

## ATORES, INTERESSES E DESAFIOS NA FORMULAÇÃO DO FUNDEB

### ACTORS, INTERESTS AND CHALLENGES IN THE FORMULATION OF FUNDEB

**Elizete Tavares de Gonzaga<sup>1</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0003-3193-0895>  
 <http://lattes.cnpq.br/7651198020242245>  
Universidade de Brasília, UnB, Brasil  
E-mail: elizete.gonzaga@fnde.gov.br

**Mário Lúcio de Ávila<sup>2</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0003-4631-5932>  
 <http://lattes.cnpq.br/9088430726723968>  
Universidade de Brasília, UnB, Brasil  
E-mail: unbavila@gmail.com

### Resumo

O artigo consolidou a pesquisa de mestrado que teve como objetivo analisar os atores, interesses e desafios na formulação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Para analisar o cenário de formulação dessa política de financiamento da educação, adotou-se o método de análise documental. Os resultados da análise mostram que a formulação do Fundeb teve participação de múltiplos atores e interesses concorrentes. Os desafios mais latentes foram a divergência de interesses e prioridades entre a área econômica e social da União e o tempo do processo de formulação dessa política. O contexto demonstrou amadurecimento na participação democrática na elaboração dessa política pública, elaborada na década de 2000.

**Palavras-chave:** Fundeb. Formulação de Política Pública. Financiamento da Educação Básica.

### Abstract

The paper consolidates a master's research that aimed to analyze the actors, interests and challenges in the formulation of the Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). To analyze the scenario of formulation of this education financing policy, the document analysis method was adopted. The results of the analysis show that the formulation of Fundeb had the participation of multiple actors and competing interests. The most latent challenges were the divergence of interests and priorities between the economic and social area of the Union and the time taken to formulate this policy. The context showed maturity in democratic participation in the elaboration of this public policy, elaborated in the 2000s.

**Keywords:** Fundeb. Public Policy Formulation. Basic Education Funding.

<sup>1</sup> Mestre em Gestão Pública pela UnB, Especialista em Financiamento e Execução de Programa e Projetos Educacionais no FNDE, linha de pesquisa: Estado, Território e Políticas Públicas.

<sup>2</sup> Doutor em Desenvolvimento Sustentável pela UnB, professor da Universidade de Brasília, Campus Planaltina-DF, linha de pesquisa: Estado, Território e Políticas Públicas.



## Introdução

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é um fundo de natureza contábil, de âmbito estadual, de relevância no financiamento público da educação brasileira, vigente até o ano de 2020, conforme Art. 60, ADCT CF/88 (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), Arts 211 e 212 (BRASIL, 1988) estabeleceu que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, proporcionar os meios de acesso à educação e à organização em regime de colaboração entre seus sistemas de ensino e, ainda, instituiu padrões mínimos de investimentos, com base na arrecadação de impostos e transferências.

Além do estabelecido no Art. 212 da CF/88 (BRASIL,1988), padrões mínimos de investimentos para a educação foram instituídos pela Lei nº 9.394/1996, também chamada de Lei de Diretrizes e Base da Educação (LDB), especificando o que será considerado, ou não, como despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) , nos artigos 70 e 71 (BRASIL, 1996a). A partir desses importantes marcos legais, a política de financiamento da educação no Brasil se reestruturou, culminando na criação de fundos contábeis estaduais em 1997. No período de 1998 a 2006, vigorou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, sendo substituído pelo Fundeb, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 (BRASIL, 2006) e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, 2007a) e pelo Decreto nº 6.253/2007 (BRASIL, 2007b).

Trata-se de uma política de inclusão socioeducacional, pelos efeitos redistributivos, com redução de desigualdades e incentivos do atendimento, que variam em função dos fatores de distribuição estabelecidos para diferentes segmentos da educação básica (BORGES, 2007). Segundo Callegari (2008), o Fundeb propõe a construção de política mais equânime de valorização de professores, assegurando investimentos de, no mínimo, 60% dos recursos para pagamento dos profissionais do magistério, bem como a fixação de um piso mínimo salarial nacional. Também se apontou como progresso na legislação do Fundo a ampliação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social e o mecanismo que impõe “limites que impedem que vultosos recursos da educação se mantenham estéreis” (CALLEGARI, 2008, p.12).

Atualmente, está em tramitação no parlamento brasileiro uma proposta de emenda à constituição, visto que a vigência do fundo expira em 2020. Nesse contexto, este artigo tem relevância como forma de rememorar a formulação dessa política educacional brasileira, na década de 2000.

Este artigo tem o objetivo de analisar os atores, interesses e desafios na formulação da política de financiamento público da educação básica, por meio do Fundeb, focando na resposta de duas questões centrais: a União apresentou-se como ator soberano ou exerceu o papel de intermediadora, respeitando a autonomia municipal e estadual, prevista no pacto federativo? Como se deu a articulação dos estados e municípios na defesa de seus interesses?

Para contemplar o cenário de formulação dessa política de financiamento da educação, adotou-se a técnica de análise documental como forma de extrair o reflexo objetivo da fonte original; avaliar as informações contidas nos documentos e contextualizar os fatos naquele determinado momento (MOREIRA, 2005).

O desenvolvimento do artigo foi dividido em quatro subitens: Atores; Interesses; Mecanismo; e Desafios na Formulação do Fundeb. Por fim, a conclusão apresenta os resultados da pesquisa, respondendo às questões centrais suscitadas neste trabalho.

## 1 Atores na formulação do Fundeb

A análise da política pública pode ser “temperada pelo fato de que os atores procuram e fazem dependem das estruturas políticas, econômicas e sociais que os envolvem” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 57).

Os atores formuladores de políticas públicas, na maior parte dos países capitalistas liberais democráticos são: políticos eleitos, o público, os burocratas, partidos políticos, grupos de interesses ou de pressão, *think tanks* e organizações de pesquisa, comunicação de massa, experts e consultores acadêmicos de política pública (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Os políticos são funcionários eleitos que participam do processo político e podem ser divididos em membros do Poder Executivo ou do Poder Legislativo. Para os autores, o Executivo é o “ator-chave” em qualquer subsistema de políticas públicas e, no caso de um sistema presidencialista como no Brasil, é comum enfrentar legisladores opositoristas. Do outro lado, estão os membros do legislativo que são “fóruns cruciais onde se expõem problemas sociais e se descortinam políticas para enfrentá-los” (HOWLETT, RAMESH E PERL, 2013, p. 70).

O público exerce papel direto relativamente pequeno no processo de política pública, porém exerce um importante desempenho no papel de eleitores no Estado democrático.

Os burocratas são funcionários nomeados que lidam com a política e a administração pública, e ajudam o executivo na realização de suas tarefas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). “Os burocratas valem-se de argumentos técnicos e/ou operacionais para defender não apenas as posições de suas agências, mas também as alternativas políticas que melhor se coadunem com as suas próprias percepções de ‘bom governo’ ou de ‘boa sociedade’” (RUA; AGUIAR, 2006, p. 130).

Os partidos políticos operam na fronteira entre os atores estatais e a sociedade. Às vezes atuando como mediadores, tendem a influenciar a política pública de forma indireta. Como provedores de pessoal para o poder executivo, é comum que os membros do partido ignorem sua plataforma partidária oficial no *design* de políticas públicas, (THOMSON, 2001 apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 76).

