



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE UNB PLANALTINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

ELIZETE TAVARES DE GONZAGA

ATORES, INTERESSES E DESAFIOS NA FORMULAÇÃO DO FUNDEB

**BRASÍLIA – DF
2017**

ELIZETE TAVARES DE GONZAGA

ATORES, INTERESSES E DESAFIOS NA FORMULAÇÃO DO FUNDEB

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Área de Concentração em Gestão Pública e Territórios, da Faculdade UnB de Planaltina, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Mário Lúcio de Ávila

BRASÍLIA – DF

2017

FICHA CATALOGRÁFICA

GG642a GONZAGA, Elizete Tavares de
ATORES, INTERESSES E DESAFIOS NA FORMULAÇÃO DO
FUNDEB / Elizete Tavares de GONZAGA; orientador
Mário Lúcio de ÁVILA. -- Brasília, 2017.
158 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em
Gestão Pública) -- Universidade de Brasília, 2017.

1. Formulação de Política Pública. 2. Financiamento
da Educação Básica. 3. Fundeb. I. ÁVILA, Mário Lúcio
de, orient. II. Título.

ELIZETE TAVARES DE GONZAGA

ATORES, INTERESSES E DESAFIOS NA FORMULAÇÃO DO FUNDEB

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Área de Concentração em Gestão Pública e Territórios, da Faculdade UnB de Planaltina, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública.

COMISSÃO EXAMINADORA:

Prof. Dr. Mário Lúcio de Ávila (UnB)
(Presidente/Orientador)

Prof. Dr. Luiz Honorato da Silva Júnior (UnB)

Prof^a. Dr^a. Leila Giandoni Ollaik (UnB)

Brasília, 20 de fevereiro de 2017

DEDICATÓRIA

Dedico a realização desta dissertação a Deus e aos meus pais, Elias (in memoriam) e Joana D'arc, meus alicerces para chegar até aqui.

AGRADECIMENTO

Agradeço,

À parceria entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGP) da Universidade de Brasília, que proporcionou uma grande evolução na minha carreira profissional e acadêmica.

Aos Professores do programa pelo auxílio no aprendizado e pela troca de experiências, especialmente, ao Professor Doutor Mário Lúcio Ávila, pela dedicação e paciência como orientador desta dissertação, auxiliando-me nos vários momentos de insegurança e indecisão.

Aos Professores Doutores Luiz Honorato da Silva Júnior e Leila Giandoni Ollaik, que compuseram a banca examinadora e proporcionaram o enriquecimento desta pesquisa.

Aos alunos da terceira turma do PPGP (Iara, Queila, Paula, Petra, Karen, Débora, Andréia, Rudybert, Marcelo, Elésio, César, Karol, Janice, Isabella, Márcia, Rayane, Michele, David, Isabel, Silvilene) e aos demais alunos do programa, que nos ajudaram neste processo de aprendizado e angústia.

Aos meus companheiros de FNDE (Ideneide, Érica Dutra, Ednilson, Olímpio Duraes, Jacqueline, Iran, Leonardo Cláver, Leila Jorge, Sylvia Cristina, Andreia Couto, Valdelice Ribeiro Fonseca, Adalberto da Paz, Lindalva, Judite Ramos, Ana Carina Carlos, Ana Carolina Quemel, Nelson Suassuna, Conrado Matias, Eliane de Carvalho, Patrícia Carneiro, Rayssa, Herton, Cláudio, Ana Cristina) que me motivaram a não desistir do mestrado, mesmo no momento mais difícil da minha vida (a passagem de meu pai para a eternidade).

À amiga Regina Célia, um agradecimento especial pelos muitos dias de hospedagem e cafezinhos, pelo carinho e amabilidade para comigo no período de mestrado.

Aos meus irmãos, sobrinhos e demais familiares que sentiram minhas ausências quando debruçada nos livros não lhes dei a atenção que merecem.

A todos os amigos, pela força e torcida para que tudo terminasse bem, em especial Juan Marcos, Karina Estevanato, Ana Paula, Afonso, Belina, Clari, Socorro, Ubiratã Simplício, Kelen Costa, Michele Silva, Vania Carla, Marcia Mazzoccante, Sérgio Osna e Thaís Rocha, que no cansaço da luta, me proporcionaram alegrias e descanso com palavras e atitudes.

Por fim, agradeço a todos que direta ou indiretamente participaram do processo de formulação do Fundeb, particularmente, meu agradecimento ao Vander Oliveira Borges, pela

contribuição a esta importante política de financiamento da educação básica brasileira e aos demais atores da formulação: MEC, INEP, FNDE, Congresso Nacional, MPOG, MF, UNDIME, CONSED, FNP, CNTE, CNM e Campanha Nacional Pelo Direito à Educação.

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo descrever os atores, interesses e desafios na formulação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), fundo especial contábil que veio substituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). O Fundeb é um instrumento importante na forma de financiamento da educação pública brasileira, visto que estabelece regras de subvinculação dos recursos destinados à Educação Básica. A vinculação de recursos à educação teve oscilação desde a promulgação da primeira Constituição do Brasil, em 1824, até a Constituição Federal de 1988. Atualmente, essa vinculação é de, anualmente, nunca menos de 18% (dezoito por cento) para União, e os estados, o Distrito Federal e os municípios, 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos e as provenientes de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988). A formulação do fundo de abrangência nacional com características redistributivas de recursos financeiros, com o intuito de amenizar as desigualdades regionais no âmbito educacional, foi uma tarefa complexa de levantamento de dados e projeção de cenários, bem como tomada de decisão técnica e política. Para contemplar esse cenário de formulação, adotou-se a análise documental e a apresentação da pesquisa de forma descritiva. Os documentos analisados foram fomentados pelos poderes executivo e legislativo federal, de formas variadas: ofícios, notas técnicas, cartas, notas taquigráficas, pareceres, sínteses de colóquios, plano de governo, legislações correlatas, dentre outros. O recorte temporal utilizado foi a entrada na agenda do governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003), até a promulgação da Emenda Constitucional nº 53/2006. A base teórica da pesquisa foi fundamentada na tipologia de política redistributiva de Lowi (1964) e Salisbury (1968 *apud* RUA; ROMANINI, 2013), na formulação de política pública como ciclo de Howlett, Ramesh e Perl (2013) e no modelo de tomada de decisão incrementalista de Lindblon (1959). Os resultados da análise mostram que a formulação do Fundeb teve participação de múltiplos atores e interesses concorrentes, representando a União, estados e municípios, tendo a União como intermediadora no processo. Os desafios mais latentes foram a divergência de interesses e prioridades entre as áreas econômica e social da União, e o tempo do processo de formulação da política de financiamento da educação, aqui apresentada de forma ampla desde a entrada na agenda até a tomada de decisão, com base nas abordagens cognitivas e de política pública como processo. Ressalta-se que a formulação do Fundeb apresentou participação da sociedade civil como fator importante na tomada de decisão dos parlamentares, visto que houve pressão de movimentos sociais com inovação de protestos com ferramentas tecnológicas e articulação em rede. Por fim, o processo estudado demonstrou amadurecimento na participação democrática na elaboração de política pública no cenário brasileiro da década de 2000.

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

ABSTRACT

This work aimed to describe the actors, interests and challenges in the formulation of the Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals (FUNDEB), a special accounting fund that replaced the Fund for Maintenance and Development of Elementary Education and of Valorization of the Magisterium (FUNDEF). Fundeb is an important instrument in the form of financing from Brazilian public education, since it establishes rules of sublinking the resources destined to Basic Education. The linkage of resources to education has fluctuated since the promulgation from the first Brazilian Constitution in 1824 until Federal Constitution from 1988, currently, this linkage and annually, never less than eighteen percent (18%) for the Union, and the States, from Federal District and the Municipalities 25% (twenty-five percent), as a minimum, of tax revenue, including transfers, in the maintenance and development of education (BRAZIL, 1988). The formulation of the national scope fund with redistributive characteristics of financial resources in order to alleviate the regional inequalities in the educational sphere was a complex task of data collection and scenario projection and technical and political decision making. In order to contemplate the formulation of this scenario, documentary analysis and the presentation of the research were adopted in a descriptive way. The analyzed documents were fomented by the executive and federal legislative branches in various forms: letters, technical notes, shorthand notes, opinions, summaries of colloquiums, government plans, and related legislation, among others. The time cut used was the entry on the government agenda of President Luiz Inácio Lula da Silva (2013) until the promulgation of Constitutional Amendment no. 53/2006. The theoretical basis for the research was based on the redistributive policy typology of LOWI (1964) and SALISBURY (1968 *apud* RUA; ROMANINI, 2013), on the formulation of public policy as HOWLETT, RAMESH AND PERL (2013) cycle and on the incrementalist decision model of LINDBLON (1959). The results of the analysis show that the formulation of the Fundeb was attended by multiple actors and competing interests, representing Union, States and Municipalities, with the Union as an intermediary in the process. The most latent challenges were the divergence of interests and priorities between the economic and social areas of the Union, and the time of the formulation process of education financing policy, presented here in a broad way from the agenda entry to the decision making, based on cognitive and public policy approaches as a process. It should be emphasized that the formulation of Fundeb presented civil society participation as an important factor in the decision-making of parliamentarians, since there was pressure from social movements with innovation of protests with technological tools and networking. Finally, the process studied demonstrated maturation in democratic participation in the elaboration of public policy in the Brazilian scenario of the 2000s.

Keywords: Fundeb; Formulation of Public Policy; Funding of Basic Education.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 2 - Comissões de Tramitação da PEC	68
Figura 3 - Atores da União.....	70
Figura 4 – Símbolo do Movimento Fraldas Pintadas	82
Figura 5 - Atores Representados por Instituições Sem Fins Lucrativos	84
Figura 6 - Etapas dos Debates Técnico e Político.	96

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Percentual de Vinculação de Receitas e Transferências nas Constituições Estaduais ao Ensino.....	50
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Demonstrativo de Matrículas do Fundeb	18
Quadro 2 – Processo de Policy-Making.....	28
Quadro 3 – Estágios do Ciclo Político	29
Quadro 4 – Escala de Implantação Financeira do Fundeb.....	60
Quadro 5 – Fatores de Ponderação por Segmentos (2007-2016).....	61
Quadro 6 – Critérios na Distribuição de Recursos do Fundeb	63
Quadro 7 – Propostas do MEC antes e depois dos colóquios	74
Quadro 8 – Propostas do CONSED e UNDIME	76
Quadro 9 – Pontos Convergentes das 3 (três) Esferas de Governo	77
Quadro 10 - Atores da Formulação do Fundeb	83
Quadro 11 - Diretrizes e Propostas Técnicas na Formulação do Fundeb	86
Quadro 12 – Níveis, Etapas e Modalidades de Ensino.....	95
Quadro 13 – Emendas dos Deputados à PEC 536/97	97
Quadro 14 – Emendas dos Senadores à PEC 536/97	106

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Documentos e elementos retirados da leitura preliminar	44
Gráfico 2 – Número de Alunos em 2002 – Fundef x Fundeb 2003.....	91
Gráfico 3 – Projeção de Contribuição x Receita de estados e municípios – Período de 2003-2007 – Fundef e Fundeb	92

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABC – Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores
- CACS – Fundeb - Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb
- CAQ – Custo Aluno-Qualidade
- CAQi – Custo Aluno-Qualidade Inicial
- CGE – Campanha Global pela Educação
- CGFSE – Coordenação-Geral de Operacionalização do FUNDEB e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário-Educação
- CGLU – Organização Mundial de Cidades e Governos Locais Unidos
- CLADE – Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação
- CNI – Confederação Nacional da Indústria
- CNM – Confederação Nacional de Municípios
- CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
- CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
- CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação
- DME – Dirigentes Municipais de Educação
- DRU – Desvinculação de Receita da União
- FCCR – Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL
- FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
- FLACMA – *Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales*
- FMDV – Fundo Mundial para o Desenvolvimento das Cidades
- FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- FNP – Frente Nacional dos Prefeitos
- FONARI – Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais
- FPE – Fundo de Participação dos Estados
- FPM – Fundo de Participação dos Municípios
- FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
- FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
- LC – Lei Complementar

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICLEI – Local Governments for Sustainability

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPIexp – Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às Exportações

IPTU – Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana

ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

MDE- Manutenção e Desenvolvimento da Educação

MEC – Ministério da Educação

MF – Ministério da Fazenda

MIEIB – Movimento de Interfóruns da Educação Infantil do Brasil

MPDG – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (antigo MPOG)

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

OGU – Orçamento Geral da União

OMEP – Organização Mundial da Educação Pré-Escolar

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PDS – Partido Democrático Social

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PFL – Partido da Frente Liberal

PL – Partido Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático do Brasil

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PP – Partido Progressista

PPS – Partido Popular Socialista

PRONA – Partido da Reedificação da Ordem Nacional

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PV – Partido Verde

RELUS – Rede Lusófona pelo Direito à Educação

SEF/MEC – Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação

UBES – União Brasileira dos Estudantes Secundaristas

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

LISTA DE APÊNDICES

APÊNDICE I.....	131
APÊNDICE II.....	137
APÊNDICE III.....	148
APÊNDICE IV.....	149
APÊNDICE V.....	150
APÊNDICE VI.....	151
APÊNDICE VII.....	152
APÊNDICE VIII.....	156
APÊNDICE IX.....	157

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
1.1 Problema de Pesquisa e Objetivos	15
1.2 Relevância e Justificativa do Tema	17
1.3 Apresentação das Informações	20
2. REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1 Conceito e Abordagem de Estudo da Política Pública	21
2.2 Tipologia de Política Pública	25
2.2.1 Tipologia de Lowi	25
2.2.2 Tipologia de Salisbury	26
2.2.3 Outras Tipologias de Políticas Públicas	27
2.3 Ciclo da Política Pública	28
2.3.1 Atores da Política Pública	30
2.3.2 Formulação	32
2.3.3 Tomada de Decisão	33
2.3.4 Implementação	34
2.3.5 Avaliação	36
2.4 Federalismo, Descentralização e Política Pública	37
3.1 Tipo de Pesquisa	42
3.2 Coleta de Dados	43
3.3 Análise de Dados	45
4. RESULTADOS	46
4.1 Contextualização e Trajetória do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb	46
4.1.1 Contextualizando o Fundeb	46
4.1.2 Vinculação de Receitas ao Ensino nas Constituições Federal e Estaduais	47
4.1.3 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef	51
4.1.4 Formulação do Fundeb	54
4.1.5 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb	60
4.1.6 Conclusão do Item 4.1	65
4.2 Atores, Interesses e Instrumentos na Formulação do Fundeb	65
4.2.1 Atores	66
4.2.2 Interesses	73
4.2.3 Instrumentos	80

4.2.4	<i>Conclusão do Item 4.2</i>	82
4.3	Desafios na Formulação do Fundeb	85
4.3.2	<i>Desafios Institucionais</i>	93
4.3.3	<i>Desafios Políticos</i>	110
4.3.4	<i>Conclusão do Item 4.3</i>	115
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	118
	REFERÊNCIAS	121
	APÊNDICE I	131
	APÊNDICE II	137
	APÊNDICE III	148
	APÊNDICE IV	149
	APÊNDICE V	150
	APÊNDICE VI	151
	APÊNDICE VII	152
	APÊNDICE VIII	156
	APÊNDICE IX	157

1. INTRODUÇÃO

1.1 Problema de Pesquisa e Objetivos

Direito social garantido pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), a Educação é direito de todos e dever do Estado e da família. Sendo assim, é norteada por princípios fundamentais para a sociedade, dentre eles, destacam-se a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais e a garantia de padrão de qualidade, Art. 206 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

O princípio da gratuidade do ensino público gera ao Estado a necessidade de formulação e implementação de políticas públicas, com elaboração de normas de financiamento público em educação, acompanhamento, monitoramento e avaliação de ações educacionais, de forma a garantir um padrão de qualidade.

