



O Papel do Legislativo na discussão de Fundos educacionais

Paulo Sena Martins

Câmara dos Deputados, Brasília/DF – Brasil

Resumo

O texto discute os papéis do Poder Legislativo em relação aos fundos educacionais que se tornaram o principal mecanismo de financiamento da educação básica pública brasileira. Indica os deveres de aprovar leis, acompanhar sua implementação e impactos e fiscalizar o Poder Executivo. Aponta a necessidade de reafirmar a educação como prioritária durante e após a pandemia e aprovar o novo Fundeb permanente.

Palavras-chave: **Fundef. Fundeb. Comissão Especial. Audiência Pública. Rotas Legislativas.**

The role of the legislature in the discussion of educational funds

Abstract

The text discusses the roles of the Legislative Branch in relation to the educational funds that have become the main financing mechanism for Brazilian public basic education. It indicates the duties to pass laws, monitor their implementation and impacts and supervise the Executive Branch. It points to the need to reaffirm education as a priority during and after the pandemic due to the new coronavirus and to approve the new permanent Fundeb.

Keywords: **Fundef. Fundeb. Special Commission. Public Hearing. Legislative Routes.**

Introdução

Os fundos contábeis representam o principal e mais promissor instrumento para o financiamento da educação básica pública brasileira (MARTINS, 2011). Desde a gênese na Constituinte de 1987-88, o Parlamento foi o formulador e responsável pela configuração do modelo de financiamento, a partir da vinculação de recursos resultantes de impostos (art. 212, CF) – como preconizavam anteriormente as Constituições de 1934 e 1946 (MARTINS, P. 2012).

Ainda assim, algo faltava para aperfeiçoar o modelo e, a partir do advento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e, sobretudo, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), houve, por meio desses instrumentos, a **organização da distribuição** dos recursos vinculados.

O protagonismo do Legislativo, no caso da vinculação, fica muito claro.

Mas, e em relação aos fundos? O fato de terem o Fundef e o Fundeb tido origem em proposições legislativas encaminhadas formalmente pelo Poder Executivo leva a interpretações que consideram o papel do Legislativo como coadjuvante ou meramente ratificador. É claro que ambos os representantes desses poderes são eleitos, a maior parte, na mesma eleição¹ e o governo tende a, ou ao menos procura, formar maioria no Congresso Nacional. E, sob o impacto inicialmente da vitória eleitoral e posteriormente do peso da caneta, procura elaborar e controlar a agenda das políticas públicas. Todavia, há um amplo espaço – que tem sido aproveitado –, para que o Legislativo corrija ou aperfeiçoe propostas do Executivo ou apresente e aprove as suas próprias (MARTINS, P. 2012; MARTINS, R. 2012).

No caso do Fundef e Fundeb, a proposição veio do Executivo – mas contou com ativa participação e alteração no Legislativo, sobretudo no caso do Fundeb (MARTINS, 2011). Além da participação daquilo que, ao longo dos anos, o Executivo denominava “interlocutores prioritários” (Conselho Nacional de Secretários de Educação - Consed, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime e Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE), surgiu com grande capacidade de intervenção a rede de movimentos sociais, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que nas suas ações, por meio do mote “Fundeb pra valer!”, atuava mediante formulações, intervenções técnicas e mobilização político-social. Assim, impulsionou o movimento “fraldas pintadas”, em favor da inclusão das creches no Fundeb – uma vez que não haviam sido contempladas na proposta original do Executivo. Além da Campanha, agora com respaldo técnico, também, da Fineduca, o processo de debate da PEC 15/2015 viu atuar outra rede, também com proposta de mobilização de atores e intervenções técnicas – o Todos pela educação – como polo aglutinador de outras abordagens e parlamentares.

Em contraste, no momento atual, as propostas de emenda à Constituição (PECs) em discussão do novo Fundeb permanente são todas originárias de parlamentares:

a) PEC 15/2015, de autoria da Deputada Raquel Muniz, sendo relatora a Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende;

¹ Com exceção de parte dos senadores eleitos no pleito anterior.

b) PEC 65/2019, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues e outros. Relator - Senador Flávio Arns;

c) PEC 33/2019, de autoria do Senador Jorge Kajuru e outros. Relator - Senador Zequinha Marinho.

A desarticulação de um ator importante – o Ministério da Educação – acentua a necessidade de que o Legislativo finalize sua proposta – que aparentemente será o resultado da votação da PEC 15/2015, que desde o primeiro semestre de 2019 veio tendo uma discussão conjunta de relatores da Câmara (Deputada Profa. Dorinha Seabra Rezende) e do Senado Federal (Senador Flávio Arns).