Um ator político de grande atenção é representado por grupo de interesses. Esse ator se utiliza de dois dos recursos valiosos: 1) o conhecimento da área de atuação, informações importantes de que os burocratas e parlamentares fazem uso; 2) Recursos financeiros para campanhas políticas, votando em candidatos simpáticos que apoiam sua causa de governo. São considerados como grupos que advogam os interesses econômicos ou valores sociais de seus membros e podem exercer influência considerável na política (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; WALKER, 1991).

*Thinktanks* e organizações de pesquisa representam um conjunto de atores societários compostos por pesquisadores que trabalham em universidades, institutos e *thinktanks*, dedicando-se a questões políticas e áreas temáticas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 82). Um *thinktank* pode ser definido como “uma organização independente, engajada em pesquisa multidisciplinar, que tem por propósito influenciar a política pública” (JAMES, 1993, p. 492).

*Experts* e consultores acadêmicos são analistas de universidades ou do governo, propensos a pesquisar problemas políticos determinados pelo interesse público, pelo interesse do governo ou por sua própria curiosidade. Suas constatações tendem a não receber tanta atenção quanto o produto dos *thinktanks* (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

A formulação do Fundeb passou por duas fases importantes, o debate técnico, no âmbito do Poder Executivo Federal, e o debate político, no âmbito do Poder Legislativo Federal. Nas duas fases, os atores mais marcantes foram entes afetados diretamente com a dinâmica do novo fundo: União, estados e municípios.

No contexto democrático e social, os atores do Fundeb foram descritos a seguir sem distinção de fases da formulação da política, porém, de forma que se percebam os interesses e os mecanismos utilizados.

## 1.1 União

Poder Executivo Federal atuou como autor-chave da política pública iniciando o processo de formulação em 29 de maio de 2003, com a criação de grupo de trabalho para estudar e apresentar propostas de criação, regulamentação e implantação do Fundeb. O Ministério da Educação (MEC) atuou ativamente em todas as etapas do processo de formulação do Fundeb, por meio de representantes das secretarias que o compunham e por representantes das Autarquias FNDE e INEP.

Os Ministérios da Fazenda (MF) e do Planejamento (MP) contribuíram na avaliação do relatório de Proposta de Emenda à Constituição- PEC. Esses foram designados para compor o Grupo de Trabalho Interministerial, criado em 14/11/2003. Posteriormente, representantes desses ministérios compareceram às audiências públicas na Câmara dos Deputados Federais. Esses órgãos sinalizaram preocupação com a vinculação de 25% dos impostos e transferência ao Fundeb, visto que o fundo seria composto com a totalidade de recursos destinados à Educação e poderia engessar a gestão dos entes quanto à disponibilidade de recursos para as etapas de ensino que não são prioridades legais. Ainda ressaltaram a preocupação no que diz respeito à inserção das creches no Fundo sem nova fonte de recursos para fazer valer a demanda que ocasionalmente poderia surgir e não foram favoráveis à extinção do mecanismo da DRU para a destinação de mais recursos da União à Educação.

Os membros do Poder Legislativo Federal, assim como o poder Executivo, considerados na categoria de atores como “políticos eleitos” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 69), particularmente por meio das Comissões de Educação e Cultura, Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, Comissão de Legislação Participativa e Comissão Especial do Fundeb da Câmara dos Deputados, juntamente com a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, realizaram amplo debate em audiências públicas e articulações políticas até chegar à proposta que foi aprovada em plenário em dois turnos. Ressalta-se que, na Comissão Especial do Fundeb da Câmara dos Deputados, foram apresentadas 35 (trinta e cinco) emendas à matéria em análise.

## 1.2 Estados

A representação estadual na formulação do Fundeb foi realizada pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), fundado em 1986, com finalidade de congregar os titulares das Secretarias de Educação dos estados e Distrito Federal, sendo uma associação civil sem fins lucrativos e pessoa jurídica de direito privado.

O Consed tem por finalidade precípua promover a integração, articulação e mobilização das Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, com vistas a convergir estratégias e políticas públicas para promover a melhoria da qualidade do ensino público no Brasil, defendendo a educação básica pública, universal e de qualidade, como pressuposto fundamental de desenvolvimento social e econômico (CONSED, 2015, p. 1).

Apesar de ser uma instituição de caráter privado, representa os interesses do poder executivo estadual, assim: “em sistemas políticos democráticos, as informações e os recursos de poder fazem com que grupos de interesses sejam membros-chave nos subsistemas político-administrativos” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 79).

### 1.3 Municípios

Não muito diferente dos estados, os municípios tiveram seus interesses representados por associações, principalmente, por três instituições: União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e Confederação Nacional de Municípios (CNM).

A UNDIME é uma associação civil sem fins lucrativos, fundada em 1986, com sede em Brasília/DF, tendo como missão: articular, mobilizar e integrar os dirigentes municipais de educação para construir e defender a educação pública com qualidade social.

É constituída por Dirigentes Municipais de Educação (DME), em exercício, que se organizam em seccionais em cada estado, podendo se subdividir em microrregionais, trabalhando de forma articulada com os princípios e as diretrizes federais.

Nas relações institucionais e de parcerias, a associação mantém contato com sindicatos, confederações, associações, organizações não governamentais (ONGs), movimentos sociais, redes e demais entidades da sociedade civil, que tenham interesse no processo educacional. A Undime tem como principal rede de integração a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, integrando o comitê diretivo a partir de 2001, além das relações com as três esferas do poder público: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Outra entidade que participou da formulação do Fundeb, representando os interesses municipais, foi a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), entidade de direito privado, de natureza civil, sem fins lucrativos, criada em 1989, com atuação priorizada em 400 municípios. A FNP representa 7% do total dos 5.570 municípios brasileiros, incluindo a participação de todas as capitais do país.

Trata-se de entidade criada a partir de articulação política de um grupo de prefeitos de algumas capitais, coordenada pela Prefeitura de São Paulo, e tem como missão:

(...) resgatar e garantir o princípio constitucional da autonomia municipal, defendendo e buscando, quando necessária, a redefinição do Pacto Federativo e propondo a participação ativa dos entes locais nas questões urbanas e a interlocução ampla e democrática com os governos em todos os níveis e com a sociedade civil organizada (FNP, 2015, p. 1).

Sua atuação não se restringe ao âmbito nacional, estendendo a participação em diversos organismos internacionais: Fundo Mundial para o Desenvolvimento das Cidades (FMDV), Programa 100 cidades para 100 projetos Itália-Brasil, Delegação da União Europeia no Brasil, Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos

do Mercosul (FCCR), Rede Metr polis, Governos Locais pela Sustentabilidade (ICLEI), Rede Mercocidades, Ag ncia Brasileira de Coopera o do Minist rio das Rela es Exteriores (ABC), F rum Nacional de Secret rios e Gestores Municipais de Rela es Internacionais (FONARI), Rede C40 e Organiza o Mundial de Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU).

Tamb m participante do processo, a Confedera o Nacional de Munic pios (CNM)   uma entidade sem fins lucrativos, com organiza o independente e apartid ria, fundada em 1980. Atua como representa o pol tico-institucional dos munic pios junto ao Governo Federal e ao Congresso Nacional.

A CNM tem o objetivo de consolidar o movimento municipalista, bem como o de fortalecer a autonomia dos Munic pios a partir da produ o de pesquisas e estudos t cnicos nas diversas  reas de atua o municipal. No cen rio internacional, representa munic pios brasileiros em organismos e associa es internacionais como *Federaci n Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (Flacma)* e a Organiza o Mundial de Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU).