A Carta Magna estabeleceu que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, proporcionar os meios de acesso à educação e a organização em regime de colaboração entre seus sistemas de ensino. E ainda, instituiu padrões mínimos de investimentos, baseados na arrecadação de impostos e transferências:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

Os padrões mínimos de investimentos para a educação também foram estabelecidos pela Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB), especificando o que serão consideradas ou não, como despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), nos Arts. 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 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – 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).

O Fundeb é um fundo de natureza contábil, de âmbito estadual, com vigência de 2007 a 2020, de importante relevância no financiamento público da educação brasileira. 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% (sessenta por cento) dos recursos para pagamento dos profissionais do magistério, bem como a fixação de um piso mínimo salarial nacional.

Também 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).

Em audiência pública na Câmara dos Deputados Federais, Fernando Haddad, Ministro da Educação (julho/2005 a janeiro/2012), relatou as conquistas que o Fundeb traria para os entes federados:

A proposta de emenda constitucional encaminhada pelo Governo Federal prevê ainda, ao contrário da emenda constitucional que criou o Fundef, o compromisso da União com a complementação dos fundos estaduais a serem criados. É a primeira vez na história do país que o Executivo Federal se compromete com determinado volume de recursos, que será corrigido anualmente para manter seu valor real, dando condições ao Estado mais pobre da Federação de oferecer ensino de qualidade na educação básica. Do ponto de vista custo/aluno, o Estado mais pobre da Federação vai se equiparar ao mais rico, que não recebe recursos da União, mas que oferece, em termos nacionais, uma educação bastante satisfatória. A partir da constituição do FUNDEB, portanto, deixa de ser argumento a falta de recursos dos Estados mais pobres no que diz respeito à avaliação de desempenho dos seus sistemas educacionais (CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS – HADDAD, 2005, p. 7).

Por outro lado, o aumento de recursos proporcionado pelo Fundeb trouxe consequências para a gestão educacional municipal, como o aumento do peso político à área, tendência de outras áreas como cultura, assistência social e esporte pleitearem apoio para projetos e ainda, a descoberta pelo setor privado de ensino de um mercado promissor para vender seus sistemas apostilados de ensino e assessorias (PINTO, 2014; ADRIÃO et al., 2009).

Cabe destacar que a política de financiamento público da educação básica brasileira não se restringe aos aspectos econômicos, apesar de ter uma grande importância quando se

trata de alocação de recursos para a área social. Os aspectos legais, políticos e fiscais também contribuem para o êxito da política.

(...) porém, não são os economistas que decidem se as políticas públicas são implantadas ou não. Ao contrário, tais decisões são tomadas dentro de um sistema político complexo. Em alguns países, essas decisões podem ser tomadas por um único dirigente ou um grupo de dirigentes. Em outros países, as decisões são tomadas por representantes eleitos ou por votação direta pelos cidadãos (GRUBER, 2009, p. 132).

A formulação do Fundeb iniciou-se logo após o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva¹ ser eleito (2002) e empossado (2003), sendo um dos compromissos de campanha, a melhoria da educação básica brasileira e a prioridade nas áreas sociais.

Essa política alcançaria todos os entes da federação, União, estados e municípios, necessitando da articulação de um conjunto de atores e interesses a serem defendidos e administrados para o êxito de sua formulação e implementação. Neste contexto, a União apresentou-se como ator soberano ou exerceu o papel de intermediadora respeitando a autonomia dos demais entes? Como se deu a articulação dos estados e municípios na defesa de seus interesses?

Baseada nas questões apontadas e levando em consideração os aspectos complexos da formulação de política pública na área social, esta pesquisa teve como objetivo geral descrever os atores, interesses e desafios na formulação da política de financiamento público da educação básica, por meio do Fundeb. Para atingir o objetivo geral, foram perseguidos os seguintes objetivos específicos: apresentar o fundo e a sua trajetória; descrever atores, interesses e instrumentos utilizados, bem como os desafios enfrentados pelos entes federados em sua formulação.

1.2 Relevância e Justificativa do Tema

A pesquisa tem o escopo na formulação e foco na descrição dos desafios enfrentados pelos atores da política de financiamento público da educação básica por meio do Fundeb. Fundo contábil de âmbito estadual, que proporciona a distribuição de receitas e execução de despesas da política de financiamento público da educação básica brasileira, cuja relevância pode ser representada pela ideia de Peres:

¹ Luiz Inácio Lula da Silva, político, ex-sindicalista e metalúrgico. Cofundador do Partido dos Trabalhadores (PT) presidiu o Brasil no período de 01 de janeiro de 2003 a 31 de dezembro de 2010.

(...) o estudo do financiamento de qualquer política pública é fundamental para análise da adequação entre a demanda da sociedade e a capacidade arrecadatória do Estado. Especificamente ao financiamento da Educação, aponta 3 (três) razões importantes: a educação como caráter formador da cidadania e do desenvolvimento pleno da pessoa ou profissional; educação básica, política universal e pública, garantida a todo e qualquer brasileiro e a educação como política pública a ser financiada pelos três entes da federação de forma articulada e com vinculação obrigatória de impostos e transferências (PERES, 2015, p. 122).

A dimensão econômica do Fundo pode ser visualizada por meio da Portaria Interministerial nº11, de 30/12/2015 (BRASIL, 2015), que demonstra a estimativa total nacional de arrecadação do Fundo em torno de R\$136 bilhões (cento e trinta e seis bilhões de reais) para o ano de 2016, com atendimento de aproximadamente 39.680.000 (trinta e nove milhões e seiscientos e oitenta mil) matrículas, evidenciando um montante significativo na execução da política de financiamento educacional.

Quadro 1 - Demonstrativo de Matrículas do Fundeb

Rede	2007	2008	2009	2010	2011
Est.	15.265.607	17.867.076	20.636.678	20.045.676	19.438.760
Mun.	20.321.789	22.313.748	24.643.253	24.584.628	24.091.158
Total	35.587.396	40.180.824	45.279.931	44.630.304	43.529.918
Rede	2012	2013	2014	2015	2016
Est.	18.924.570	18.091.431	17.394.017	16.785.936	16.139.290
Mun.	23.805.188	23.782.801	23.830.634	23.754.802	23.541.527
Total	42.729.758	41.874.232	41.224.651	40.540.738	39.680.817

Fontes: Portarias Interministeriais de Parâmetros Anuais do Fundeb (Portaria MEC/MF nº 1030, de 06/11/2007; Portaria MEC/MF nº 1027, de 19/08/2008; Portaria MEC/MF nº 788, de 14/08/2009; Portaria MEC/MF nº 577, de 05/05/2010; Portaria MEC/MF nº 1721, de 07/11/2011; Portaria MEC/MF nº 1495, de 28/12/2012; Portaria MEC/MF nº 16, de 17/12/2013; Portaria MEC/MF nº 15, de 25/11/2014; Portaria MEC/MF nº 11, de 30/12/2015).

O Quadro 1 demonstra o quantitativo de matrículas atendidas pelo Fundeb ao longo dos 10 (dez) anos de vigência.

Através da pesquisa coube entender como essa política de montante expressivo foi formulada, visto que em cada nível da política pública há um entendimento diferente dos problemas e das soluções, há uma configuração institucional diversificada, existem atores e interesses diferentes (GIULIANI, 2005 *apud* SECCHI, 2014).

De acordo com Abramovay (2010), faz-se necessário “não só compreender a maneira como os atores se inserem em certas realidades e mesmo em certos papéis sociais, mas também como adquirem o poder de alterar as relações de forças dos campos em que estes papéis são desempenhados” (ABRAMOVAY, 2010, p. 10).

Segundo Faria (2003), as pesquisas que se preocupam com o papel das ideias e do conhecimento na produção de políticas públicas, no Brasil, têm sido pouco exploradas devido ao fato de que o conflito seja geralmente camuflado pela barganha e pelas relações clientelistas. Dessa forma, pode-se inferir a importância do tema para a comunidade acadêmica.

Farah (2013) aponta que a partir dos anos 2000 até a presente década, não houve estudo suficiente, mas que este período está sendo caracterizado por um papel crescente reativo dos municípios, em que a adesão a programas federais constitui um dos elementos mais marcantes. “Em cada uma das frentes de inflexões nas políticas públicas no Brasil desde a Constituição, é importante refletir sobre avanços e recursos, sobre dificuldades enfrentadas e sobre novos desafios” (FARAH, 2013, p. 172).

Ademais, pesquisar a formulação do Fundeb poderá contribuir no aperfeiçoamento da execução de uma das atribuições do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE): a prestação de assistência técnica e financeira aos entes envolvidos nas políticas educacionais (Art. 3º, §§ 6º e 7º da Lei 5.537/1968) (BRASIL, 1968).

Atualmente, o FNDE é responsável pelo gerenciamento do sistema de cadastramento dos conselheiros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACCS-FUNDEB), bem como pela distribuição da Complementação da União aos fundos estaduais credores desta transferência.

Por fim, pretende-se que a pesquisa auxilie no aperfeiçoamento do Fundeb ou no debate de elaboração de proposta de lei para um novo fundo, visto que o instrumento terá vigência até 31 de dezembro de 2020, conforme o Art. 48 da Lei 11.494/2007 (BRASIL, 2007a). Ressalta-se que o processo de debate político do “Novo Fundeb” já entrou na agenda parlamentar por meio da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 15, de 2015, cujo escopo principal é transformar o Fundeb em instrumento permanente da educação básica pública.

Além da relevância do tema, já explicitada, houve forte motivação profissional para debruçar sobre a política que envolveu minha experiência profissional nos últimos anos.

Quando iniciei o projeto de pesquisa, trabalhava com o Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), que recebe, anualmente, as informações orçamentárias e financeiras dos estados e municípios, referentes à Educação Básica, elaborando indicadores legais do Fundeb e de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, Art. 212 da Constituição Federal de 1988. Esta experiência despertou em mim a vontade de entender como foi o processo de formulação desta política que estava inserida no meu cotidiano.

1.3 Apresentação das Informações

A pesquisa foi apresentada em cinco capítulos: Introdução, Referencial Teórico, Metodologia, Resultados e Considerações Finais.

O capítulo de Resultados subdivide-se em três subcapítulos, da seguinte forma: o primeiro apresenta a Contextualização e Trajetória do Fundeb. Para a elaboração do capítulo, foram utilizadas as fontes documentais (legislação e documentos oficiais), como as Constituições Federais e Constituições Estaduais, Lei nº 9.424/1996, Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, 1996b; 2007a) e manuais do Fundef e Fundeb, resultando na apresentação dos percentuais de recursos vinculados ao ensino até a presente data e formulação e estrutura dos fundos.

No segundo subcapítulo foram descritos os atores, interesses e instrumentos que compuseram a formulação do Fundeb, utilizando os documentos dos debates técnicos e políticos, como ofícios, publicações no Diário Oficial da União, Relatórios Técnicos, Notas Técnicas, Notas Taquigráficas, acompanhamento de tramitação de processo legislativo, publicações em sites das instituições participantes do processo de formulação da política, etc.

O terceiro e último subcapítulo de Resultados abordou os desafios técnicos, institucionais e políticos, também analisando os documentos dos debates técnicos e políticos.

O último capítulo refere-se às Considerações Finais da pesquisa sobre os achados consolidados nos resultados.

A pesquisa será sustentada pelo referencial teórico que segue.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Para fundamentar a pesquisa este capítulo contemplou: conceitos; abordagens; tipologia e ciclo de políticas públicas; bem como o federalismo e a descentralização da política pública no Brasil.

A imersão nas teorias que permeiam os temas acima fez-se necessária para o atingimento do objetivo geral da pesquisa, aliando-a ao universo plural da formulação da política pública de financiamento da educação básica brasileira, por meio de fundos.