Os papéis do Legislativo

De maneira muito esquemática pode-se considerar que os papéis do Legislativo são, basicamente, **aprovar leis** – e como corolário acompanhar sua implementação e impactos, com vistas a eventuais correções e aperfeiçoamentos² – e **fiscalizar o Poder Executivo**.

A fiscalização do Executivo pelo Parlamento, em relação aos fundos, tem um objeto mais delimitado, referente aos atos que configuram crime de responsabilidade (atualmente, não observância dos incisos V e VII do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias-ADCT) – o não repasse da complementação da União. Eventualmente, cabe fiscalizar os instrumentos que refletem nas variáveis de distribuição dos recursos – o censo escolar que apura as matrículas e a fiscalização pelo Executivo federal do repasse regular dos recursos do ICMS pelos estados aos respectivos fundos. No caso do antigo Fundef, dada a controvérsia referente ao valor mínimo anual por aluno, chegou a funcionar uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) em fins de 2002, mas que ao seu final não votou qualquer relatório. A fiscalização acerca da aplicação dos recursos recai sobre os órgãos competentes que exercem a fiscalização e o controle dos entes subnacionais – conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, tribunais de contas estaduais/municipais, Legislativos estaduais e municipais e Ministério Público³.

As leis aprovadas podem ter origem no Legislativo ou no Executivo, que tem a caneta e o poder de sancionar e vetar – salvo quando se trata de emenda constitucional. Nesse caso, quem promulga o texto constitucional é o Parlamento. Não há veto e o espaço do Legislativo é maior na medida em que diminui o alcance de eventual pressão por parte do Executivo. Esse é um primeiro fator que acentua a responsabilidade do Legislativo em relação aos fundos. Como se trata de tema de natureza constitucional, o veículo Legislativo é a proposta de emenda constitucional (PEC).

As Casas do Congresso Nacional se organizam em diferentes comissões temáticas – as comissões permanentes. Na Câmara dos Deputados são **vinte e cinco** as comissões permanentes, sendo uma delas a Comissão de Educação. As comissões permanentes não

² Ocasionalmente, a legislação prevê expressamente o acompanhamento, como é o caso da Lei nº 13.005/14 (art. 5º), que aprovou o PNE e prevê expressamente que a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal devem exercer o monitoramento contínuo e avaliações periódicas acerca da execução do plano.

³ Havendo recursos da complementação da União, também atuam a Controladoria Geral da União-CGU, o Ministério Público Federal e o Tribunal de Contas da União-TCU.

são apenas instâncias de organização dos trabalhos Legislativos, mas podem ser vistas como espaços de distribuição de estrutura e poder e, assim, vem se multiplicando. Até 2003 havia uma comissão mais ampla, a Comissão de Educação, Cultura e Desporto, criada como herança da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes da assembleia constituinte. Naquele ano, o esporte foi inserido numa nova comissão, a de Turismo e Desporto, que também seria dividida em 2014, originando a Comissão de Esporte. Em 2013, foi a vez da cultura ser desmembrada para comissão específica. Assim, a partir de 2014 uma comissão monotemática (Comissão de Educação) passou a lidar com o tema da educação. A multiplicidade de comissões permanentes tem alguns efeitos colaterais: alonga a tramitação, não favorece a interdisciplinaridade de temas que são afins e neutraliza o poder conclusivo que se propunha a tornar mais célere o processo Legislativo. Havendo pareceres divergentes de comissões, a matéria vai necessariamente a plenário.

A maioria das matérias educacionais que tramitam normalmente são distribuídas às comissões de educação e, posteriormente, à de finanças e tributação (que aprecia a adequação orçamentária) e à de constituição e justiça e de cidadania (que analisa a juridicidade e a constitucionalidade). Mas, dependendo do tema, e o processo Legislativo vem se tornando mais complexo, pode o assunto tramitar por distintas comissões, não só as antigamente abrigadas na comissão de educação (a de Cultura e a de Esporte), mas outras, como, por exemplo, as de Trabalho, de Administração e Serviço Público (estágios, carreira docente), Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (pesquisa, bolsas, TV educativa), Viação e Transportes (transporte escolar), Defesa do Consumidor (mensalidades escolares, equipamentos escolares) ou as mais recentemente criadas: Defesa dos Direitos da Mulher, Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa e Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência.

Essa característica tem transformado as comissões permanentes, entre elas a de Educação, num bom espaço para discutir o que se está fazendo, mas um colegiado pouco ágil para incidir sobre a criação ou transformação de políticas estruturantes como os fundos educacionais. Nesse caso, recorre-se às comissões especiais.