## 1.4 Outras entidades

Constatou-se que outras institui es participaram em algum momento do processo de formula o do Fundeb, a maioria nas audi ncias p blicas no Congresso Nacional: Confedera o Nacional dos Trabalhadores em Educa o (CNTE), Campanha Nacional pelo Direito   Educa o, Uni o Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES), Instituto Brasileiro de Geografia e Estat stica (IBGE), Movimento de Interf runs da Educa o Infantil do Brasil (MIEIB), Conselho Nacional dos Direitos da Crian a e do Adolescente (Conanda) e Organiza o Mundial da Educa o Pr -Escolar (OMEP).

Cabe destaque para a Campanha Nacional pelo Direito   Educa o, organiza o que surgiu em 1999, impulsionada por um conjunto de organiza es da sociedade civil que participou da C pula Mundial de Educa o em Dacar (Senegal), no ano 2000, mobilizada pela defesa e promo o dos direitos educacionais, objetivando somar diferentes for as pol ticas e priorizando a es de mobiliza o.

  constitu da como uma rede que articula centenas de grupos e entidades distribu das por todo o pa s. Sua miss o   atuar pela efetiva o e amplia o das pol ticas educacionais para que todas as pessoas tenham garantido o seu direito a uma educa o p blica, gratuita, inclusiva, laica e de qualidade, no Brasil.

A Campanha Nacional pelo Direito   Educa o desenvolveu as seguintes estrat gias: articula o institucional, press o sobre as autoridades, mobiliza o popular, produ o de conhecimento, comunica o, forma o de atores sociais. Essa entidade, al m de defender o Custo Aluno Qualidade no Fundeb, defendeu a inclus o das creches e coordenou o movimento Fundeb Pra Valer, marcando a mobiliza o da sociedade civil no processo de formula o de pol tica p blica educacional.

Al m dos interesses apontados, de forma geral, na descri o dos atores, a an lise seguinte descreve os interesses por esfera de governo.

## 2 Interesses na formulação do Fundeb

Caracterizando alguns tipos de interesses, Secchi (2013) aponta 5 (cinco) categorias associadas aos políticos: “1) seus próprios interesses; 2) interesses de partidos políticos; 3) interesses de grupos de pressão (...); 4) interesses de áreas geográficas/territórios; 5) interesses gerais da coletividade” (SECCHI, 2013, p.102).

Especificamente na formulação do Fundeb, as esferas de governo apresentam interesses divergentes e convergentes, porém, entre os esforços empreendidos na formulação do fundo, destacam-se a comunhão em torno da universalização da educação básica e o adequado financiamento desta.

O Poder Executivo Federal apresenta, inicialmente, as diretrizes a serem seguidas: financiamento de toda a educação básica; valorização dos profissionais da educação; diminuição de desigualdades de investimentos educacionais por crianças e jovens existentes entre estados, municípios e regiões brasileiras; criação de um novo fundo em substituição ao Fundef e promoção de redistribuição equitativa dos recursos disponíveis no âmbito dos estados e municípios, com participação suplementar da União.

Não dissonante das diretrizes do Poder Executivo Federal, o poder executivo municipal, por meio de associações, defende os seguintes interesses: 1) apoio ao Fundo Único; 2) defesa do dirigente como gestor dos recursos da educação; 3) ampliação do atendimento da educação infantil; 4) oferta da educação de jovens e adultos, considerando os concluintes da alfabetização; 5) apoio ao ensino fundamental de 9 (nove) anos; 6) defesa da inclusão educacional e da educação no campo; 7) implementação de programas de formação inicial e continuada de educadores e implementação de gestão democrática e instituição do regime de colaboração.

A representação dos estados e do Distrito Federal validou o FUNDEF como mecanismo importante na busca pela universalização do ensino obrigatório, com impacto sobre salários dos professores e sobre a renda de municípios das regiões mais desfavorecidas. Apontou como deficiência a participação insuficiente da União e a indefinição do padrão de qualidade, que não permitiram o registro de avanços significativos na qualidade do ensino e nas disparidades regionais (CONSED, 2004). Assim, identificou-se a necessidade de maior participação da União no financiamento da Educação, bem como a definição de padrão de qualidade do ensino.

A Proposta de Emenda Constitucional apresentada, inicialmente, pelo Poder Executivo, foi debatida com os demais atores em seis colóquios, com a finalidade de abertura à ampla participação, bem como a de congregar interesses diversos.

Na etapa de debates técnicos, os colóquios trouxeram novas propostas a serem apreciadas, representando um ponto de pressão para que a União definisse alguns critérios, como valores de repasses dessa esfera de governo, novas fontes de financiamento, além dos impactos de possíveis perdas de receitas para municípios e estados.

Os colóquios refinaram a discussão técnica do Fundeb, trazendo à baila os temas: 1) equidade na distribuição dos recursos; 2) parâmetros para a definição do cálculo do custo/aluno, da qualidade e da promoção de aperfeiçoamento dos conselhos, visando a melhor controle e acompanhamento social na utilização dos recursos do Fundo; 3) universalização da Educação Básica, buscando a melhoria da qualidade do ensino da Educação Infantil ao Ensino Médio; 4) promoção da melhoria da remuneração dos profissionais do magistério.

A partir das necessidades levantadas após os colóquios, as próprias entidades realizaram estudos técnicos para promover a visualização dos impactos do fundo nos municípios e nos estados, apresentando tais pesquisas como proposta ao MEC.

O Consed e a Undime comungavam de reivindicações muito parecidas, tendo dois pontos divergentes: 1) a Undime solicitou a não inclusão de despesas com ensino superior no Fundeb e a extensão da aplicação do salário-educação à educação básica; 2) o Consed defendeu a manutenção do salário-educação para o ensino fundamental.

Posteriormente, as instituições representativas das três esferas de governo chegaram a um consenso em alguns pontos importantes da formulação do Fundeb, conforme Quadro 1.

### Quadro 1 – Pontos Convergentes das 3 (três) Esferas de Governo

<b>Convergência das três esferas de governo</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Vinculação, ao Fundeb, de 20% dos impostos vinculados à educação, excluídos os impostos próprios municipais.</li> <li>● Inclusão de um dispositivo determinando um teto máximo e mínimo para definir os percentuais de diferenciação entre os níveis de valores de investimento por aluno/ano.</li> <li>● Inclusão de um dispositivo determinando que seja assegurado o equilíbrio financeiro de estados e municípios, na hipótese de uma variação negativa superior a 10%</li> <li>● Garantia explícita da contrapartida da União, para atingir, em quatro anos, o percentual de complementação da União igual a 10% do Fundo.</li> <li>● Destinação de, no mínimo, 60% dos recursos de cada Fundo ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.</li> <li>● Permanência da creche, mesmo com valor inferior ao praticado pelos municípios devido a não inclusão dos impostos próprios.</li> <li>● Comprometimento em intensificar a mobilização no Congresso Nacional para reintegrar os recursos da DRU na educação.</li> </ul>

Fonte: UNDIME, Carta 168/2004, de 25 de outubro de 2004.

Apesar do consenso no debate técnico após colóquios, teleconferências e encontros técnicos, não foi garantido que as propostas suscitadas pelos poderes Executivos das três esferas fossem contempladas na íntegra, no processo legislativo.

Quando iniciado o processo de tramitação da PEC, no Congresso Nacional, outros atores apresentaram seus interesses na formulação do Fundeb, em audiências públicas:

O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher apresentou moção no sentido de que as crianças de zero a seis anos – creche e educação infantil – fossem incluídas na PEC, identificando que das treze milhões de crianças brasileiras com até três anos de idade, apenas 11,7% têm acesso à creche e, desse percentual, somente 6% são atendidas pela rede pública de ensino.