2.1 Conceito e Abordagem de Estudo da Política Pública

A política pública é considerada área de conhecimento contida na Ciência Política, de modo que somente a partir do século XX adquiriu autonomia e status científico nos Estados Unidos e Europa. No Brasil, apenas no final dos anos de 1970 tiveram início efetivo os estudos de política pública sobre a formação histórica das ações do governo (DIAS; MATOS, 2012).

Conceituada de uma forma sucinta por Dye (2002, p. 1), “política pública é tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer” e de forma mais detalhada por Jenkins, em 1978:

(...) um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores (JENKINS, 1978 *apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 8).

Em relação aos dois conceitos, Howlett, Ramesh e Perl (2013) fazem considerações para clarificar a definição de política pública.

Para eles, Dye especifica que o agente primário do *policy-making* é um governo; que depende de uma decisão tomada pelos políticos e outros funcionários oficiais de fazer ou não alguma coisa a respeito de um problema e uma determinação consciente de um governo.

Analisando o conceito de Jenkins, os mesmos autores apontam que “é útil no sentido de esclarecer que o conteúdo de uma política compreende a seleção de objetivos e meios” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 8), trata-se de um processo dinâmico e resultante de um conjunto de decisões inter-relacionadas; reconhece as limitações na capacidade de agir; restringem a gama de opções consideradas em circunstâncias específicas de tomada de decisão ou podem contribuir para o sucesso e insucesso dos esforços do *policy-making*; por

fim, que o conceito introduz a ideia de comportamento orientado para o alcance de objetivos (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 8-9).

Para Gerston, é “a combinação de decisões básicas, compromissos e ações feitas por aqueles que detêm ou influenciam cargos de autoridade do governo” (GERSTON, 2010, p. 7). A elaboração das políticas públicas implica em definir quem decide o que, com que consequências, para quem, sendo as definições relacionadas ao contexto político em que se vive.

Não há um consenso sobre o conceito de política pública, mas eles apontam para ação governamental em busca de solução de problemas.

Souza (2007) apresenta o principal foco analítico de política pública:

(...) o principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que a política pública visa a corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (*politics*) e a sociedade política (*polity*), no processo percorrido nessas duas arenas, e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública (SOUZA, 2007, p. 84).

Contudo, o analista pode ter várias vertentes a depender da abordagem utilizada, Grisa (2010) elenca como exemplo de multiplicidade de abordagens: neomarxista, neoinstitucionalista, cognitiva, redes de políticas públicas, perspectiva do Estado na Sociedade (*State-in-society*), análise corporativista, pluralismo, transferência de políticas (*policy transfers*) e análise baseada em evidências.

Não há uma forma unívoca de se analisar as políticas públicas, desde a concepção e formulação até o acompanhamento e a avaliação. Se, por um lado, o fato de não ter metodologias universais para analisar as políticas públicas pode ser um pouco frustrante, ao se deparar com a tarefa de analisar uma dada política pública, por outro lado, a disponibilidade de várias opções metodológicas e questões em aberto permite que possam ser pensadas novas formas de enfrentar empreitadas dessa natureza (GELINSKI; SEIBEL, 2008, p. 237).

Afirma Tinôco que “as políticas públicas tornam-se mais complexas e utilizam-se cada vez mais de modelos analíticos combinados” (TINÔCO, 2008, p. 44). Em estudo sobre análise de políticas públicas na França, a autora ressalta dois principais esquemas de análise: a análise sequencial e a estratégica, classificando a Análise Sistêmica de Políticas Públicas e a Análise Cognitiva de Política no primeiro esquema e a Análise de Redes, a depender da corrente, pode ser incluída em ambos os esquemas.

A perspectiva teórica cognitiva de políticas públicas não é uma escola nem uma corrente, mas se caracteriza por uma série de trabalhos que destacam a importância dos elementos de conhecimento, ideias, representações e crenças na ação pública (SUREL, 2004). Esses estudos tendem a compreender a formulação e implementação de políticas públicas de uma forma diferente: não como um mecanismo de resolução de problemas, mas como base na relação entre política e a construção da ordem social (MULLER, 2000). Em especial, buscam explicar como questões controversas e conflitivas transformam-se em um campo de ação e reflexão para os poderes públicos (TOMAZINI; LUKIC, 2013, p.7).

Os estudos utilizando esta abordagem tendem a compreender a formulação e a implementação de política pública de uma forma diferente: não como um mecanismo de resolução de problemas, mas como base na relação entre política e a construção da ordem social (MULLER, 2000).

A abordagem cognitiva é formada pelo conjunto de três modelos teóricos: *Advocacy Coalition* (SABATIER e JENKINS-SMITH), Paradigmas (HALL e SUREL) e Referencial (JOBERT e MULLER), sendo que a mais difundida na América Latina é a primeira, conforme Tomazini e Lukic (2013, p. 15).

- *Advocacy Coalition* (coalizão de causas): modelo desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith, na década de 1980, tem a concepção de que a política pública é o resultado da disputa constante entre coalizões que procuram impor preferências e princípios de ação ancorados em seus sistemas de crenças. Premissas do modelo: o processo de mudança de uma política pública exige uma perspectiva de tempo de uma década ou mais e os processos de transformação da política devem ser analisados por meio de subsistemas de políticas (TOMAZINI; LUKIC, 2013).

- Paradigmas: modelo representado pelos trabalhos de Peter Hall (1993) e Yves Surel (1995,1997), inspirados pelos trabalhos de Thomas Kuhn (1983). Hall definiu paradigmas de políticas públicas como “um quadro de ideias e padrões que não só especifica os objetivos da política e do tipo de mecanismos que podem ser usados para alcançá-los, mas também a natureza dos problemas que são destinados a ser abordados” (HALL, 1993, p. 297).

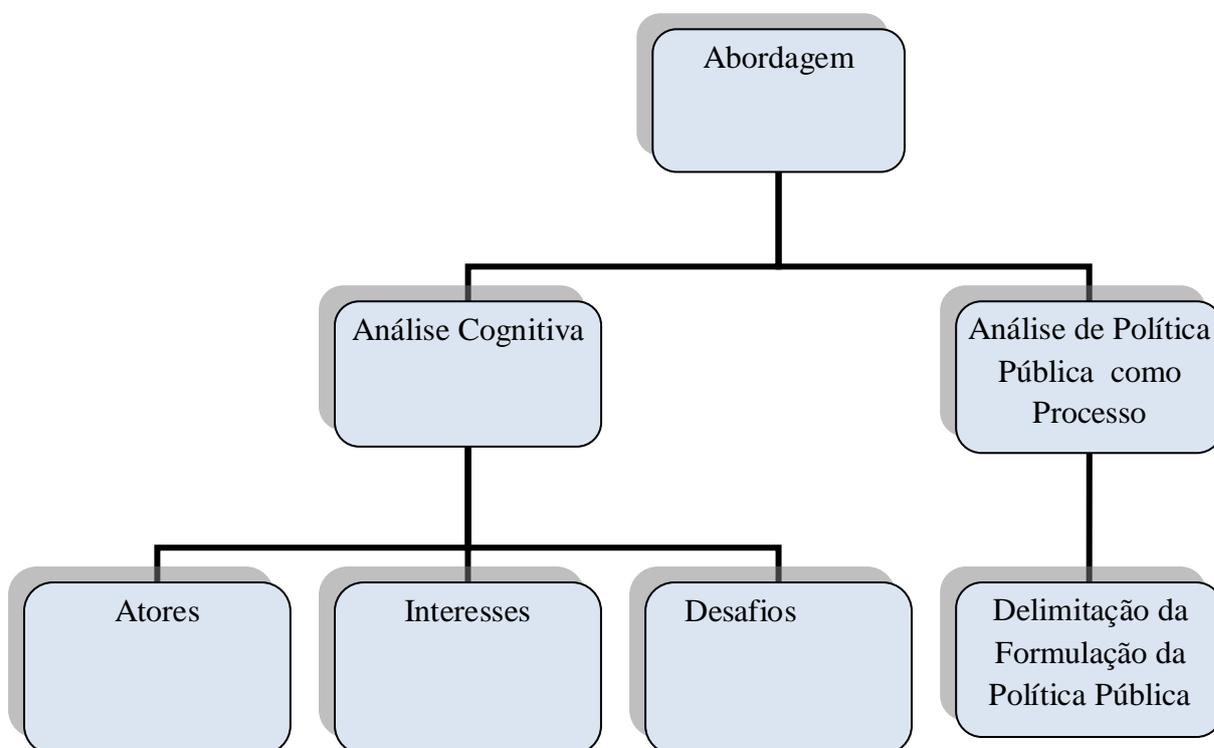
- Referencial: representado pelos trabalhos de Jobert e Muller (1978) com a noção de referencial, pensado para as sociedades modernas e industriais em que a divisão do trabalho produz certa autonomia nos diferentes setores de políticas públicas. Nega a abordagem sequencial da política pública, uma vez que utiliza quatro componentes do referencial – valores, normas, algoritmos e imagens, como elementos analíticos que identificam o processo de formulação da política (TOMAZINI; LUKIC, 2013).

Essa pesquisa não foi elaborada com abordagem profunda de uma das teorias acima, mas analisa a formulação da política na abordagem cognitiva, com inferências dos interesses, atores e instituições que compuseram o processo de elaboração do Fundeb, concatenada com a abordagem do ciclo de políticas públicas.

A análise pela junção das abordagens cognitiva e política pública como processo, foi elaborada com base no formato dos documentos que subsidiaram a pesquisa e a tipologia da política analisada. A abordagem cognitiva levou ao entendimento dos interesses e desafios postos na formulação do Fundeb, por outro lado, a análise da política pública como processo facilitou o entendimento das fases do processo técnico e político, e os atores nelas inseridos.

Apesar de serem abordagens distintas em sua essência, elas se complementaram no alcance do objetivo desta pesquisa, visto que a formulação da política pública pode ser entendida como um processo, mas também pode ser entendida pelas coalizações, redes de atores e interesses envolvidos em determinado tema. Neste sentido, o que torna interessante a análise da política pública é a possibilidade de vários olhares sobre o mesmo objeto.

Figura 1- Abordagens utilizadas na pesquisa



Fonte: elaborada pela autora com base em TOMAZINI e LUKIC (2013) e HOWLETT; RAMESH e PERL (2013).

Consolidando as abordagens utilizadas na pesquisa, a Figura 1 apresenta uma divisão para os elementos estudados, ou seja, para a delimitação do tema em formulação do Fundeb, utilizou-se a análise de política pública como processo (ciclo da política pública), complementando, no estudo dos atores, interesses e desafios foi utilizada a análise cognitiva de políticas públicas.

Após a exposição das abordagens utilizadas, a pesquisa seguiu no intuito de definir o Fundeb de acordo com as tipologias de política pública.

2.2 Tipologia de Política Pública

Theodore J. Lowi, em 1972, propôs uma reviravolta na relação causal entre política e políticas públicas quando afirmou que políticas públicas determinam a dinâmica da política, ou seja, dependendo do tipo de política pública que está em jogo, a estruturação dos conflitos, das coalizões e o equilíbrio de poder se modificam.

A visão de Lowi contrasta com a escola de pensamento sistêmico das ciências políticas. David Easton (1953) e seus seguidores “entendem as políticas públicas como um produto de processo político que transforma *inputs* (demandas e apoios) em *outputs* (decisões e ações)” (SECHI, 2014, p. 23).

Apesar de contrastantes as visões de Lowi e David Easton, uma teoria não invalida a outra, pelo contrário, complementam-se e trazem um elemento básico para a análise da política pública: a tipologia.

2.2.1 Tipologia de Lowi

A tipologia de Lowi, primeiramente apresentada em 1964, baseia-se no critério de “impacto esperado na sociedade” (LOWI, 1964, p. 689), destaca-se a Abordagem das Arenas, classificando as políticas públicas em: políticas regulatórias, políticas distributivas, políticas redistributivas e políticas constitutivas.

Políticas regulatórias: “estabelecem padrões de comportamentos, serviços ou produtos para atores públicos e privados” (SECHI, 2014, p. 25) e se “desenvolvem predominantemente

dentro de uma dinâmica pluralista, em que a capacidade de aprovação ou não de uma política desse gênero é proporcional à relação de forças dos atores e interesses presentes na sociedade” (LOWI, 1964 *apud* SECHI, 2014, p. 25). Exemplos desse tipo de política: operação de mercado financeiro, regras de segurança alimentar e código de trânsito.

Políticas distributivas: esse tipo de política gera benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para toda a coletividade/contribuintes, desenvolve-se em uma arena menos conflituosa, considerando que quem paga o “preço” é a coletividade e a grande dificuldade no desenho de políticas distributivas é a delimitação do grupo beneficiário.

De acordo com Lowi (1964), esta política se desenvolve em arenas onde predomina o “toma lá dá cá” (*logrolling*), ou seja, o troca-troca de apoios de forma pragmática, exemplo típico dessa política são as emendas parlamentares ao orçamento da União, “para a realização de obras públicas regionalizadas (...) os congressistas e grupos políticos condicionam apoios a certas emendas orçamentárias caso recebam em troca nas suas emendas” (SECCHI, 2014, p. 25).

Políticas redistributivas: concedem benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicam custos concentrados sobre outras categorias de atores. Provocam muitos conflitos e desenvolvem-se em arenas políticas cuja dinâmica predominante é o elitismo². Para Lowi, as políticas redistributivas são assim denominadas “não pelo resultado redistributivo efetivo, mas sim pela expectativa de contraposição de interesses claramente antagônicos” (SECCHI, 2014, p. 26). Enquadram-se nesta categoria as políticas de cotas raciais para universidades, programas de reforma agrária e benefícios sociais ao trabalhador.

Políticas constitutivas: “aquelas que consolidam as regras do jogo político. São as normas e procedimentos sobre as quais devem ser formuladas e implementadas as demais políticas públicas. Ex.: regras constitucionais diversas, regimentos do Congresso Nacional” (RUA; ROMANINI, 2013, p. 47).

