislatura da Câmara dos Deputados. [notas taquigráficas das reuniões e audiências]. <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-015-15-fundeb>
- Brasil. (2015). *Proposta de Emenda à Constituição n.º 15 de 2015* (Torna o Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública). Câmara dos Deputados. <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198512>
- Brasil. (2020). *Emenda Constituição n.º 108, de 26 de agosto de 2020* (Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do ICMS). Congresso Nacional. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm
- Capella, A. C. N. (2015). Análise de Políticas Públicas: da técnica às ideias. *Revista Agenda Política*, 3(2), 239-258. <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/download/75/71>
- Cruz, G., & Rocha, R. (2018). Efeitos do FUNDEF/B sobre frequência escolar, fluxo escolar e trabalho infantil: uma análise com base nos Censos de 2000 e 2010. *Estudos Econômicos*, 48(1), 39-75. <https://doi.org/10.1590/0101-4161481239gcr>
- Davies, N. (2006). FUNDEB: a redenção da educação básica? *Educação e Sociedade*, 27(96), 753-774. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302006000300007>
- Freeman, R. (1984). *Strategic management: a stakeholder approach*. Sage.
- Gluz, M. P. (2019). *PEC 015/2015: criação do FUNDEB permanente*. [Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul]. Lume. <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/199243>
- Gouveia, A., & Souza, Â. (2015). A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. *Em Aberto*, 28(93). <https://doi.org/10.24109/2176-6673.emaberto.28i93.2457>
- Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2005). A model of choice for public policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 325-351. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui018>
- Mendes, D. C. B. (2012). FUNDEB: avanços e limites no financiamento da educação básica no Brasil. *Revista Eletrônica de Educação*, 6(2), 392-412. <https://doi.org/10.14244/19827199464>
- Militão, S. C. N. (2011). FUNDEB: mais do mesmo? *Nuances: estudos sobre Educação*, 18(19), 124-135. <https://doi.org/10.14572/nuances.v18i19.351>
- Muller, P., & Surel, Y. (2002). *A análise de políticas públicas*. EDUCAT.
- Oliveira, R. F. (2009). Do FUNDEF ao FUNDEB: O processo político de formulação da Emenda Constitucional n.º 53/2006. *Jornal de Políticas Educacionais*, 3(5). <http://doi.org/10.5380/jpe.v3i5.17352>
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy Change and Learning: an advocacy coalition approach*. Westview Press.
- Secchi, L. (2014). *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos* (2. Ed.). Cengage Learning.
- Semeghini, U. C. (2001). Fundef: corrigindo distorções históricas. *Em Aberto*, 18(74). <https://doi.org/10.24109/2176-6673.emaberto.18i74.2152>
- Soares, S. A., & Vitelli, M. G. (2016). Comunidades epistêmicas e de prática em defesa na Argentina e no Brasil: entre a organicidade e a plasticidade. *Carta Internacional*, 11(3), 99-123. <https://doi.org/10.21530/ci.v11n3.2016.510>

Linhas Críticas | Periódico científico da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, Brasil.

ISSN: 1516-4896 | e-ISSN: 1981-0431

Volume 29, 2023 (jan-dez).

<http://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas>

Referência completa (APA):

Teixeira, G. V., Silva, F. R., Costa, J. T. de P., Braga, D. S. (2023). Constitucionalização do FUNDEB permanente: que atores se envolveram na formulação da política? *Linhas Críticas*, 29, e46057. <https://doi.org/10.26512/lc29202346057>

Link alternativo: <https://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/46057>

Licença Creative Commons [CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