Também na defesa da educação infantil (creche), a Organização Mundial da Educação Pré-Escolar (OMEP) considerou inconstitucional a exclusão das crianças de zero a três anos do Fundeb, ressaltando a importância educacional nos seis primeiros anos de vida da criança. Acrescentando que, ao retirar-se o direito da criança a ter o atendimento na creche, remove-se o direito da mulher ao trabalho.

O Movimento de Interfóruns da Educação Infantil do Brasil (MIEIB), corroborando o pleito do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e a OMEP argumentaram que a lógica de atendimento da creche estava invertida (mães com maior escolaridade possuíam seus filhos na creche, quando deveria ser o contrário). Apontou-se que a oferta adequada de creches

evitaria as crianças entre 0 (zero) e 06 (seis) ficassem em abrigos e que crianças mais velhas ficassem em casa para cuidar de irmãos mais novos.

Outra instituição favorável ao atendimento da creche foi o Conanda, apontando que o próprio MEC entende como importante a dessa etapa da creche na formação das crianças.

A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), na defesa do interesse da classe, propôs: 1) a valorização dos profissionais em educação, o que inclui não apenas os profissionais do magistério, mas também, a inclusão de piso salarial para os demais profissionais em educação, no patamar de R\$ 1.000,00; 2) destinação de 80% de recursos do fundo para remuneração; 3) complementação da União em percentual; 4) recursos adicionais à educação; 5) financiamento da educação definido a partir de necessidade, e não do orçamento; fundo único e com 25% dos impostos e transferências.

Com interesses menos específicos, a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES) defendeu a inclusão de creches e de pré-vestibular, com mais recursos e prioridade da qualidade da educação.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação apresentou os interesses na construção de 4 eixos: 1) Fundo para toda a educação básica; 2) A União como parceira efetiva no pacto federativo; 3) Recursos adicionais para o financiamento da educação; 4) Definição de mecanismo claro de correção do custo-aluno.

Por fim, entre os principais atores, a Confederação Nacional de Municípios considerou o Fundo como uma reforma tributária; previu risco de aumento de tensão federativa; criticou a mistura de etapas no mesmo Fundo, propondo a criação de três Fundos com custos-aluno diferentes; criticou a União por não cumprir a lei do valor mínimo vigente e que, no novo Fundo, não contribuiria com praticamente nada; apontou que o ensino fundamental deveria ser prioridade e ter assegurada a sua qualidade; criticou, também, a não consideração dos impostos municipais e a não consideração das contribuições arrecadadas pela União no Fundo.

Assim, após apontados os principais atores e interesses defendidos, fez-se necessário apresentar os mecanismos utilizados para convencimento dos parlamentares para atendimento dos pleitos na formulação da complexa política de financiamento da educação básica pública.

### 3 Mecanismos utilizados na formulação do Fundeb

O processo de formulação do Fundeb, tanto no âmbito do poder Executivo quanto no Legislativo Federal, apresentou vários recursos ou mecanismos por meio dos quais os atores puderam manifestar as suas propostas e defesa de seus interesses. No âmbito do debate técnico, foram observadas a representação de classe e a criação de grupos de trabalho, colóquios, teleconferências, correspondência oficial bem como de estudos técnicos de impacto da política em formulação.

Contudo, o debate político trouxe outros mecanismos, como audiências públicas, manifestações parlamentares e populares. Destaca-se, nesse contexto, o Manifesto dos Senadores e o movimento coordenado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Nas audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados Federais e no Senado Federal, os participantes foram convidados por requerimento dos parlamentares, quando estes consideravam necessária a presença daquela entidade no debate político.

Além desse mecanismo, os parlamentares realizaram debates nos estados para

estreitar os laços com o público que seria atingido pela política. Os parlamentares propuseram aprofundar-se no tema, buscando o entendimento da sociedade civil e, posteriormente, procurando colocar as ideias em Propostas de Emenda Constitucional.

Outro mecanismo utilizado foi o manifesto dos senadores, documento suprapartidário, assinado pelos senadores da república, com o objetivo de transformar a educação numa bandeira de todos os parlamentares, lançado na sessão especial do Senado de 11 de outubro de 2005, alusiva ao Dia do Professor e ao Dia da Criança.

A participação da sociedade civil foi marcada pelo movimento Fundeb PRA VALER, que teve início publicamente em 31 de agosto de 2005, realizando uma “carrinhata” de carrinhos de bebês, que subiu a rampa e circulou pelo Congresso Nacional com mães e crianças.

O movimento começou a ser articulado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, com o apoio de redes e organizações do campo educacional, sindical, empresarial, feminista e políticos de vários partidos, após o encaminhamento da PEC ao Congresso Nacional, em junho de 2005.

Considerado como ação de pressão política e controle social, o movimento adotou a estratégia de não criar oposição dual entre sociedade civil e Estado. Nesse sentido, utilizou-se de mobilização inovadora, com cirandas, fraldas pintadas, carrinhata, chocalhaço, entrega de bola a parlamentares, além de produção de pareceres técnicos, ações de pressão sobre as autoridades, atividades de mobilização social e articulação com a imprensa.

Os pontos da formulação da PEC debatidos pelo movimento foram: a exclusão das creches na proposta inicial; a determinação de uma contribuição da União ao fundo; o estabelecimento do piso salarial nacional dos profissionais da educação e menção a um referencial de qualidade.

O movimento atuou até o final do processo de regulamentação do Fundeb, realizando manifestações intituladas Fraldas Pintadas, com o objetivo de chamar a atenção dos parlamentares para a necessidade de inclusão das creches no novo fundo. A imagem desse submovimento era um bebê de fraldas com o rosto pintado, conforme é possível observar na Figura 1.



Figura 1 – Símbolo do Movimento Fraldas Pintadas



Fonte: Movimento Fraldas Pintadas .

A reivindicação de inclusão da creche no Fundeb foi atendida ao final do processo de formulação da política.

No decorrer dos debates e audiências, ficou claro que nenhum parlamentar era contrário à criação do Fundeb, apenas restavam dúvidas no que se referia à melhor alternativa para o Fundo. Nesse contexto, o relatório final da Comissão Especial do Fundeb, relatado pela Deputada Iara Bernardi (PT), recebeu voto em separado de parlamentares contrários à proposta apresentada.

O voto de parlamentares é um mecanismo que afeta a formulação da política, tanto favoravelmente ao projeto apresentado, quanto desfavorável, porém, demonstra o processo democrático no exercício das atribuições do Congresso Nacional.

## 4 Desafios na formulação do Fundeb

Na resolução de um problema público, os atores necessitam desenvolver um “conjunto de opções de políticas que possam atender a três condições ao mesmo tempo: elas devem ser politicamente aceitáveis, administrativamente viáveis e tecnicamente sólidas” (WU; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN, 2014, p. 51).

As opções para atender às condições dispostas podem esbarrar em desafios a serem superados para que a formulação da política atinja seus objetivos. Os mesmos autores classificam os desafios, na etapa de formulação da política pública, como Técnicos, Institucionais e Políticos (WU; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN, 2014). Com base nessa classificação, serão descritos os desafios que os entes federados transpuseram na formulação do Fundeb.

## 4.1 Desafios técnicos

As barreiras técnicas podem ser as mais desafiadoras na formulação de políticas públicas. As dificuldades começam com a compreensão da causa do problema e dos objetivos buscados, a fim de consolidar e examinar as opções de política específicas, capazes de abordar essas preocupações (WU; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN, 2014). Os mesmos autores apontam que experiências e informações passadas podem ser benéficas ou maléficas na formulação de nova política.