No caso dos fundos, dada a natureza constitucional da matéria, a tramitação é, por definição e previsão regimental, analisada por comissão temporária especial. E, pelos motivos apontados, também assim a lei regulamentadora⁴.

Feitas essas observações em relação ao primeiro e primordial papel do Legislativo – aprovar normas jurídicas –, cabe destacar que sua principal tarefa no momento é aprovar a legislação que irá reformatar o Fundeb e transformá-lo em mecanismo permanente.

Compete ao Legislativo cuidar para que essas normas tenham sua melhor elaboração técnica e representem o máximo de consenso técnico e político sobre a matéria – não só dentro do Parlamento, mas com envolvimento da sociedade. Aí surge um dos principais instrumentos para auxiliar no alcance desse objetivo: as audiências públicas. São os espaços nos quais serão ouvidos, de maneira pluralista, com as distintas visões e ângulos, os diversos atores que se mobilizam a partir do tema da educação (MARTINS, 2014) e nelas serão

⁴ No caso do antigo Fundef a tramitação se deu pelo tripé tradicional das comissões permanentes – Comissão de Educação, Cultura e Desporto, Comissão de Finanças e Tributação-CFT e a antiga Comissão de Constituição e Justiça e de Redação-CCJR. Mas, foi célere, em regime de urgência.

expressas as posições, expostos os conflitos e lançados os elementos para a negociação dos acordos.

Assim, nos processos de tramitação das normas referentes ao Fundef e ao Fundeb, foram organizadas audiências públicas com os diversos atores sociais e institucionais: gestores educacionais; entidades técnicas e científicas (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação-Anped, Associação Nacional de Política e Administração da Educação-Anpae, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA, Fundação Carlos Chagas-FCC, Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação-Fineduca, Associação Nacional pela formação dos profissionais da Educação-Anfope, Centro de Estudos Educação e Sociedade-Cedes); representantes de movimentos sociais da comunidade educacional (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação-CNTE, União Brasileira de Estudantes Secundaristas-Ubes, União Nacional dos Estudantes-UNE, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino-Contee); operadores do direito; movimentos e redes de movimentos sociais (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil-MIEIB, movimento Todos pela Educação, Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais-APAEs/Fenapaes); órgãos do Poder Executivo federal, com destaque para o MEC e órgãos a ele vinculados (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira-INEP), e o Ministério da Fazenda/Economia (que se inclinam por tentar exercer seu poder de veto, muito forte nas proposições infraconstitucionais, mas não desprezível nas PECS), representantes do Poder Executivo em todas as esferas federativas, das áreas educacional e de finanças; conselhos educacionais e tribunais de contas.

E, claro, o Congresso Nacional, que recolhe as opiniões e decide, e que contém também uma série de atores internos:

- Partidos e blocos;
- Bancadas regionais;
- Bancadas e frentes temáticas;
- Frente parlamentar mista da educação;
- Presidentes das Casas e Mesas;
- Líderes dos partidos e blocos;
- Presidente da Comissão Especial;
- RELATOR(A);
- Órgãos técnicos do Legislativo – consultorias: Legislativa (Conle) e de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof/CD e Conorf/Senado).

As vozes dessa miríade de atores externos e internos, os acordes e acordos, melodias, dissonâncias e ruídos, estarão sob a batuta do relator(a), a quem cabe construir o texto e seus consensos possíveis. E muito do que se alinhar teve origem nas audiências públicas. As proposições referentes aos fundos contaram com relatores que enfrentaram bem esses desafios na Câmara dos Deputados: José Jorge (emenda constitucional, Fundef) e Ubiratan

Aguiar (lei regulamentadora, Fundef) e Lara Bernardi (emenda constitucional, Fundeb) e Fátima Bezerra (lei regulamentadora, Fundeb).

Não é diferente no caso da PEC nº 15 de 2015, que discute o Fundeb-permanente. A relatoria é ocupada pela Deputada Profa. Dorinha Seabra Rezende, ex-secretária de educação de Tocantins e ex-presidente do Consed. A mesa da comissão especial é composta, também, por ex-secretários de educação⁵. A comissão especial da PEC 15/2015 funcionou na legislatura passada (55^a), tendo realizado vinte e nove audiências públicas e várias reuniões de trabalho em 2017 e 2018. Na legislatura atual (56^a) foi recomposta a comissão, sendo mantida a relatora. Entre audiências públicas e seminários foram realizados dezesseis encontros. Em ambos os casos, a relatora divulgou minutas para a apreciação e análise dos vários atores.

Em 11 de março de 2020, encerrou-se a discussão na Comissão Especial da PEC 15/2015 e já havia condições para a votação do substitutivo e dos destaques –, quando os trabalhos presenciais do Legislativo foram suspensos, em decorrência das medidas necessárias para o combate à pandemia causada pelo covid-19.