2.2.2 Tipologia de Salisbury

A partir da tipologia de Lowi, Robert H. Salisbury (1968) procurou avançar “acentuando as relações entre as modalidades de políticas e o seu contexto institucional,

² Existência de um ou poucos grupos políticos dominantes (SECCHI, 2014, p. 153). O administrador “James Burnham, autor do livro ‘A Revolução Gerencial’ conceitua elite como a parcela da sociedade que se apropria da maior parte do que é apropriável” (NOGUEIRA, 2015, p. 153).

composto de sistema decisório e pelo padrão de demandas, ambos variando em termos de concentração e fragmentação” (RUA; ROMANINI, 2013, p. 47).

Políticas Distributivas: aquelas advindas da combinação de um padrão de demandas altamente fragmentado, pulverizado, com um sistema de decisão também disperso;

Políticas Redistributivas: aquelas que, devido ao padrão de conflitos e as correlações de força que estabelecem entre os atores, exprimem demandas fortemente concentradas ou agregadas, processadas por um sistema decisório igualmente concentrado e centralizado para enfrentar as pressões dos atores em conflitos;

Políticas Regulatórias: aquelas em que, devido à multiplicidade de interesses envolvidos, o padrão de demandas é fortemente fragmentado, porém as decisões são produzidas por um sistema decisório intensamente concentrado;

Políticas Autorregulatórias: aquelas caracterizadas por demandas concentradas diante de um sistema decisório fragmentado. Nesse ponto se encerram as afinidades entre os tipos identificados por Lowi (1964) na tipologia inicial e os propostos por Salisbury (RUA; ROMANINI, 2013, p.47).

2.2.3 Outras Tipologias de Políticas Públicas

Diversas tipologias foram elaboradas a partir da Tipologia de Lowi, seguem alguns exemplos, mas que não serão aprofundados nesta pesquisa.

A Tipologia Wilson é construída com critério no padrão de distribuição dos benefícios e dos custos da *policy*, dividindo-se em políticas clientelistas; políticas majoritárias; políticas empreendedoras e políticas de grupos de interesses (RUA; ROMANINI, 2013).

Gormley contrapõe as tipologias de Lowi e Wilson quanto à política regulatória, identificando quatro padrões de políticas regulatórias: política de sala operatória; política de audiência; políticas de sala de reuniões e políticas de baixo escalão (RUA; ROMANINI, 2013).

Gunnel Gustafsson (1983), sugere que as políticas públicas sejam divididas conforme: a intenção dos governantes de implementar a *policy* e a disponibilidade de conhecimento para sua formulação, identificando os tipos como políticas reais; políticas simbólicas; pseudopolíticas e políticas sem sentido (RUA; ROMANINI, 2013).

Finalizando as especificações de tipologias e destacando como teoria pertinente a evolução da pesquisa, Rua e Romanini (2013) apontaram a distinção de políticas públicas de acordo com as suas características setoriais. “A dinâmica abrange as agendas próprias de cada área setorial, os atores que nelas atuam com objetivos e recursos de poder diferenciados e a

forma predominante de organização de interesses em cada área” (RUA; ROMANINI, 2013, p. 52).

Políticas sociais: aquelas destinadas a prover o exercício de direitos sociais como educação, seguridade social (saúde, previdência e assistência), habitação, etc.;

Políticas Econômicas: aquelas cujo intuito é a gestão da economia interna e a promoção da inserção do país na economia externa. Ex.: política monetária, cambial, fiscal, agrícola, industrial, comércio exterior, etc.;

Políticas de Infraestrutura: aquelas dedicadas a assegurar as condições para a implementação e a consecução dos objetivos das políticas econômicas e sociais. Ex.: política de transporte rodoviário, hidroviário, ferroviário, energia elétrica; combustíveis; oferta de água, etc.;

Políticas de Estado: aquelas que visam garantir o exercício da cidadania, a ordem interna, a defesa externa e as condições essenciais à soberania nacional. Ex.: política de direitos humanos, segurança pública, defesa, relações exteriores, meio ambiente, etc. (RUA; ROMANINI, 201, p. 52).

De acordo com as tipologias apresentadas, o Fundeb apresenta características de Políticas Redistributivas levando em consideração os conflitos e as correlações de força que estabelecem entre os atores (LOWI; 1964; SALISBURY; 1968) na sua formulação.

Após a especificação dos tipos de políticas, coube a explanação sobre as fases do desenvolvimento da política pública, abordando o seu ciclo.

2.3 Ciclo da Política Pública

A forma de simplificar o processo de fazer a política, para fins analíticos, foi pensá-lo como um conjunto de estágios inter-relacionados através do qual os temas políticos e as deliberações fluam de forma mais ou menos sequencial (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Esta ideia foi “mencionada pela primeira vez nos trabalhos iniciais de Harold Lasswell (1956)”, (...) “a sequência resultante de estágios é muitas vezes reconhecida como o ‘ciclo político-administrativo’ (WERNER; WEGRICH, 2007)” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 13).

Quadro 2 – Processo de *Policy-Making*

Autor	Etapas do Ciclo de Políticas Públicas
Lasswell (1971)	1) Informação; 2) Promoção; 3) Prescrição; 4) Invocação; 5) Aplicação; 6) Término e

Autor	Etapas do Ciclo de Políticas Públicas
	7) Avaliação.
Gary Brewer (1972)	1) Inversão/iniciação; 2) Estimativas; 3) Seleção; 4) Implementação; 5) Avaliação e 6) Término.

Fonte: elaborada pela autora (2016) com base em Howlett, Rameshe Perl, 2013.

Lasswell foi “um dos pioneiros e promotores daquilo que ele chamou de ciências políticas” (FARR et al., 2006 *apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 13), sua análise do processo de *policy-making* focalizava a tomada de decisão no interior do governo, pouco se referia às influências externas ao governo, restringia-se a um número limitado de pessoas que ocupavam posições oficiais no governo.

O estudo de Gary Brewer (1974) apresenta aperfeiçoamento do modelo de Lasswell, pois ultrapassa as fronteiras do governo do modo como os problemas são reconhecidos. Ele esclareceu a terminologia usada para descrever os estágios do processo; reconheceu que a maior parte das políticas públicas não tem ciclo de vida fixo; que a política pública é um ciclo em constante movimento (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

A partir dos *insights* de Brewer foram desenvolvidas várias versões do ciclo político-administrativo, nas décadas de 1970 e 1980, sendo as mais conhecidas as que constaram nos livros texto de Charles O. Jones (1984) e James Anderson (1984), com interpretações de nomes, número e ordem de estágios diferentes. A lógica do ciclo político é a da resolução aplicada de problemas, mesmo não estando explícita nos estudos dos autores citados (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Nesta pesquisa, o modelo de ciclo político utilizado para segmentar o processo de formulação do Fundeb é da resolução aplicada de problemas, conforme Quadro 3.

Quadro 3 – Estágios do Ciclo Político

Resolução Aplicada de Problemas	Estágios do Ciclo Político
1 – Reconhecimento do Problema	1 – Montagem da Agenda
2 – Proposta de Solução	2 – Formulação da Política
3 – Escolha da Solução	3 – Tomada de Decisão Política
4 – Efetivação da Solução	4 – Implementação da Política
5 – Monitoramento dos Resultados	5 – Avaliação da Política

Fonte: Howlett, Ramesh e Perl, 2013, p. 15.

Antes de explicitar as fases do ciclo é relevante abordar os atores envolvidos no processo de *policy-making*.

2.3.1 Atores da Política Pública

A depender da natureza da economia política e o sistema político de um país, alguns atores podem influenciar no processo e *outcomes* de uma política pública. Howlett, Ramesh e Perl (2013) identificaram que na maior parte dos países capitalistas liberais-democráticos, os atores são: os políticos eleitos, o público, os burocratas, os partidos políticos, os grupos de interesses ou de pressão, os *thinktanks* e as organizações de pesquisa, a comunicação de massa, os *experts* e os consultores acadêmicos de política pública.

Políticos eleitos: funcionários eleitos que participam do processo político e podem ser divididos em membros do poder executivo e os legisladores. Para os autores, o executivo é o “ator-chave” em qualquer subsistema da política pública e, no caso de um sistema presidencialista como no Brasil, é comum o executivo enfrentar legisladores oposicionistas. 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).

Complementando a caracterização dos políticos, Secchi (2013) aponta 5 (cinco) categorias de interesses que os políticos representam: “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).

O público: exerce papel direto relativamente pequeno no processo de política pública, porém tem um importante desempenho como eleitores no Estado democrático. A incapacidade dos eleitores de conduzirem a política pública diretamente, em geral, pode ser explicada por 3 (três) fatores:

Em primeiro lugar, em sua maior parte, as democracias delegam a *policy-making* a representantes políticos que, uma vez ungidos pelos eleitores, não são obrigados a dar atenção às preferências de seus constituintes em cada questão (*issue*) (BIRCH, 1972). Em segundo lugar, (...) os legisladores em sua maioria participam muito pouco no processo político, que tende a ser dominado antes por *experts* em áreas setoriais específicas do que por generalistas legislativos (EDWARDS e SHARKANSKY, 1978, p. 23). Em terceiro lugar, os candidatos e partidos políticos muitas vezes não concorrem a eleições com base em suas plataformas políticas; e, mesmo quando o fazem, os eleitores em geral não votam somente com base nas políticas propostas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 72).

Os burocratas: caracterizados por Howlett, Ramesh e Perl (2013), os burocratas são funcionários nomeados que lidam com a política e a administração pública; ajudam o executivo na realização de suas tarefas. “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).

Partidos políticos: os partidos políticos operam na fronteira entre os atores estatais e 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 política (THOMSON, 2001 *apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 76). Têm papel muito fraco na montagem da agenda, ao passo que exercem uma influência mais forte, porém, indireta, na formulação e na tomada de decisão política, em virtude do vigoroso papel exercido nestes dois estágios do ciclo político pelos membros do poder executivo (MINKENBERG, 2001).

Grupos de interesses ou de pressão: um ator político de grande atenção é o grupo de interesses. Esse ator vale-se de dois dos recursos valiosos: o conhecimento da área de atuação, informações importantes que os burocratas e parlamentares fazem uso; e de 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, 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: analistas de universidades ou do governo, propensos a pesquisar problemas políticos determinados pelo interesse público, do governo ou por sua própria curiosidade. Suas constatações tendem a não receber tanta atenção como o produto dos *thinktanks* (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

2.3.2 Formulação

Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013), a formulação da política pública é o segundo estágio do ciclo político-administrativo e refere-se ao processo de criação de opções sobre o que fazer a respeito do problema público. Nesta fase, faz-se “a identificação, o refinamento e a formulação das opções políticas que poderão ajudar a resolver as questões e os problemas reconhecidos no estágio da montagem da agenda” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 123).

Descrita por Jones (1984), há características amplas ou gerais da formulação:

1) a formulação não precisa se restringir a apenas um conjunto de atores; 2) pode prosseguir sem a clara definição do problema ou sem que os formuladores tenham algum dia tido qualquer contato com os grupos afetados; 3) Não há necessariamente uma consciência entre formulação e estas instituições, embora a formulação seja uma atividade frequente de órgãos burocráticos; 4) a formulação e a reformulação podem ocorrer durante um longo período de tempo, sem jamais obter apoio suficiente para uma ou outra proposta; 5) É frequente haver vários pontos de apelação, em todas as instâncias, para quem perder no processo de formulação; e 6) o próprio processo nunca tem efeitos imparciais neutros. Alguém ganha, alguém perde, mesmo nas operações da ciência (JONES, 1984, p. 78).

Com base em Thomas (2001), Howlett, Ramesh e Perl (2013) separam a fase de formulação da política pública em quatro etapas: apreciação, diálogo, formulação e consolidação.

Apreciação: é a etapa que identifica e considera os dados e as evidências. O governo tanto gera como recebe informações sobre os problemas políticos e suas soluções, podem ser em forma de relatórios de pesquisa, depoimentos de *experts*, informações das partes interessadas ou consultas públicas.

Diálogo: etapa que procura privilegiar a comunicação dos atores envolvidos. Podem ser em forma de reuniões abertas em que os apresentadores podem discutir as opções propostas, ou através de diálogos mais estruturados, com *experts* e representantes societários de organizações, convidados a falar contra e a favor das soluções possíveis.

Formulação: etapa em que os funcionários públicos analisam evidências em relação às várias opções políticas e esboçam formas de propostas que identifique qual delas, em particular, avançará para o estágio da ratificação. Podendo assumir formato de projeto de lei ou de regulamentações.

Consolidação: a etapa denominada consolidação ocorre quando os atores políticos podem elaborar *feedback* sobre as opções recomendadas. Onde pode haver discordância dos atores que viram suas estratégias e mecanismos preferidos deixados de lado na elaboração de recomendações sobre as opções políticas a serem seguidas.

2.3.3 Tomada de Decisão

Etapa do ciclo político posterior à formulação, a “tomada de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções de enfrentamento de um problema público são explicitadas” (SECCHI, 2014, p. 51).

Secchi (2014) apresenta 3 (três), modelos de tomada de decisão: o primeiro modelo é a tomada de decisão *ad hoc*, com base no estudo de alternativas, em que se toma o problema já estudado, os objetivos definidos e então, busca-se escolher qual alternativa é mais apropriada em termos de custo, rapidez, sustentabilidade, equidade ou qualquer outro critério para a tomada de decisão.

Está presente nos chamados modelos de racionalidade, que se dividem em modelo de racionalidade absoluta, proposto pelo matemático holandês Jan Tinbergen, em que os custos e benefícios das alternativas são calculados para encontrar a melhor opção possível (*the one bestway*), e modelo de racionalidade limitada, proposto pelo economista Herbert Simon, onde os tomadores de decisão sofrem de limitações cognitivas e informativas, que os atores não conseguem entender a complexidade com que estão lidando (SECCHI, 2014, p. 53).