Embora a experiência dos gestores públicos e de seus órgãos, em qualquer setor de políticas, seja um trunfo no fornecimento de informações sobre esforços anteriores para enfrentar qualquer problema em particular, a mesma experiência também pode ser uma barreira à formulação de opções criativas. A situação atual pode parecer normal, com a necessidade de uma melhoria mínima, resultando na visão da proposta de mudanças substanciais como uma aberração desnecessária (WU; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN, 2014, p. 62).

No I Encontro de Prefeitos e Prefeitas do PT, do Pará, realizado na Câmara dos Deputados Federais, em 22/02/2005, o então Diretor do Departamento de Desenvolvimento de Políticas de Financiamento da Educação Básica do Ministério da Educação, Senhor Paulo Egon Wiederkehr, declara aos presentes: “como os senhores sabem, o FUNDEF e o Fundeb vão manter algumas características. O FUNDEF foi uma rica experiência para nós. Portanto, vamos levar as experiências do FUNDEF para o Fundeb”.

Na formulação do Fundeb, a dificuldade de compreensão da causa do problema foi amenizada, visto que havia um fundo implementado que era o FUNDEF, porém, não solucionada totalmente, pois o Fundeb teria uma abrangência maior, assim como proposto no plano de governo do Presidente Lula e na Portaria nº 1.345, de 29/05/2003, que criou o grupo de trabalho para estudar e apresentar proposta de criação, regulamentação e implantação do novo fundo.

O Quadro 2 apresenta as diretrizes para a equipe técnica que compunha o Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 1.345, de 29/05/2003, no início da formulação do Fundeb, as quais se associam às propostas elaboradas para a tomada de decisão e às situações de concordância e discordância no debate técnico, no âmbito da União.



**Quadro 2 – Diretrizes e Propostas Técnicas na formulação do Fundeb**

Diretrizes	Proposta original apresentada pelo MEC
<p>1 – Dispor de um mecanismo de financiamento que contemple toda a educação básica.</p> <p>2 – Criar um novo Fundo que contemple o financiamento da educação infantil, fundamental e média.</p> <p>3 – Promover qualitativamente a educação básica, com valorização dos profissionais da educação.</p> <p>4 – Romper as desigualdades de investimentos educacionais por crianças e jovens, existentes entre estados, municípios e regiões brasileiras.</p> <p>5 – Potencializar a utilização dos recursos vinculados à educação pela Constituição Federal, promovendo-se uma redistribuição equitativa dos recursos disponíveis no âmbito dos estados e municípios, com participação suplementar da União.</p>	<p>1 – Ampliação da base de cálculo dos recursos formadores do Fundo de 15% (FPM, FPE, ICMS, IPlexp, LC nº 87/96) para 25% de todos os impostos e transferências estaduais e municipais atualmente vinculados à educação.</p> <p>2 – Ampliação do atendimento proporcionado pelo FUNDEF, incluindo educação infantil e ensino médio.</p> <p>3 – Redistribuição dos recursos financeiros vinculados à educação básica, adotando como critério o número de alunos matriculados, no âmbito dos estados e municípios, e a garantia de investimento mínimo por aluno/ano, a ser fixado anualmente pela União, que assegure efetivas condições de se alcançar um adequado padrão de qualidade de ensino.</p> <p>4 – Manutenção do mecanismo de equalização financeira, também existente no FUNDEF, gerando efeito redistributivo positivo mais intenso, decorrente da transferência dos recursos em função do número de alunos atendidos na educação básica e não apenas do ensino fundamental.</p> <p>5 – Elevação da participação financeira da União, em caráter complementar ao Fundeb e em montante superior à atualmente existente no FUNDEFF, para se garantir a melhoria e a universalização do atendimento na educação básica e minimizar os efeitos da redução de receitas dos entes governamentais, principalmente os estaduais, “transferidores” de recursos. Concluindo-se que somente a redistribuição dos recursos entre os governos estaduais e seus municípios não é suficiente à promoção da necessária redução de desigualdades e da melhoria qualitativa do ensino.</p> <p>6 – Inclusão do total da parcela de 25% de impostos e transferências dos estados e municípios, vinculados à educação, no Fundeb, em contraposição à atual subvinculação de 15% ao FUNDEF.</p> <p>7 – Estabelecimento de adicional de 7% dos impostos líquidos, exclusivamente para a complementação do Fundeb, além de resguardar os 18% de vinculação para as despesas do Governo Federal. Despesas essas, relativas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino de suas instituições de ensino públicas federais e a sua atual função redistributiva e supletiva.</p> <p>8 – Complementação do Fundeb pela União, com base em estimativas para 2003, da ordem de 4,2 bilhões de reais e fixação do investimento mínimo por aluno entre R\$ 850,00 - 1ª a 4ª série e R\$ 1.105,00 - creche.</p> <p>9 – Previsão de que pelo menos 80% dos recursos do Fundeb sejam destinados à valorização dos profissionais da educação, criando condições de propiciar uma efetiva elevação da remuneração, com garantia de piso salarial nacional, a ser regulamentada em Lei específica.</p> <p>10 – Retirada do caráter de transitoriedade existente no Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, eliminando, por consequência, a subvinculação de recursos 5,4% para a erradicação do analfabetismo, manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, incluindo a complementação do atual FUNDEF.</p>

## Avaliação da proposta pelo grupo de trabalho interministerial

1– O grupo apontou a relevância da proposta pelo tema Educação e por encontrar-se inserido no conjunto de prioridades do Governo Federal, consistindo, inclusive, em compromisso de campanha presidencial. Os membros do grupo observaram que o Fundeb apontava para a caracterização da política de priorização educacional em vigor, alicerçada no princípio da inclusão social, da universalização do ensino e da melhoria qualitativa, tanto dos educadores quanto do ensino oferecido.

2 – Definição de que a elevação da vinculação de recursos federais, de 18% para 25% (dos impostos da União à Educação, deveria ser suprimida, considerando que tal medida agravaria o já elevado nível de comprometimento das receitas federais.

3 – Pontos que mereceram aperfeiçoamento ou equacionamento:

- A vinculação de 25% da receita de impostos e transferências dos estados e municípios ao Fundeb traria dificuldades de ordem fiscal, considerando os aspectos:

- i. O comprometimento de parte dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, com educação superior, educação profissional, e com inativos;

- ii. O impacto dessa medida sobre as finanças da União e dos governos subnacionais, ante o reduzido grau de liberdade da União na gestão dos recursos do Orçamento Geral da União (em virtude do significativo grau de rigidez do orçamento, oriundo das vinculações constitucionais e legais), os programas de ajuste fiscal ora em implementação e os possíveis efeitos dessa medida sobre o comportamento de receitas (em média de 13% da Receita Corrente Líquida) para o pagamento de dívidas refinanciadas junto à União.

- Não foram suficientemente detalhados, em termos quantitativos, os dados referentes à parcela de comprometimento dos recursos vinculados à educação, de estados e municípios, destinados à Educação Superior, à Educação Profissional e ao pagamento de inativos. Torna-se necessária, portanto, a realização de estudos nesse sentido (com a apresentação dos demonstrativos correlatos) para balizar a fixação de um percentual eventualmente distinto de 25%.

- A inclusão da receita própria de impostos estaduais e municipais, que não são objeto de compartilhamento original na Constituição, pode ser objeto de questionamento do ponto de vista constitucional e fiscal, na medida em que fragilizam os fundamentos constitucionais das competências tributárias dos entes federados.