Se as audiências públicas são um instrumento fundamental quando da elaboração das propostas dos fundos, não deixam de ser um espaço de discussão após sua implementação – mas neste momento o protagonista volta a ser a comissão permanente, a Comissão de Educação, que assume um papel importante.

Essa mudança do espaço das audiências públicas (elaboração-comissão especial e avaliação-comissão permanente) permite introduzir um conceito que estava apenas implícito em trabalhos anteriores – o de **rotas legislativas**.

Quando da discussão da PEC que originou o Fundeb, o ministro Fernando Haddad, em certo momento de audiência pública em que discutia os papéis de acompanhamento, fiscalização e fixação de ponderações, opinou no sentido de que essas importantes funções deveriam ficar – por favor – com a “família educacional”. As rotas legislativas determinam, inclusive, se o processo estará sob a direção da “família educacional” na Câmara dos Deputados. Temas relevantes para a própria operacionalidade do Fundeb podem ser tratados na PEC do Fundeb, mas também sofrem impacto de outras proposições e processos, como PECs referentes à reforma tributária ou aos modelos de pacto federativo⁶, além de outras comissões, com outros atores externos⁷ e internos. Quando um tema Legislativo, por mais difícil que seja, atingir um consenso na família educacional, é dinamitado na rota educativa, pode cair em outra estrada – mais esburacada para a educação.

Mas a tarefa momentânea do Congresso, que há de ser impulsionada pelas comissões permanentes que tratam da educação e, sobretudo, pela comissão especial do Fundeb, é

⁵ O Presidente da comissão especial é o Deputado Bacelar, sendo vice-presidentes os Deputados Idilvan Alencar, Danilo Cabral e Professora Rosa Neide. Esses parlamentares foram Secretários de Educação, respectivamente, do Município de Salvador e dos Estados do Ceará, Pernambuco e Mato Grosso.

⁶ A PEC 188/2019, dita do pacto federativo, iniciou sua rota legislativa de maneira peculiar. O Executivo proclamou sua autoria e assim, também, a imprensa. Formalmente, contudo, a proposição foi assinada por alguns senadores – o que muda a rota legislativa. Quando uma proposta do Executivo é apresentada ao Congresso Nacional, necessariamente a porta de entrada é, constitucionalmente, pela Câmara dos Deputados. Esse passo foi alterado no caso dessa PEC 188/2019.

⁷ Ou, em alguns casos, com os mesmos atores, mas que eventualmente têm mais peso neste outro fórum e passam a ter outra postura em diferentes arenas.

reafirmar a prioridade da educação, mesmo na situação de calamidade sanitária, e destacar sua importância no cenário pós-pandemia. Evidentemente que a preocupação e as pautas do Legislativo têm sido acerca das medidas para atender o sistema de saúde e seus profissionais, combater a pandemia e seus impactos nos vários setores. Haverá pressão para conter os gastos de áreas que não a saúde no período da pandemia, e por ajustes fiscais no momento posterior.

Esse cenário reforça a necessidade da votação do substitutivo à PEC 15/2015, prevista para junho de 2020 na Câmara dos Deputados. O papel do Legislativo será o de defender e reforçar o Fundeb.

Post scriptum

Após a elaboração do artigo houve a votação a PEC 15/2015, na Câmara (PEC 26/2020 no Senado) e sua conversão na Emenda Constitucional nº 108/2020. A elevação da complementação da União para 23% em seis anos, a adoção do CAQ como referência para o padrão de qualidade, além das regras de equidade do novo modelo, representaram significativa vitória da educação pública. Mas, os desafios não cessam. Cabe à lei regulamentadora manter a letra e o espírito da EC 108, de prioridade à escola pública inclusiva e de qualidade.

Referências

MARTINS, Paulo de Sena. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011.

MARTINS, Paulo de Sena. O financiamento da educação no Legislativo. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 2, n. 8, 2012.

MARTINS, Paulo de Sena. A política das políticas educacionais e seus atores. **Jornal de Políticas Educacionais**, n. 15, p. 13-32, jan./jun. 2014.

MARTINS, Ricardo. **O Poder Legislativo e as Políticas Públicas Educacionais no Período 1995-2010**. Brasília: Centro de Documentação e Informação Coordenação de Biblioteca, 2012.

Paulo Sena Martins é Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0296-0836>

E-mail: paulo.martins@camara.leg.br

Recebido em 26 de maio de 2020

Aprovado em 19 de junho de 2020

Editores do volume 10

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

Comitê Editorial

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

Conselho Editorial

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

Equipe editorial

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