No segundo modelo, “os tomadores vão ajustando os problemas às soluções, e as soluções aos problemas: o nascimento do problema, o estabelecimento de objetivos e a busca de soluções são eventos simultâneos e ocorrem em um momento de comparações sucessivas limitadas” (LINDBLUM, 1959 *apud* SECCHI, 2014, p. 52).

Este se enquadra no incrementalismo, proposto por Charles E. Lindblom, no qual comporta três características principais: 1) problema e soluções são definidos, revisados e redefinidos simultaneamente e em vários momentos da tomada de decisão; 2) as decisões presentes são consideradas dependentes das decisões tomadas no passado; 3) as decisões são consideradas dependentes dos interesses dos atores envolvidos no processo de elaboração da política pública, muitas vezes não é a melhor opção (SECCHI, 2014, p. 53).

Terceiro modelo, os tomadores de decisão têm soluções em mãos e correm atrás de problemas: neste modelo “já tem predileção por uma proposta de solução existente, e então luta para inflar um problema na opinião pública e no meio político de maneira que sua proposta se transforme em política pública” (SECCHI, 2014, p. 51).

Enquadra-se como modelo de fluxo múltiplo, de John Kingdon (1984), cuja argumentação é que “o nascimento de uma política pública é muito dependente da confluência de problemas, soluções e condições políticas favoráveis” (SECCHI, 2014, p. 54).

2.3.4 Implementação

O estágio da implementação do ciclo político compreende “o esforço, os conhecimentos e os recursos empregados para traduzir as decisões políticas em ação” e “em geral, um pequeno segmento de atores subsistêmicos se envolve no processo de implementação” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 179).

Os estudos do processo de implementação de políticas públicas é uma teoria em construção, mas destacam-se as abordagens *top-down* e *bottom-up*; e o modelo misto (OLIVEIRA, 2013).

Abordagem *Top-Down*: processo que vem “de cima para baixo”, política pública desenhada centralmente, pelas altas burocracias públicas, que emitem ordens para os demais níveis da hierarquia burocrática (SABATIER; MAZMANIAN, 1979; HOGWOOD; GUNN, 1997).

Nesta abordagem, o ciclo da política pública é analisado em duas etapas, formulação e implementação, sendo que a formulação é vista como não problemática, os problemas advêm de dificuldades enfrentadas na própria implementação.

O trabalho de Hogwood e Gunn (1997) aponta condições para uma “implementação perfeita”: a disponibilidade dos recursos necessários para implementação; um número diminuto de elementos envolvidos no processo; pouca relação de dependência de outras políticas; existência de informação perfeita e não resistências aos comandos das lideranças do processo de implementação (OLIVEIRA, 2013).

Dentro da mesma abordagem *top-down*, Sabatier e Mazmanian (1979) apontaram seis condições necessárias para a implementação efetiva de objetivos legalmente definidos:

1) Objetivos claros e consistentes; 2) adequada fundamentação para uma política pública a ser adotada; 3) processo de implementação legalmente estruturado, de forma a obter adesão dos implementadores e dos grupos para os quais a política se destina; 4) implementadores comprometidos e capacitados; 5) suporte dos grupos de interesse relacionados à política; 6) mudanças no contexto socioeconômico que não sejam capazes e minar o apoio político à política (SABATIER, 1997, p. 268-269).

O trabalho de Hogwood e Gunn teve a principal crítica por ter dado “grande ênfase a fatores organizacionais para explicar o fracasso dos processos de implementação, desconsiderando os fatores políticos como barganhas e influências políticas que breçam ou dificultam estes processos” (OLIVEIRA, 2013, p. 21).

Por outro lado, “o trabalho de Sabatier e Mazmanian foi criticado em função da ideia de que é preciso haver ‘objetivos claros e consistentes’, já que pouquíssimos programas atendem a esse critério” (OLIVEIRA, 2013, p. 22).

Abordagem *Bottom-Up*: processo que embora desenhado centralmente, é implementado de “baixo para cima”, ou seja, pela rede de atores envolvidos na provisão das políticas públicas (HJEN; PORTER, 1997). Abordada por Lipsky (1983), “ao trabalhar as burocracias de nível de rua (*street level bureaucracy*), que de fato desenham a política, transformando os comandos ‘de cima’ em políticas adaptadas para as necessidades do público-alvo e para as práticas vigentes” (OLIVEIRA, 2013, p. 22-23).

Nesta abordagem, as estruturas de implementação levam em consideração que partes de diversas organizações públicas e privadas cooperam na implantação de um programa.

Uma das críticas a esta abordagem está pautada na ênfase que deixa de ser dada ao conjunto de problemas enfrentados durante a implementação para focar na rede de atores envolvidos neste processo. O que importa é o entendimento das estratégias dos atores, relativas a um problema de política pública e não à política pública em si (OLIVEIRA, 2013).

Modelo Misto: proposto por Sabatier (1997) indica que “tem uma interação entre os diferentes níveis da burocracia pública, que molda as políticas conforme as necessidades, sentida tanto pelo alto escalão quanto pela burocracia do nível de rua” (OLIVEIRA, 2013, p. 23).

Também chamada de modelo sintético de Sabatier, esta abordagem surge da percepção dos pontos frágeis dos modelos *top-down* e *bottom-up*. Ademais, “propõe uma importante distinção dos aspectos cambiantes das políticas públicas, os quais favorecem mais ou menos

os implementadores de ‘cima’ ou de ‘baixo’, conforme a complexidade e o grau de convergência dos atores envolvidos” (OLIVEIRA, 2013, p. 24).

- 1) **Deep Core:** questão normativa central, dificilmente alterável, relacionada a questões de valor, como noções de justiça, conceitos sobre direito, etc.
- 2) **Near Core:** posições políticas fundamentais, base das ações políticas específicas, relativamente difíceis de serem alteradas, mas não tanto quanto as *deep core*, relacionadas com as escolhas governamentais acerca das políticas públicas, como por exemplo, grau de participação/vocalização de grupos sociais nas políticas, distribuição de poder entre níveis de governo, etc.
- 3) **Aspectos secundários:** decisões instrumentais e contextuais facilmente modificáveis, relacionadas a orçamento, regras administrativas, alocação de recursos, etc. (OLIVEIRA, 2013, p. 24-25).

Na apresentação das abordagens da implementação, Oliveira (2013) apresenta alguns problemas enfrentados nesse processo: desenho inadequado de política; caráter genérico da política; número de organizações envolvidas na implementação e nível de consenso de opinião pública e atores envolvidos.

2.3.5 Avaliação

A avaliação é o “exame sistemático e empírico, objetivo dos efeitos que as políticas e programas públicos em funcionamento têm sobre seu público-alvo em termos dos objetivos que pretendem alcançar” (NACHMIAS, 1979 *apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 199).

Esta visão tem as marcas de positivista e racionalista e torna-se limitada pelas dificuldades encontradas no desenvolvimento de padrões neutros para avaliar o sucesso do governo.

Nas décadas de 1960 e 1970 para desenvolver sistemas quantitativos de avaliação política, ficou claro (ANDERSON 1979a; KERR, 1976; MANZER, 1984) que o desenvolvimento de medidas adequadas e aceitáveis para avaliar política era ainda mais controverso e problemático do que se pensara anteriormente. (...) Logo perceberam que seria ingênuo acreditar que a avaliação de políticas teria sempre a intenção de revelar efeitos de uma política. Na verdade, às vezes ela é empregada para mascarar ou esconder certos fatos que o governo teme que venham a denegri-lo (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 200).

Definida por Anderson (1979, p. 711 *apud* SECCHI, 2014, p. 62) a avaliação é “o processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas de ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática”.

O processo de avaliação da política pública pode ser *ex ante*, anterior à implementação; avaliação *ex post*, posterior à implementação ou *in itinere*, também conhecida como avaliação formativa ou monitoramento, que ocorre durante o processo de implementação. Os principais critérios utilizados para a avaliação da política pública são: economicidade, produtividade, eficiência econômica, eficiência administrativa, eficácia e equidade (SECCHI, 2014).

Perpassadas as teorias de formulação de políticas públicas de forma geral, a pesquisa abordou o panorama das políticas públicas brasileiras como se segue.

2.4 Federalismo, Descentralização e Política Pública

Federalismo, segundo Nogueira (2015, p. 173), “é a forma de Estado que se contrapõe ao Estado unitário, no qual a autoridade e o poder político estão concentrados num governo central”. É aquele que a autoridade e o poder político se dividem harmonicamente, em duas esferas distintas: poder central (União) e os poderes estaduais.

No federalismo, a soberania³ da União corresponde à autonomia⁴ dos Estados, dotados de poderes independentes e autônomos: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Cerca de 20 dos maiores países em extensão territorial são organizados em forma federativa, incluindo o Brasil.

Os Estados Unidos foram o primeiro Estado organizado em República Federativa, em 1787, com a união das antigas 13 colônias inglesas, que declararam sua independência em 1776.

Após aproximadamente um século, o Brasil adotou o regime republicano e o sistema federativo, em 1889, porém, durante o período do Estado Novo (1937-1945), instituído por Getúlio Vargas, voltou a adotar a forma unitária, restabelecendo o sistema federativo, com a Constituição Federal de 1946 (NOGUEIRA, 2105).

³ Palavra originária do latim vulgar *superanu* com o significado etimológico de que “está de cima”. Significa independência total do Estado, à vista dos demais Estados soberanos, denominada de soberania externa. A soberania interna se classifica pelo monopólio da coerção legal no âmbito de seu território (NOGUEIRA, 2015).

⁴ “A palavra serve para indicar o princípio do autogoverno” (NOGUEIRA, 2015, p. 46).

No sistema federativo, a autonomia dos Estados não se dá pela vontade da União, mas é estabelecida pela Constituição Federal.

Segundo Farah (2001), as políticas públicas promovidas pelo Estado brasileiro até o início dos anos 1980 se caracterizavam pela centralização decisória e financeira na esfera federal, pela fragmentação institucional e pelo caráter setorial.

Os estados e municípios quando envolvidos em política específica, atuavam como executores das políticas formuladas centralmente. Havia desarticulação tanto no âmbito do mesmo nível de governo quanto em esferas diferentes de governo, e ainda, ocorreu a discriminação progressiva de estruturas especializadas em cada área de atuação governamental: educação, saúde, habitação, transporte, etc. (FARAH, 2001).

O processo de formulação das políticas sociais, bem como o processo de implementação e controle das ações governamentais, até os anos de 1980, eram marcados pela exclusão da sociedade civil e estruturados pela relação de Estado e sociedade, pelos mecanismos de: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático (NUNES, 1997; FARAH, 2001).

Carvalho (2014) aponta duplo conjunto de forças políticas, na Assembleia Nacional Constituinte, sobre o movimento de descentralização das políticas públicas. De um lado, os congressistas que acreditavam na descentralização como reação à centralização, ao autoritarismo e à concentração excessiva de poder nas mãos do Poder Executivo Federal. Do outro lado, os congressistas que defendiam a descentralização político-administrativa como forma de aproximação entre as demandas sociais e os governos subnacionais.

Após a Constituição Federal de 1988, o aumento da complexidade social e econômica e o ineditismo das questões que surgiram, levaram o Executivo a editar normas de organização, de comportamento e programáticas. As constituições dirigentes consistem, neste cenário, num estatuto organizatório definidor de competências e regulador de processos, de modo que conformam um marco político dos Estados intervencionistas, estabelecendo um programa para o Legislador e para os governantes concretizarem as diretrizes programáticas constitucionais (CASAGRANDE; FREITAS FILHO, 2010, p. 27).

Os organismos multilaterais de financiamento indicavam, na década 1990, o ajuste fiscal duradouro, as reformas econômicas orientadas para o mercado e a inovação dos instrumentos de política social como mecanismos relevantes para garantir e ampliar a governança do Estado nacional. A descentralização das políticas sociais no Brasil, como muitos trabalhos indicam (GENTILI, 1994; PERONI, 2003; ROSAR, 1995; TIRAMONTI, 1997, entre outros),

integra-se nesse quadro de novos padrões de regulação estatal (ARAÚJO, 2010, p. 399).

Neste contexto, Araújo (2010) argumenta que a descentralização de perfil municipalista não pode ser explicada apenas pelos determinantes mais atuais da globalização, há toda a história de formação do Estado brasileiro.

Assim, “os constituintes de 1988 optaram pelo formato das competências concorrentes⁵ para a maior parte das políticas sociais brasileiras” (ARRETCHE, 2006, p. 100), mas não alteraram a estrutura institucional de gestão das políticas sociais herdada do regime militar. “No início dos anos 90, a distribuição federativa dos encargos na área social derivava menos de obrigações constitucionais e mais da forma como historicamente estes serviços estiveram organizados em cada política particular” (ARRETCHE, 2006, p. 101).

Apesar de o federalismo ter assumido o significado de regionalismos que, no passado, foram intensificados pelas teorias e pelos movimentos separatistas e que hoje permanecem, de certa forma, no jogo político-institucional, sob a forma predatória de relação entre os entes federados brasileiros, com reflexos, inclusive, na organização da educação nacional, que não assegura quantitativa e qualitativamente recursos, infraestrutura e insumos de forma equânime para todos os brasileiros (ARAÚJO, 2010, p. 399).

Adentrando ao universo das políticas públicas em educação, Araújo (2010) aponta que é recente a aceleração do fenômeno de municipalização das matrículas na etapa elementar de escolarização, partindo da segunda metade da década de 1990.

Em menos de cinco anos (a partir da implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF), a tendência estadualista da oferta de instrução elementar, com mais de um século de vigência, foi invertida. Evidentemente essa inversão tem estreita relação com a descentralização propugnada pelo movimento Reforma do Estado brasileiro (ARAÚJO, 2010, p. 392).

A ideia de municipalização e autonomia dos municípios foi defendida fortemente por Anísio Teixeira, na década de 1950, abordando a questão de competência entre os diversos níveis de organização política da Federação. “Sustentava que o amadurecimento da experiência administrativa brasileira tenderia a levar o sistema de ensino até o município, pois entre a comunidade e a escola haveria necessariamente uma cooperação mútua” (COSTA, 2009, p. 127).