## Considerações específicas do MEC

1 – Para garantir a integralidade dos 18% de impostos federais vinculados à educação, torna-se imperiosa a exclusão dessa parcela de recursos de qualquer desvinculação de receitas. Para tanto, faz-se necessária a adaptação do projeto de reforma tributária, inserindo-se tal tratamento na perspectiva de continuidade da Desvinculação de Receitas da União (DRU), que, nos moldes atuais, desvincula 20% dos recursos originalmente vinculados à educação.

2 – Considerando a não vinculação de recursos federais, com o objetivo de assegurar a Complementação da União ao Fundo, torna-se necessária, além da garantia constitucional dessa complementação, a definição do investimento mínimo por aluno/ano, a vigorar no primeiro exercício da vigência da Emenda Constitucional, na lei de regulamentação do Fundo e nos parâmetros para a sua fixação nos exercícios seguintes.

## Considerações específicas do Ministério da Fazenda

1 – A DRU não deve ser objeto de alteração. Essa consideração é ratificada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

2 – Segundo a Constituição, a fixação de percentual dos recursos do Fundeb 80% para a valorização dos profissionais da educação pressupõe uma combinação de fatores imutáveis no tempo associados ao setor educacional. Tal medida cristaliza uma vinculação que pode engendrar uma alocação ineficiente dos recursos do Fundeb, ao longo do tempo.

3 – Nesta fase de trabalho, não foram identificadas fontes alternativas de recursos federais que possam constituir o Fundeb sem agravar o quadro fiscal das contas públicas e a carga tributária.

4 – Para encaminhamento da proposição, é necessária a elaboração de demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro do Fundeb no exercício em que deve entrar em vigor e nos dois subseqüentes, mantendo estrita consonância à Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

### Considerações específicas da Casa Civil

1 – Sobre a inserção da integralidade dos 25% dos impostos e transferências dos estados e municípios, vinculados à educação, embora a decisão sobre a questão seja política e não técnica, existem ainda problemas de natureza jurídica sobre esse dispositivo (ação judicial impetrada pelo município de Recife sobre o argumento que a obrigação de contribuir para o FUNDEF viola a autonomia do município). A aprovação da PEC com essa inserção em pleno ano eleitoral para prefeitos em todo o país pode tornar-se politicamente inoportuna. Isso tende a se agravar, já que estaremos incluindo impostos como o Imposto Sobre Serviços (ISS) e o Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU) no Fundeb.

2 – O estabelecimento do investimento mínimo por aluno, pressuposto pelo Fundeb, requer um aporte adicional de recursos da União, estados e municípios, em virtude da inserção da educação infantil e ensino médio. Entretanto, considerando as restrições de ordem fiscal e financeira dos entes federativos, sugere-se que esse valor seja alcançado de forma gradual.

### Considerações específicas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

1 – A criação do Fundeb poderá acarretar a sobreposição de ações de outros programas do MEC. Um Levantamento realizado pela Secretaria de Planejamento e Investimentos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão mostrou que poderiam ser suprimidas algumas ações hoje realizadas pelo MEC.

### Considerações gerais

Proposta alternativa à inicial com as sugestões:

- A não inclusão de piso salarial e garantia de investimento por aluno.
- Alteração do percentual de recursos para a composição do Fundo, de 25% de todos os impostos e transferências dos estados e municípios, para 18% dos impostos e transferências que formam o FUNDEF.
- Estabelecimento de um teto máximo de recursos federais vinculados, limitado a 5% dos impostos da União, para fins de complementação da União ao Fundo.
- Apresentação das seguintes fontes alternativas de recursos para a complementação da União ao Fundo, ressaltando-se, contudo, a necessidade de análise da viabilidade jurídica e técnica para sua inclusão:
  - i. Acréscimo de receitas do imposto de renda da pessoa física, decorrente da vedação de dedução por dependente, no caso em que o contribuinte tiver dependente cursando universidade pública e gratuita.
  - ii. Acréscimo de receita do imposto de renda da pessoa física, decorrente da redução do limite de isenção, no valor equivalente à dedução por dependente, no caso em que o próprio contribuinte estiver cursando universidade pública e gratuita.
  - iii. Arrecadação anual da contribuição social do salário-educação recolhida das empresas, na forma da lei.
  - iv. Aplicação de percentual sobre as disponibilidades das fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional no encerramento de cada exercício anual e que não estejam comprometidas com os restos a pagar. São excetuadas aquelas decorrentes de outras vinculações constitucionais.
- Os membros do Grupo de Trabalho entendem que as fontes de recursos federais para fins de complementação da União ao Fundeb devem ser objeto de definição na legislação de regulamentação.

Fonte: elaborada pelos autores, com base na Portaria nº 1.345, de 29/05/2003 e relatório técnico do MEC.

O Quadro 2 demonstrou que, no âmbito da União, não havia consenso sobre as regras da formulação do Fundeb. A proposta não apresentava todas as informações necessárias para a tomada de decisão, até porque as disposições afetariam a gestão dos demais entes intragovernamentais que até aquele momento não haviam sido inseridos no debate técnico.

Exigências e expectativas contraditórias tornaram desafiadora a tarefa de formulação de políticas públicas. Ao propor soluções para os problemas, “os gestores públicos deveriam estar cientes dos pontos de vista e recursos disponíveis para usuários, metas, público e outros membros das comunidades de política pública, incluindo aqueles em outras partes do seu governo” (WU; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN, 2014, p. 61).

A realidade da formulação do Fundeb, em números de matrículas, foi apresentada pelo Grupo de Trabalho do Poder Executivo, com o aumento de 52,89% de matrículas, aproximadamente, a serem incluídas no Fundeb, uma vez que a projeção do Poder Executivo Federal era de incluir toda a educação básica no referido Fundo.

No mesmo relatório do Poder Executivo Federal, demonstrou-se a projeção até 2007 de contribuições e receitas, considerando os 25% de impostos e transferências em manutenção e desenvolvimento do ensino, em que os estados teriam perdas em relação ao valor de contribuição e à receita que receberiam do fundo, com base no número de matrículas, projetado em todo o período (2003-2007).

Ao levar em consideração que o Poder Executivo Federal iniciou os estudos sem a participação dos demais entes da federação (estados e municípios), depois de publicações de atos relacionados à formulação do Fundeb, as representações dos entes manifestaram interesse no debate da política pública que os atingiria.

A participação das entidades representativas fomentou o debate com mais propriedade, trazendo mais controvérsias a serem superadas. Dessa forma, o desafio da União em amenizar os conflitos dentro do próprio poder se estendeu ao desafio de mediação dos interesses dos demais entes federados (estados e municípios).

Esse debate propiciou a reavaliação dos percentuais com que estados e municípios iriam contribuir para o fundo, amenizando as perdas que os estados teriam com a contribuição no percentual de 25% e também com o envio da proposta de PEC sem a inclusão das creches. Assim, iniciou-se o processo de articulação das entidades para que os seus interesses fossem contemplados na política.

## 4.2 Desafios institucionais

Os desafios institucionais são características profundamente enraizadas no contexto, tornando difícil adotar determinadas opções de políticas ou colocá-las em prática. Esses desafios representam obstáculos à formulação eficaz de políticas públicas e podem assumir diferentes formas (WU; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN, 2014).

As Disposições Constitucionais e o Sistema Político formam um obstáculo vital, bem como a existência de dois ou mais níveis de governo em sistemas federais podem limitar a gama de opções disponíveis em uma determinada situação. Além disso, muitas políticas nacionais exigem acordo intergovernamental, algo que, quando não impossível, pode levar muito tempo para se conseguir (WU; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN, 2014).

Cury (2010) aponta que o Fundeb tornou-se uma política necessária para corrigir os defeitos do Fundef e propiciar a abertura de formas de regime de cooperação federativa, porém a política só encontraria o verdadeiro caminho se o federalismo jurídico-político correspondesse a um federalismo fiscal, cujo objetivo fosse o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

O federalismo e o sistema tributário nacional foram desafios na formulação do Fundeb. A União propõe vincular o Fundo à totalidade de tributos determinados pelo Art. 212 da Constituição Federal, todavia, essa proposta faria com que os estados e municípios tivessem aumentos das despesas com a educação, levando em consideração que as despesas não consideradas como MDE não poderiam ser contempladas com recursos do Fundeb, como é o caso do pagamento com inativos e alimentação escolar.

A arrecadação própria dos municípios, como o IPTU e o ISS, também estava na proposta de vinculação ao Fundeb. Ponto controverso entre os atores da política, a CNTE concordava que os impostos municipais deveriam entrar para a cesta do Fundeb, contrária à posição da Undime e da FNP.

Dessa forma, tornou-se necessária a realização de um acordo entre as partes, para a definição de um denominador que não prejudicasse a gestão dos entes. A União já contava com a Desvinculação de Receitas da União (DRU) para desafogar as barreiras fiscais e a crise econômica, mas os demais entes contavam com a articulação de suas representações perante o Congresso Nacional para salvaguardar seus interesses.

A natureza do partido político e do sistema eleitoral também pode servir para determinar os “horizontes de políticas” de um governo, resultando na limitação dos tipos de opções de políticas que podem ser consideradas viáveis por razões eleitorais ou políticas (WU; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN, 2014).

No quesito de sistema eleitoral, a formulação do Fundeb esbarrou na possível inclusão de impostos próprios dos municípios na composição do Fundo, visto que, à época do debate técnico, o cenário político era de eleições municipais, desafio ressaltado em relatório da proposta de PEC, pela Casa Civil Federal.

Procedimentos operacionais-padrão em órgãos burocráticos também representam um grande obstáculo institucional à formação integrada de políticas públicas. Embora o estabelecimento de procedimentos seja fundamental para a defesa dos princípios de responsabilidade e promoção da previsibilidade, eles formam uma barreira à busca de integração e inovação nas políticas (WU; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN, 2014).

Nos documentos analisados, não ficou evidente que procedimentos operacionais-padrão foram obstáculos na formulação da política, apesar da segmentação de atribuições das autarquias federais vinculadas ao MEC (INEP e FNDE), participantes do processo de formulação do Fundeb. Ressalta-se que a pesquisa foi feita com base em documentos, podendo ter evidências diferentes, em caso de entrevista aberta, em que a percepção dos participantes é considerada.

A segmentação da autoridade de políticas ao longo das linhas setoriais também representa um obstáculo para alcançar a integração à formulação de políticas. Há uma tendência de cada órgão em diluir a ênfase dos objetivos e alternativas que se encontram fora do seu domínio imediato e de promover o seu próprio papel. Esse é um problema, pois questões de políticas não respeitam fronteiras setoriais ou organizacionais, e as soluções podem muito bem – e geralmente vão – transcender essas fronteiras (WU; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN, 2014).

No caso do Fundeb, não havia a possibilidade de não transpor as fronteiras das políticas educacionais, uma vez que sua formulação passava pela análise da política fiscal dos entes federados, pela política trabalhista quanto à valorização dos profissionais de educação e também, pelos direitos das mulheres, quando se tratou do financiamento da educação infantil – creche.

Houve mudanças de ministros da educação durante o processo de formulação da política, iniciada por Cristovam Buarque – PT, passando por Tarso Genro – PT e finalizando com Fernando Haddad – PT. Mesmo com essas mudanças, a política foi debatida observando a transversalidade e o processo democrático com os demais atores.

### 4.3 Desafios políticos

Mesmo quando líderes políticos sabem quais problemas querem abordar e expressam suas opiniões de forma transparente, o público pode não ser favorável às possíveis soluções. Além disso, há o fator tempo, que permeia o processo legislativo.

“O Poder Executivo funciona em uma lógica temporal diversa do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, o que gera discrepância de atuação entre eles. Por conta da lentidão do processo legislativo” (CASAGRANDE; FREITAS FILHO, 2010, p. 22). Considera-se que, pela distinção de objetivos do direito e da economia, é possível postular que os tempos do direito são o ontem e o amanhã e o tempo da economia é o hoje, e que:

As demandas por soluções de governo para problemas normativos com impacto social são operadas com a lógica do tempo econômico, pois a velocidade dos fatos políticos e econômicos torna a expectativa de exercício do governo imediata. O Poder Executivo tem, assim, um dilema constante na realização e implementação das políticas públicas. Ou submete a produção de normas ao processo legislativo regular e corre o risco de não conseguir responder a tempo às demandas da lógica de mercado ou produz normas por meio de processo legislativo abreviado e perde politicamente em termos de legitimidade de sua atuação como autoridade. A resposta normativa resolve o problema da dimensão da governabilidade econômica do governo, mas gera um déficit de legitimidade democrática na medida em que legisla sem amplo debate e enfraquece o papel do Legislativo (CASAGRANDE; FREITAS FILHO, 2010, p. 30).

Na criação do Fundeb, somente uma Proposta de Emenda Constitucional poderia ser invocada, não cabendo ao Poder Executivo legislar por conta própria e gerar déficit de legitimidade democrática. Pelo contrário, o processo obedeceu aos ritos do Congresso Nacional e se estendeu por um período de dois anos, aproximadamente.

Em 16/06/2005, a Proposta de Emenda à Constituição, apresentada pelo Poder Executivo Federal, foi recepcionada pela Câmara dos Deputados Federais sob o número PEC 415/2005, de modo que houve tramitação da proposta apensada à PEC 216/2003, por meio de requerimento do Deputado Carlos Abicalli – PT/MT, em 05/07/2005. Porém, em 24/01/2006 foi declarada prejudicada, face à aprovação do Substitutivo adotado pela Comissão Especial do Fundeb.

Tramitava em paralelo a PEC 536/1997, proposta pelo Deputado Valdemar Costa Neto – PL/SP, em 14/10/1997, desarquivada em 28/03/2003. Por meio desse processo, foi elaborada a Emenda Constitucional nº 53/2006, que institui o Fundeb, em 19/12/2006.

Várias propostas de emenda à Constituição foram apensadas à PEC 536/1997, por tratarem de temas correlatos, havendo a consolidação das discussões já realizadas no âmbito de cada comissão, e, ainda, no decorrer do debate da matéria, foram analisadas 35 emendas ao projeto.

Observa-se que o processo legislativo é moroso, porém, aberto ao amplo debate de temas transversais e atores múltiplos na formulação da política. Com isso, tanto nos desafios de ordem técnicas, quanto nos desafios políticos, técnicos e parlamentares enfrentaram dificuldades com a área econômica. A inclusão das creches na distribuição de recursos do Fundeb estava condicionada a maiores aportes de recursos pela União, uma vez que os municípios com maior arrecadação de recursos próprios poderiam subsidiar a oferta de mais vagas nessa modalidade. Os de menor arrecadação própria, todavia, poderiam ter a gestão prejudicada.