⁵ Competências concorrentes: quando a União edita normas gerais, e Estados e DF suplementam essas normas, Art. 24 da CF/1998 (BRASIL, 1988).

Para alguns autores, a municipalização amplia a eficácia; a qualidade da educação e aumenta a participação dos cidadãos, que implica maior controle social sobre as políticas educacionais (BOAVENTURA, 1996; BORDIGNON, 1993; GADOTTI; ROMÃO, 1993).

Autores contrários à municipalização da educação apontam que é um processo de extrema complexidade, marcado por acentuadas disparidades econômicas; desigualdades de condições políticas, técnicas, administrativas e financeiras entre grandes e pequenos municípios; articulação de organização aos moldes norte-americanos, sem consideração das diferenças das condições sociais e políticas entre o Brasil e os Estados Unidos (COSTA, 2009; CUNHA, 1991)

Uma das visões mais críticas aponta a municipalização como “forma de minimizar o papel do Estado nacional para fazer frente ao ajuste fiscal o que tornaria o país mais atraente aos investimentos do capital financeiro internacional” (COSTA, 2009, p. 144).

Segundo Russo e Pereira (2005), a municipalização do ensino transforma-se numa questão financeira e a abordagem ganha a perspectiva neoliberal, em total consonância com a reforma do Estado.

Não obstante as opiniões contrárias, a política de financiamento público da educação básica, atualmente, tem como base as ideias defendidas por Anísio Teixeira, que propunha um fundo de financiamento da educação com vinculação das receitas tributárias no montante de 10% (dez por cento) da União e 20% (vinte por cento) dos estados e municípios:

(...) em cada estado, como em cada município, se transformariam os respectivos órgãos de educação em órgãos autônomos, com orçamentos próprios, mínima organização técnica adequada e autonomia administrativa, para gerir as partes correspondentes da renda e patrimônio do educando brasileiro (TEIXEIRA, 1956, p. 173).

O modelo atual de gestão e financiamento da educação básica pública é na forma descentralizada, estados têm como dever a manutenção prioritária dos ensinos fundamental e médio; os municípios da educação infantil e ensino fundamental e o Distrito Federal atua em todas as modalidades de ensino, conforme Art. 211 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Ocorre que muitos municípios “dispõem de frágeis bases econômicas e praticamente nenhuma arrecadação própria. Estes municípios apresentam maior dependência das transferências constitucionais, incluindo o Fundeb para o financiamento do ensino fundamental” (MAGRO, 2014, p. 127).

Mesmo com a fragilidade acima apontada, os municípios passaram a ser protagonistas no campo da gestão pública e das políticas públicas sob a influência da associação entre descentralização e democratização e do debate sobre a eficiência. (FARAH, 2013).

3. METODOLOGIA

3.1 Tipo de Pesquisa

A pesquisa é classificada como descritiva, de acordo com seu objetivo. Gil (2002) assim classificou os estudos que pretendem caracterizar, descrever ou traçar informações sobre um determinado assunto. Dito isso: “As pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis” (GIL, 2002, p. 42).

Quanto aos procedimentos técnicos utilizados, é classificada como documental. O delineamento como pesquisa documental apresenta vantagens como:

- Documentos constituem fonte rica e estável de dados. Como os documentos subsistem ao longo do tempo, tornam-se a mais importante fonte de dados em qualquer pesquisa de natureza histórica.
- Outra vantagem da pesquisa documental está em seu custo. Como a análise dos documentos, em muitos casos, além da capacidade do pesquisador, exige apenas disponibilidade de tempo, o custo da pesquisa torna-se significativamente baixo, quando comparado com o de outras pesquisas.
- Outra vantagem da pesquisa documental é não exigir contato com os sujeitos da pesquisa. É sabido que em muitos casos o contato com os sujeitos é difícil ou até mesmo impossível. Em outros, a informação proporcionada pelos sujeitos é prejudicada pelas circunstâncias que envolvem o contato (GIL, 2002, p. 46).

Nesta pesquisa, as vantagens abordadas são a originalidade dos documentos e baixo custo: as fontes dos documentos analisados foram arquivos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, da Câmara dos Deputados Federais, do Senado Federal e dos sites oficiais das instituições sem fins lucrativos que compuseram a gama de atores da política pesquisada, e o baixo custo se caracterizou pelas fontes de pesquisas estarem no âmbito de Brasília – Distrito Federal, uma vez que a pesquisadora, por necessidade de trabalho, não teve disponibilidade de deslocamento para realizar possível pesquisa de campo.

Por outro lado, este tipo de pesquisa apresenta limitações e as críticas mais frequentes são a não representatividade e a subjetividade dos documentos. Para amenizar essas limitações, os documentos selecionados para análise foram os originados pelo debate técnico formulado no âmbito do Poder Executivo Federal e os documentos originados do Congresso Nacional, responsável pelo processo legislativo. Os documentos do processo legislativo estão disponíveis nos sítios da Câmara dos Deputados Federais e do Senado Federal, quanto aos documentos do debate técnico, foram disponibilizados para esta pesquisa em meio físico,

visto que o processo digital está sendo implementado no Poder Executivo Federal gradativamente, não estando consolidado à época.

Por fim, Gil, ressalta “que algumas pesquisas elaboradas com base em documentos são importantes não porque respondem definitivamente a um problema, mas porque proporcionam melhor visão desse problema ou, então, hipóteses que conduzem a sua verificação por outros meios” (GIL, 2002, p. 47).

3.2 Coleta de Dados

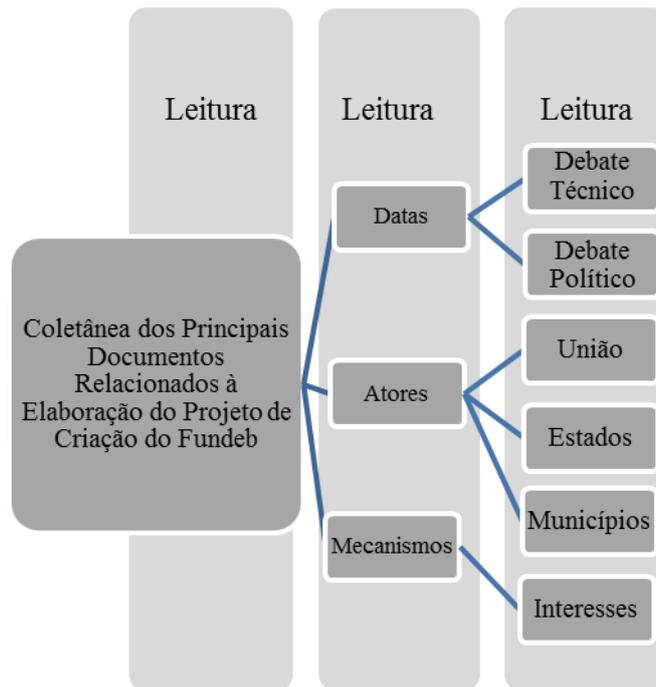
A pesquisa bibliográfica teve início com a seleção de artigos utilizando a base de dados Google Acadêmico⁶ para acesso aos repositórios e publicações acadêmicas, cujas palavras-chave foram: federalismo, educação, Fundeb e formulação. Classificados pela Qualis Capes A1, B1 e B2, foram posteriormente compilados em planilha do sistema Excel.

Posteriormente, a fase da pesquisa documental foi iniciada com a leitura da “Coletânea dos Principais Documentos Relacionados à Elaboração do Projeto de Criação do Fundeb”. Esses documentos fazem parte do acervo do atual Coordenador-Geral de Operacionalização do Fundeb e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário-Educação (CGFSE) do FNDE, um dos representantes da Secretaria de Educação Fundamental (SEF), do Ministério da Educação (MEC), na elaboração do Fundeb, quando exercia o cargo de Coordenador-Geral do Departamento de Acompanhamento do Fundef. Os documentos que fazem parte desta etapa da pesquisa foram catalogados e compõem o Apêndice I desta pesquisa.

A partir da leitura deste material foram levantados os dados de atores, datas, instrumentos empregados na formulação do Fundeb e a divisão em debates técnicos e políticos, conforme Gráfico 1.

⁶ Disponível em: <<https://scholar.google.com.br/>>.

Gráfico 1 – Documentos e elementos retirados da leitura preliminar



Fonte: elaborado pela autora (2016).

Em continuidade, buscou-se documentos do processo legislativo por pesquisa em sítios eletrônicos. Após encontradas as referências, foram solicitados à Câmara dos Deputados Federais e ao Senado Federal, obtendo-se os documentos de tramitação do processo legislativo, bem como as notas taquigráficas das audiências públicas realizadas nas duas casas legislativas, sobre a matéria em questão. Os documentos desta etapa da pesquisa encontram-se catalogados no Apêndice II desta pesquisa.

Quanto à documentação relativa aos atores que participaram da formulação da política, mas que não fazem parte da estrutura governamental, foi localizada em sítios eletrônicos das próprias instituições e complementada pelos seus estatutos.

Portanto, a pesquisa foi baseada em documentos oficiais, publicações parlamentares, legislações, constituições federais e estaduais, documentos de constituições de instituições civis sem fins lucrativos, entre outras fontes, como notícias de manifestações, retiradas de site na internet. Atendendo assim, o preceito de Gil, quando dialoga que a pesquisa documental “pode exigir a consulta aos mais diversos tipos de arquivos públicos e particulares” e a utilização de materiais de diversos formatos, “tais como fichas, mapas, formulários, cadernetas, documentos pessoais, cartas, bilhetes, fotografias, fitas de vídeo e discos” (GIL, 2002, p. 88).

3.3 Análise de Dados

O processo de análise e interpretação é fundamentalmente iterativo, pois o pesquisador elabora pouco a pouco uma explicação lógica do fenômeno ou da situação estudados, examinando as unidades de sentido, as inter-relações entre essas unidades e entre as categorias em que elas se encontram reunidas (GIL, 2002, p. 89-90).

A pesquisa foi elaborada com a análise de 34 (trinta e quatro) documentos relacionados ao debate técnico no âmbito do Poder Executivo Federal, Apêndice I, e de 30 (trinta) notas taquigráficas produzidas pela Câmara dos Deputados Federais e pelo Senado Federal, Apêndice II, os processos de tramitação das Propostas de Emenda Constitucional n°s 415/2005, 536/1997 e 009/2006, sendo os dois primeiros números atribuídos pela Câmara e o último pelo Senado.

As informações coletadas foram demonstradas de forma descritiva e em ilustrações, após uma análise de conteúdo baseada nas orientações de Laville e Dionne (1999):

(...) o estudo de um conteúdo fundado sobre as frequências de ocorrência e outras medidas, se esse permite dar conta de uma parte da significação desse conteúdo, corre o risco de deixar de lado nuances importantes no que concerne a essa significação. Sem negar o interesse potencial da enumeração das ocorrências das palavras, frases ou outros elementos de estrutura, verifica-se muitas vezes necessário considerar também os contextos em que esses elementos aparecem (LAVILLE; DIONNE, 1999, p. 218).

Ressalta-se que a análise documental teve o recorte no processo que originou a Emenda Constitucional n° 53/2006, não sendo analisados os documentos que deram origem à regulamentação da mesma, justificado pelo grande volume de documentos e o prazo de execução da pesquisa.

4. RESULTADOS

4.1 Contextualização e Trajetória do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb

4.1.1 Contextualizando o Fundeb

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – 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), é caracterizado por ser um fundo de natureza contábil, de âmbito estadual, com vigência de 2007 a 2020, atuando como um relevante mecanismo de financiamento público da educação brasileira, pois representa 20% (vinte por cento) das receitas de impostos e transferências vinculadas ao ensino de cada ente federado.

Por diversos motivos, abordados ao longo desta pesquisa, o Fundeb substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, que vigorou no período de 1998 a 2006, sendo uma das motivações a abrangência do antigo fundo, pois este só contemplava recursos para o Ensino Fundamental.

Atualmente, é composto de 20% (vinte por cento) das receitas do Fundo de Participação dos Estados – FPE; Fundo de Participação dos Municípios – FPM; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp; Desoneração das Exportações (Lei Complementar nº 87/96); Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD; Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA e Cota parte de 50% (cinquenta por cento) do Imposto Territorial Rural-ITR devida aos municípios.

O critério de distribuição da arrecadação é o número de matrículas declaradas no censo escolar do ano anterior, considerando o âmbito de atuação prioritária de cada ente federado, conforme Art. 211, da CF/88 (BRASIL, 1988), bem como fatores de ponderação que são definidos anualmente e variam de acordo com os desdobramentos da educação básica.

Para Borges (2007), o Fundeb é 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.

Para entender o processo de criação deste fundo, vale uma retrospectiva do contexto social e político do país e as diretrizes de financiamento público da educação básica brasileira.

4.1.2 Vinculação de Receitas ao Ensino nas Constituições Federal e Estaduais

Desde a primeira Constituição do Brasil, em 1824, denominada Constituição Política do Império do Brasil (BRASIL, 1824), a vinculação de recursos ao ensino é oscilante, aliás, somente a partir da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934 (BRASIL, 1934), nota-se a preocupação do legislador neste sentido.

Art. 156 - A União e os municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.

Parágrafo único - Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará no mínimo, vinte por cento das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual (BRASIL, 1934).

No mesmo dispositivo legal, houve também a intenção de criação de um fundo para as ações educacionais.

Art. 157 - A União, os estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação.

§ 1º - As sobras das dotações orçamentárias acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituirão, na União, nos estados e nos municípios, esses fundos especiais, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas, determinadas em lei.

§ 2º - Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas (BRASIL, 1934).