A União não apresentou nova fonte de recurso na proposta encaminhada ao congresso. Portanto, não se comprometeu efetivamente com o aumento de recursos além dos previstos no Art. 212 da Constituição Federal. Coube ao Congresso Nacional congregar sobre os interesses da Federação, mediando os conflitos. Ressalta-se que o item mais debatido foi a inclusão das creches no Fundeb.

A inclusão das creches no Fundeb tornou-se a bandeira de vários parlamentares e movimentos sociais. Contudo, a garantia de financiamento dessa etapa de ensino dependia de acordo entre os entes federados, haja vista que os municípios com baixa arrecadação dependeriam de recursos extras para honrar com o compromisso de manutenção das creches. Não era apenas questão de inclusão no Fundo, mas, sim, de avaliação de condições arrecadatórias para que a lei não se tornasse letra morta.

## 5 Conclusão

A pesquisa se propôs a analisar atores envolvidos, interesses e desafios na formulação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), por meio de análise documental, com foco na resposta de duas questões centrais: a União apresentou-se como ator soberano ou exerceu o papel de intermediadora respeitando a autonomia municipal e estadual, prevista no pacto federativo? Como se deu a articulação dos estados e municípios na defesa de seus interesses?

Os resultados mostram a composição de novos arranjos na formulação de política pública a partir da década de 1990, especificamente no financiamento da educação, com a elaboração do FUNDEF e Fundeb, fundos criados nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Como o recorte da pesquisa foi a formulação do Fundeb, realizada por processo legislativo de Proposta de Emenda à Constituição, constatou-se nos documentos analisados que houve um amplo debate no âmbito do Poder Executivo Federal antes do encaminhamento da proposta ao Legislativo federal.

A participação dos atores que seriam os implementadores da política ocorreu por meio de representações de instituições sem fins lucrativos, criadas para defesa dos interesses de estados e municípios (Consed, Undime, FNP, CNM). Observou-se que, por tratar-se de uma política redistributiva e social, a elaboração do fundo foi muito debatida pelo Poder Legislativo, evidenciando que a educação, em particular, é um tema de debate acalorado e que ultrapassa as barreiras das plataformas políticas.

A União, representada pelo Ministério da Educação, manteve-se como ator intermediador do processo, até mesmo quando os interesses da área econômica contrariavam os interesses da política de educação. Apresentou argumentos que conciliavam os anseios de vários atores, e deixou claro nos documentos que os demais entes da federação dependem de suporte financeiro da União para implementar as políticas públicas que após a Constituição Federal de 1988 foram descentralizadas para estados e municípios.

O pacto federativo é um elemento relevante na construção de projetos e políticas de âmbito nacional, podendo ser um desafio pela competência destinada a cada ente. Dessa forma, os entes articulam-se por meio de instituições que os representam nas áreas de seus interesses. Por sua vez, essas instituições se organizam em rede com membros nacionais e internacionais, com atores sociais como sindicatos, fundações e comitês que comungam dos mesmos ideais. Nos documentos analisados, observou-se ainda que essas instituições representativas têm acesso aos atores da burocracia, aos políticos, aos partidos políticos e são bem aceitas nos debates técnicos e políticos, além de apresentar uma forma de driblar as forças antagonicas que existem entre os entes no âmbito fiscal.

A sociedade civil teve acesso ao debate e foi um ator de pressão ao Poder Legislativo quanto à inclusão das creches no Fundeb. A Campanha Nacional Todos pelo Direito à Educação teve êxito com o movimento Fundeb, bem como o submovimento Fraldas

Pintadas. A referida Campanha trouxe, também, inovação e tecnologia na forma de protesto e reivindicação do direito à educação para todos.

Dois desafios ficaram latentes na formulação da política: o conflito entre áreas econômicas e sociais e o tempo do processo legislativo. Esses dois desafios foram barreiras para a União e os demais entes federados concretizarem as metas do Plano Nacional de Educação (PNE).

O PNE, apresentado em 2001, já contemplava metas para toda a educação básica, desde a creche até o ensino médio, mas o Fundeb só foi aprovado por meio de Emenda Constitucional em 2006. Até a aprovação da emenda, o FUNDEF foi o instrumento de financiamento da educação, porém, só contemplava o Ensino Fundamental e sem a devida complementação da União.

Apresentar uma proposta que contemplasse todas as etapas da educação básica era o anseio do Ministério da Educação, podendo beneficiar todos os entes da federação. Esse anseio foi questionado pela área econômica, por dificuldade de criação de nova fonte de recursos como complementação da União aos recursos dos estados, Distrito Federal e municípios. O impasse foi resolvido com a tomada de decisão do Congresso Nacional ao determinar a inclusão da creche como educação básica contemplada no fundo e pela instituição de complementação gradativa, atingindo no quarto ano de implementação, o percentual de 10% do total de recursos que os estados, Distrito Federal e municípios aportariam ao fundo.

Os Fundos brasileiros criados para financiamento da educação (Fundef e Fundeb) são políticas redistributivas que tentam corrigir as distorções regionais de desigualdades social, fiscal e econômica. Ainda não se chegou ao êxito de corrigi-las, porém elas constituem passos importantes para o fortalecimento da educação, bem como para a busca pela qualidade e a equidade no processo educativo

Sugere-se que futuras pesquisas possam analisar o descompasso entre o planejamento estratégico (PNE) e a legislação de financiamento da educação básica, bem como pesquisas de interesse de atores privados na formulação da política educacional e a formulação do novo Fundeb, Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 15, de 2015, cujo escopo principal é transformar o Fundeb em instrumento permanente da educação básica pública.

## REFERÊNCIAS

BORGES, V. O. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais do Magistério - FUNDEB**: impacto financeiro junto aos governos estaduais e municipais, nos primeiros cinco anos de sua implantação. 2007. 128 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, DF. 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Senado Federal, 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996, p.27833.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 jun. 1997, p.13660.

\_\_\_\_\_. MEC. Portaria nº 1.345, de 29 de maio de 2003. Criar Grupo de Trabalho para Estudar e Apresentar Proposta de Criação, Regulamentação e Implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério – FUNDEB, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 mai. 2003, p.9.

\_\_\_\_\_. MEC. **Manual de Orientação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF**. Brasília: 2004, 83 p.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm) Acesso em: 02 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 2007, p.7.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 nov. 2007, p.18.

CALLEGARI, P. C. **FUNDEB financiamento da educação pública no Estado de São Paulo**. São Paulo: Editora Ground, 2008.

CASAGRANDE, R; FREITAS FILHO, R. **O problema do tempo decisório nas políticas públicas**. Revista de Informação Legislativa. Brasília, v. 47 n. 187 jul./set. 2010.

CONSED. Estatuto Social do Conselho Nacional de Secretários de Educação. Reforma estatutária consolidada e aprovada na I Reunião Extraordinária do Fórum de Secretários do CONSED/2015, realizada no dia 11 de fevereiro de 2015, Brasília, DF, 2015.

CURY, C. R. J. A Questão Federativa e a Educação Escolar. In: Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

FRENTE NACIONAL DOS PREFEITOS. Estatuto Social da Frente Nacional de Prefeitos. Brasília: **FNP**, 2015.

JAMES, S. The Ideas Brokers: the Impact of Think Tanks on British Government. **Public Administration**, v.71, p.491-506,1993.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MOREIRA, Sonia Virgínia. Análise documental como método e como técnica. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (Org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2005. p. 269-279.

RUA, M. G.; AGUIAR, A. T. A Política Industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de Policy Making. In: FERRAREZI, E.; SARAIVA, E. **Políticas Públicas**; coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. 2ª ed. – São Paulo: Cengage Learning, 2014.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos. Traduzido por Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014.