Registra-se que antes da Constituição de 1934, um grupo de educadores lançou um manifesto ao povo e ao governo, que ficou conhecido como “Manifesto dos Pioneiros da Educação”, formado por 25 homens e mulheres da elite intelectual brasileira, que propunham a reconstrução educacional. O documento repercutiu e motivou uma campanha que resultou na inclusão de um artigo específico na Constituição Brasileira de 16 de julho de 1934, instituindo competência à União para “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país” (BRASIL, 1934).

Na Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937, há expressão de solidariedade dos menos necessitados para com os mais carentes, instituindo contribuição mensal para a caixa escolar, porém houve a retirada da vinculação ao ensino, motivada pelo período de regime político autoritário.

Art. 130 - O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar (BRASIL, 1937).

Em termos de vinculação de receitas à manutenção e desenvolvimento do ensino, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946 (BRASIL, 1946), é o que mais se assemelha ao formato de financiamento que aparece na atual Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), entretanto, os sistemas de ensino eram organizados pelos estados e municípios, não tendo como premissa o regime de colaboração.

Art. 169 - Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art. 170 - A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios.

Parágrafo único - O sistema federal de ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o País nos estritos limites das deficiências locais.

Art. 171 - Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino.

Parágrafo único - Para o desenvolvimento desses sistemas a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional (BRASIL, 1946).

Contrário ao disposto na Constituição de 1946, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, elaborada no regime militar, retirou a previsão de vinculação mínima de recursos ao ensino, declarando apenas que a União prestaria assistência técnica e financeira aos entes subnacionais e, ainda, instituiu a obrigação das empresas comerciais, industriais e agrícolas de manterem o ensino primário gratuito de seus empregados e filhos destes.

Art. 169 - Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e, a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, o qual terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais.

§ 1º - A União prestará assistência técnica e financeira para o desenvolvimento dos sistemas estaduais e do Distrito Federal.

§ 2º - Cada sistema de ensino terá, obrigatoriamente, serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar.

Art. 170 - As empresas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a manter, pela forma que a lei estabelecer, o ensino primário gratuito de seus empregados e dos filhos destes.

Parágrafo único - As empresas comerciais e industriais são ainda obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores (BRASIL, 1967).

Após 16 anos, por meio da Emenda Constitucional nº 24, de 1983, a Constituição de 1967 retornou com a vinculação de recursos e instituiu a contribuição do salário-educação como forma das empresas subsidiarem os custos do ensino. Período marcado pelo Movimento Diretas Já, que propunha eleições diretas para o cargo de presidente da república, apoiado pelo Partido do Movimento Democrático do Brasil (PMDB) e pelo Partido Democrático Social (PDS)⁷ com adesão da população brasileira (DUARTE, *s.d*), configurando-se no começo de uma nova fase rumo ao período democrático.

Art. 176. A educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola.

(...)

§ 4º - Anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 24, de 1983) (Vide Lei nº 7.348, de 1985).

Art. 178. As empresas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a manter o ensino primário gratuito de seus empregados e o ensino dos filhos destes, entre os sete e os quatorze anos, ou a concorrer para aquele fim, mediante a contribuição do salário-educação, na forma que a lei estabelecer. (Vide Decreto-lei nº 1.422, de 1975).

Parágrafo único. As empresas comerciais e industriais são ainda obrigadas a assegurar, em cooperação, condições de aprendizagem aos seus trabalhadores menores e a promover o preparo de seu pessoal qualificado (BRASIL, 1983; 1985).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988), que vigora até a presente data, instituiu padrões mínimos de investimentos em educação, conforme o Art. 212, anualmente, nunca menos de 18% (dezoito por cento) para a União, e os estados, o Distrito Federal e os municípios, 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

Reforçando as diretrizes nacionais, as Constituições Estaduais também estabeleceram os limites mínimos de vinculação de recursos ao ensino para serem observados pelos entes

⁷ “Partido político nacional fundado em janeiro de 1980 para suceder à Aliança Renovadora Nacional (Arena), partido governista extinto com o fim do bipartidarismo em 29 de novembro de 1979. Fundiu-se em abril de 1993 com o Partido Democrata Cristão (PDC), dando origem ao Partido Progressista Reformador (PPR)” (FIGUEIRA, *s.d*).

estaduais e municipais, em alguns casos, até com percentuais maiores do que o estabelecido no Art. 212, da CF/88. Os Estados, como entes autônomos, consignaram em suas respectivas constituições os percentuais mínimos vinculados ao ensino, conforme Tabela 1.

Tabela 1 – Percentual de Vinculação de Receitas e Transferências nas Constituições Estaduais ao Ensino

Estado	Constituição Estadual	Percentual de Vinculação de Receita de Impostos e Transferências
Acre	Artigo 197	30%
Alagoas	Artigo 14	25%
Amapá	Artigo 289	28% (estadual) e 25% (municipal)
Amazonas	Artigo 200	25%
Bahia	Artigo 62	25%
Ceará	Artigo 216	25%
Distrito Federal	LODF Art. 241	25% e mais 3% (educação superior)
Espírito Santo	Artigo 178	25%
Goiás	Artigos 64	28,25% (estadual) e 25% (municipal)
Maranhão	Artigo 220	25%
Mato Grosso	Artigo 245	35%
Mato Grosso do Sul	Artigo 198	25%
Minas Gerais	Artigo 201	25%
Pará	Artigo 283	25%
Paraíba	Artigo 210	25%
Paraná	Artigo 185	30% (estadual) e 25% (municipal)
Pernambuco	Artigo 185	25%
Piauí	Artigo 223	30% (estadual e municipal)
Rio de Janeiro	Artigo 314	35%
Rio Grande do Norte	Artigo 139	25%
Rio Grande do Sul	Artigo 202	35%
Rondônia	Artigo 189	25%
Roraima	Artigo 152	25%
Santa Catarina	Artigo 167	25%

Estado	Constituição Estadual	Percentual de Vinculação de Receita de Impostos e Transferências
São Paulo	Artigo 255	30%
Sergipe	Artigo 218	25%
Tocantins	Artigo 58	25%

Fonte: elaborada pela autora (2016).

Entre os 26 estados e o Distrito Federal, 10 (dez) entes têm vinculação de receitas à educação em percentuais superiores aos estabelecidos na CF/88. Destacam-se os estados do Acre, Mato Grosso, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo, que destinam percentuais de receitas de impostos e transferências de 30% (trinta por cento) ou mais para a área de Educação.

Vinculações postas, era necessário um mecanismo que regulamentasse a utilização desses recursos de forma que atingisse o fim proposto: o financiamento público da educação brasileira de forma mais justa e igualitária.

Em 1996 foi criado o Fundef, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso⁸, implementado em 1997 de forma experimental no estado do Pará e expandido para todo o país a partir de 01 de janeiro de 1998, quase uma década após a promulgação da Constituição de 1988.

4.1.3 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef tinha o foco no ensino fundamental público, seu objetivo era promover a universalização, a manutenção e a melhoria qualitativa dessa etapa de ensino, particularmente, a valorização dos profissionais do magistério em efetivo exercício (MEC, 2004).

Foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997, com implantação, em todo o país, a partir de 1º de janeiro de 1998 (BRASIL, 1996; 1997).

⁸ Fernando Henrique Cardoso, sociólogo, cientista político, professor universitário, político brasileiro, um dos fundadores do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), foi presidente do Brasil no período de 1995-2002.

Composto, basicamente, por recursos dos próprios estados e municípios, o Fundef era constituído de 15% (quinze por cento) das seguintes fontes de recursos: Fundo de Participação dos Estados – FPE; Fundo de Participação dos Municípios – FPM; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS (incluindo os recursos relativos à desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96), e Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp.

A distribuição de recursos era realizada por número de alunos matriculados no ensino fundamental, nos estados e municípios, com base no quantitativo registrado pelos entes no Censo Escolar do ano anterior. Cabe explicar que o Censo Escolar é um levantamento de dados estatísticos educacionais de âmbito nacional, realizado todos os anos e coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). É o principal instrumento de coleta de informações acerca da educação básica, abrange os dados sobre estabelecimentos de ensino, turmas, alunos, profissionais escolares em sala de aula, movimento e rendimento escolar. Além de ser coordenado pelo INEP, é feito com a colaboração das secretarias estaduais e municipais de educação e com a participação de todas as escolas públicas e privadas do país (INEP, s.d).

A Lei nº 9.424/96 (BRASIL, 1996) previu a fixação de um valor mínimo por aluno/ano, e quando a relação entre o total da receita do Fundo e o total de alunos do ensino fundamental fosse inferior a esse valor mínimo, era assegurada ao ente a Complementação da União.

O Fundef foi um mecanismo de subvinculação de receita à manutenção e desenvolvimento do ensino, porém, somente focalizado no ensino fundamental público. Os recursos tinham destinações vinculadas: no mínimo 60% (sessenta por cento) à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício e no máximo 40% (quarenta por cento) em despesas diversas consideradas como MDE, conforme Art. 70 da Lei nº 9.394/96 (LDB) (BRASIL, 1996a).

A administração dos recursos do fundo era de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo e do Secretário de Educação, com acompanhamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, instituído pela Lei nº 9.424/96 (BRASIL, 1996b), composto de no mínimo 4 (quatro) membros, representando os segmentos: a Secretaria Municipal de Educação; os professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental; os pais e alunos; e os servidores das escolas públicas do ensino fundamental.

Não havia modelo de prestação de contas preestabelecido, todavia, o uso dos recursos deveria ser comprovado:

- Mensalmente, por meio da elaboração e apresentação de registros contábeis e demonstrativos gerenciais, evidenciando os recursos repassados, recebidos e executados à conta do FUNDEF.
- Bimestralmente, até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, por meio do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do Poder Executivo (estadual ou municipal), evidenciando as despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, destacando-se aquelas realizadas em favor do ensino fundamental, à conta do FUNDEF (§ 3º, Art. 165 da CF, e Art. 72 da Lei nº 9.394/96 – LDB).
- Anualmente, por meio da Prestação de Contas do Governo (estadual ou municipal) ao Tribunal de Contas a que está jurisdicionado, onde deverão estar demonstradas, de forma específica, as despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, previstas no Art. 212 da CF, destacando-se as aplicações por nível de ensino, particularmente a realizada no ensino fundamental. Desta última, deverá constar ainda a parcela utilizada com remuneração de profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental, a contribuição ao FUNDEF e as receitas originárias do Fundo (MEC, 2004a, p. 34).

Os recursos do Fundef evoluíram nos primeiros anos de implantação, tendo iniciado com R\$ 13,2 bilhões, em 1998, chegando a R\$ 25,2⁹ bilhões, em 2003, com atendimento de alunos variando, aproximadamente, de 30.535.072 (trinta milhões, quinhentos e trinta e cinco mil e setenta e dois) para 31.233.000 (trinta e um milhões, duzentos e trinta e três mil), no período (MEC, 2004a). Mesmo com uma evolução expressiva, era necessário avaliar o fundo no sentido de ampliá-lo para atendimento de toda a educação básica.

Além da necessidade de ampliação para toda educação básica e vigência até o ano de 2006, alguns problemas foram observados ao longo dos, aproximados, 10 anos de Fundef, por exemplo, expansão extraordinária e descontrolada de matrículas ignorando idade (CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS, GASTÃO VIEIRA, 2005); problemas de fiscalização dos recursos, com estruturas de poder social com instituições aparelhadas por prefeito local, não existindo “controle social verdadeiro, e sim uma cumplicidade política” (CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS, TARSO GENRO, 2005, p. 12); fraudes no censo escolar, com informações de matrículas de alunos inexistentes no ensino fundamental no intuito de receber mais recursos do Fundo.

Neste contexto, Carvalho (2014) aponta dois pontos críticos do fundo: o foco na política educacional e seu financiamento no ensino fundamental, deixando em segundo plano a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos (EJA); e a ausência de

⁹ Valores nominais, não houve correção para esta pesquisa.

aporte significativo de recursos adicionais, ocasionado pela insuficiência de complementação da União ao longo da vigência do fundo.

A janela de oportunidade para mudar o panorama do financiamento da educação básica brasileira foi aberta com a campanha presidencial de 2002 e o cenário político da época, possibilitando o início do diálogo para a construção do Fundeb.

4.1.4 Formulação do Fundeb

Nas eleições de 2002, pela primeira vez, após a Constituição Federal de 1988, um partido oposicionista, o Partido dos Trabalhadores (PT), reconhecido oficialmente pelo Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, em 1982, chega à Presidência da República e consegue eleger a maior bancada na Câmara dos Deputados Federais (NOGUEIRA, 2015).

Em relação à educação, o programa de governo apresentado na campanha, Um Brasil Para Todos, enfatizou a importância de reforma na educação brasileira, apontando desafios qualitativos e quantitativos, com necessidade estratégica de investimentos nessa área. “Todos os elos educacionais, da creche à pós-graduação, têm de ser verdadeiras prioridades e contar com recursos progressivamente maiores” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 46).

Tinha como meta promover a educação infantil a um novo estatuto; universalizar o ensino do nível pré-escolar até o médio e garantir o acesso à creche; formular uma política para inclusão dos jovens trabalhadores no ensino médio; ampliar vagas nas universidades públicas e reformular o sistema de crédito educativo.

Especificamente para a educação básica, uma das metas era ampliar o Fundef para todo o ensino básico e contar com recursos suplementares do Governo Federal.

Além disso, “a educação tinha que ser concebida como um sistema nacional articulado, integrado e gerido em regime de colaboração (União, estados e municípios) e de forma democrática, com a participação da sociedade” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 46).

Não mais como proposta, e sim como atuação governamental, a Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, que dispõe sobre o Plano Plurianual do período de 2004-2007 (BRASIL, 2004b), elencou os problemas fundamentais que seriam enfrentados pelo governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva: concentração social e espacial da renda e da riqueza, a

pobreza e a exclusão social, o desrespeito aos direitos fundamentais da cidadania, a degradação ambiental, a baixa criação de emprego e as barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de rendimentos da grande maioria das famílias trabalhadoras.

Para combater os problemas elencados, o governo entendia que eram necessários programas sociais e construção da cidadania, de forma a gerar condições de erradicação da pobreza, do analfabetismo, do trabalho precoce, da mortalidade infantil, das discriminações de ordem racial, da mulher e das minorias, para garantir o acesso universal e de qualidade aos serviços de saúde, educação e cultura, e a condições dignas de moradia e transporte.

Concomitante à discussão de elaboração do PPA/2004-2007, o MEC já havia iniciado o processo para formulação do Fundeb e por meio da Portaria nº 1.345, de 29/05/2003, criou o 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 (BRASIL/MEC, 2003).

As diretrizes postas à época para a formulação do fundo foram: 1) dispor de um mecanismo de financiamento que contemplasse toda a educação básica; 2) promover qualitativamente a educação básica, com valorização dos profissionais da educação; 3) romper as desigualdades de investimentos educacionais por crianças e jovens existentes entre estados, municípios e regiões brasileiras; 4) ampliar o atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef, criando um novo Fundo que contemplasse o financiamento da Educação Infantil, Fundamental e Média; 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.

No referido ato, foram designados os atores do Poder Executivo Federal que debateriam a política, sendo 2 (dois) representantes da Secretaria de Educação Fundamental - SEF, 1 (um) representante do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, 1 (um) representante do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP, 1 (um) representante da Secretaria de Educação Média e Tecnológica - SEMTEC e 1 (um) representante da Secretaria de Educação Especial - SEESP.

O Grupo de Trabalho, no desenvolvimento de suas atividades, deveria: 1) buscar elementos e subsídios à elaboração da proposta, junto às Secretarias e demais Unidades do Ministério da Educação; 2) ouvir e colher sugestões dos estados e municípios ou suas representações, das entidades representativas de classes, particularmente, dos professores e servidores das escolas públicas, pais de alunos, dentre outras; 3) considerar trabalhos técnicos relacionados ao tema, bem como convidar e ouvir especialistas que se disponham a colaborar com apresentação de sugestões que contribuam para o desenvolvimento dos trabalhos.

A Portaria apresentou a tendência de ampla participação de atores na elaboração do fundo, porém, com prazo curto para apresentação de resultado, 15/06/2003, ou seja, 15 (quinze) dias para a realização de pesquisas e debates.

Pelo prazo exíguo, somente em 22/10/2003, foi publicado o Decreto de 21/10/2003, da Presidência da República, criando um Grupo de Trabalho Interministerial para analisar a proposta de criação e implementação do Fundeb, com prazo de 60 (sessenta) dias para a realização dos trabalhos, sendo composto por três representantes de cada órgão: Ministério da Educação, Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a possibilidade de convite de outros órgãos ou entidades públicas ou privadas para a participação de reuniões (BRASIL, 2003).

Anteriormente à entrega do relatório com a proposta de criação do Fundeb, duas entidades relacionadas ao ensino, União dos Dirigentes Municipais de Educação – (UNDIME) regional Pernambuco e União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), manifestaram-se por meio do Ofício nº 124/2003, datado de 11/12/2003, pleiteando ao Ministro da Educação a intervenção para garantir que o Grupo de Trabalho estabelecesse interlocução com especialistas e estudiosos da área da educação infantil, para a definição de cenários para a modalidade em comento.

Em 12/12/2003, o Grupo de Trabalho do Poder Executivo Federal entrega o Relatório Final, com as seguintes proposições de mudanças básicas na estrutura do FUNDEF:

- Ampliação da base de cálculo dos recursos formadores do fundo de 15% incidente nos principais impostos e transferências dos estados e municípios, para 25% de todos os impostos e transferências vinculadas à educação;
- Ampliação de atendimento cobrindo toda a educação básica (Ensino Fundamental, Educação Infantil e Ensino Médio);

- Redistribuição dos recursos financeiros adotando o critério do número de matrículas e a garantia de investimento mínimo por aluno/ano, fixado anualmente pela União;
- Manutenção do mecanismo de equalização financeira, gerando efeito redistributivo positivo mais intenso devido ao atendimento de todos os alunos matriculados na educação básica;
- Participação financeira da União em caráter complementar;
- Inclusão do total da parcela de 25% (vinte e cinco por cento) de impostos e transferências vinculadas à Educação em substituição aos 15% (quinze por cento) do FUNDEF.
- Adicional de 7% (sete por cento) dos impostos líquidos exclusivamente para a complementação do Fundeb;
- Fixação do investimento mínimo por aluno entre R\$ 850,00 (oitocentos e cinquenta reais) e R\$ 1.105,00 (hum mil, cento e cinco reais);
- Previsão de pelo menos 80% dos recursos do Fundeb destinados à valorização dos profissionais da educação;
- Eliminar a subvinculação de recursos de 5,4% (cinco vírgula quatro por cento) para erradicação do analfabetismo, manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, existente no Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Algumas considerações foram feitas ao relatório, por membros do Ministério da Educação, Ministério da Fazenda, Casa Civil e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e encaminhadas ao senhor Chefe da Casa Civil, em 16/12/2003, com a Proposta de Emenda à Constituição.

Após 3 (três) meses do envio de minuta da PEC à Casa Civil, outro Grupo de Trabalho foi instituído pelo Ministério da Educação, com prazo de 120 (cento e vinte) dias para realizar um conjunto de atividades, reuniões e audiências com autoridades e integrantes da sociedade civil, visando à concepção da proposta técnica do Fundeb.

Observa-se a abertura do Governo Federal ao debate técnico e participação da sociedade civil no processo de formulação do Fundeb.

A partir deste momento, começaram os colóquios para debate técnico do Fundeb. Os encontros foram realizados nas cidades e datas constantes no Apêndice III, com participação

de representantes de diversas instituições, como: Ministério da Educação (MEC), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED), Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), Campanha para a Defesa da Educação, Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Confederação Nacional da Indústria (CNI), Prefeituras Municipais, Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, Conselhos Estaduais e Municipais do Fundef, sindicatos ligados à área de educação, especialistas, pesquisadores, estudantes, entidades representativa de pais, dentre outras.

O Relatório Síntese dos Colóquios Sobre o Fundeb, apresentado pelo Grupo de Trabalho criado em 17/03/2004, consolidou e apresentou as contribuições mais relevantes e mais discutidas:

- Criação de um Fundo Único, buscando equalização plena e conjugada para toda a educação básica;
 - Definição de valores dos repasses da União;
 - Definição de novas fontes de recursos por parte da União;
 - Equidade na distribuição dos recursos;
 - Estabelecer parâmetros para a definição de cálculo do custo/aluno/qualidade, buscando uma oferta qualitativa e não apenas quantitativa;
- Proporcionar participação efetiva de União, estados e municípios, de maneira a reduzir as desigualdades sociais;
- Proporcionar o aperfeiçoamento dos Conselhos visando melhor controle e acompanhamento social na utilização dos recursos do Fundo;
 - Exclusão de gastos com inativos;
 - Inclusão da Educação de Jovens e Adultos;
 - Inclusão de creche, com ou sem universalização;
 - Inclusão do Ensino Profissionalizante;
 - Definição de coeficientes e do tratamento a ser dado às modalidades de ensino como Educação Rural e a Educação Especial;
- Proposta de implantação de vários fundos, por etapa de ensino;

- Universalização da Educação Básica, buscando melhoria da qualidade do ensino, da Educação Infantil ao Ensino Médio;
- Verificar o impacto da distribuição nos estados e nos grandes municípios, de maneira a não acarretar perdas de receitas;
- Incluir no novo fundo formas de proporcionar a melhoria da remuneração dos profissionais do magistério;
- Definição de percentuais, competências e impactos da criação do Fundeb, na União, nos estados e nos municípios.

No dia 18/08/2004, o ministro da educação encaminhou relatório e minuta de PEC ao Presidente da República, não protocolada no poder legislativo. Retornaram-se os debates, no âmbito do Poder Executivo Federal, organizados pelo MEC e Campanha Nacional pelo Direito à Educação, por meio de Teleconferência Nacional, realizada no dia 22/07/2004, com representantes do CONSED e UNDIME.

As duas minutas de PEC, anteriormente encaminhadas à Casa Civil, nos anos de 2003 e 2004, não foram enviadas ao Poder Legislativo Federal, de forma que, somente em 12/05/2005, o então ministro Tarso Fernando Herz Genro – PT encaminhou ao Presidente da República a proposta de Emenda à Constituição, recepcionada, posteriormente, pela Câmara dos Deputados como PEC nº 415/2005. Ressalta-se que nos documentos analisados, não ficam claros os motivos pelos quais as minutas de Propostas de Emenda à Constituição não foram encaminhadas ao Legislativo Federal.

Partindo da data de recepção na Câmara dos Deputados, até a publicação da Emenda Constitucional nº 53/2006, de 20 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006), observa-se o período de um ano e sete meses de tramitação no Congresso Nacional, dadas as prerrogativas para aprovação de emenda constitucional em dois turnos em cada casa legislativa. Observa-se que os trâmites legislativos do período citado serão abordados como desafios na formulação do Fundeb, em item próprio nesta pesquisa.

Após a promulgação da Emenda Constitucional, o Fundeb foi regulamentado por meio de lei e decreto, derivando nas características descritas no item 4.1.5.

4.1.5 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb

O Fundeb é um fundo especial, com mecanismo de redistribuição de receita de impostos e transferência em cada estado, ou seja, existem 26 (vinte e seis) fundos estaduais e 1 (um) distrital, contemplando toda a educação básica.

Conforme o Art. 71, da Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 1964), o fundo especial é “o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”.

O fundo teve implementação gradativa, portanto, o percentual de 20% (vinte por cento) de vinculação de receitas de impostos e transferências à educação básica só foi atingido em 2009, conforme Quadro 4.

Quadro 4 – Escala de Implantação Financeira do Fundeb

UFs	Origem do Recursos	Contribuição à Formação do Fundo			
		2007	2008	2009	2010 a 2020
Estados, Distrito Federal e Municípios	FPE, FPM, ICMS, LC 87/96 e IPIexp (*)	16,66%	18,33%	20%	20%
	ITCMD, IPVA, ITRm e outros eventualmente instituídos (*)	6,66%	13,33%	20%	20%
União	Complementação Federal (**)	R\$ 2 Bilhões	R\$ 3 Bilhões	R\$ 4,5 Bilhões	10% da contribuição total de Estados, Distrito Federal e Municípios

(*) Inclusive receitas correspondentes à dívida ativa, juros e multas relacionadas aos respectivos impostos.

(**) Valores originais, sem atualização monetária. Fonte: FNDE - Manual do Fundeb.

Os recursos são distribuídos pelos critérios de número de matrícula e fatores de ponderação do valor por aluno/ano. As matrículas são originárias do Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), e os fatores de ponderação são aplicados sobre o valor aluno/ano, definidos pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para Educação Básica de Qualidade, e publicados pelo MEC, observando-se a diferenciação de cada etapa/modalidade, a localização e outros desdobramentos da educação básica.

Aqui, abre-se um parêntese para explicar o que é a Comissão Intergovernamental de Financiamento para Educação Básica de Qualidade.

A Comissão Intergovernamental de Financiamento para Educação Básica de Qualidade foi instituída, no âmbito do Ministério da Educação, com a

composição de 1 (um) representante do Ministério da Educação; 1 (um) representante dos secretários estaduais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil indicado pelas seções regionais do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED; 1 (um) representante dos secretários municipais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil indicado pelas seções regionais da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME. Compete à comissão: I - especificar anualmente as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica; II - fixar anualmente o limite proporcional de apropriação de recursos pelas diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica; III - fixar anualmente a parcela da complementação da União a ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, bem como respectivos critérios de distribuição; IV - elaborar, requisitar ou orientar a elaboração de estudos técnicos pertinentes, sempre que necessário; V - elaborar seu regimento interno, baixado em portaria do Ministro de Estado da Educação; VI - fixar percentual mínimo de recursos a ser repassado às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, de acordo com o número de matrículas efetivadas. (Lei nº 11.494/2007) (BRASIL, 2007).

Retomando o contexto dos fatores de ponderação, o Quadro 5 apresenta os fixados para o período de 2007-2016.

Quadro 5 – Fatores de Ponderação por Segmentos (2007-2016)

Segmentos da Educação Básica Considerados	Fatores de Ponderação									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
I Creche pública em tempo integral	0,8	1,1	1,1	1,1	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
II Creche pública em tempo parcial	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	1	1	1
III Creche conveniada em tempo integral		0,95	0,95	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
IV Creche conveniada em tempo parcial		0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
V Pré-Escola em tempo integral	0,9	1,15	1,2	1,25	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
VI Pré-Escola em tempo parcial	0,9	0,9	1	1	1	1	1	1	1	1
VII Anos iniciais do ensino fundamental urbano	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
VIII Anos iniciais do ensino fundamental campo	1,05	1,05	1,05	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15
IX Anos finais do ensino fundamental urbano	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
X Anos finais do ensino fundamental campo	1,15	1,15	1,15	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
XI Ensino fundamental em tempo integral	1,25	1,25	1,25	1,25	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
XII Ensino médio urbano	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,25	1,25	1,25

Segmentos da Educação Básica Considerados	Fatores de Ponderação									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
XIII Ensino médio campo	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
XIV Ensino médio em tempo integral	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
XV Ensino médio integrado à educação profissional	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
XVI Educação Especial	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
XVII Educação indígena e quilombola	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
XVIII Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
XVIII EJA int. à educação profiss. nível médio com avaliação no processo	0,7	0,7	1	1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2

Fontes: elaborada pela autora, com dados do FNDE e as legislações: Resolução MEC nº 1, de 15/02/2007; Portaria MEC nº 41, de 27/12/2007; Portaria MEC nº 932, de 30/07/2008; Portaria MEC nº 777, de 10/08/2009; Portaria MEC nº 873, de 01/07/2010; Portaria MEC nº 1.322, de 21/09/2011; Resolução MEC nº 8, de 25/07/2012; Resolução MEC nº 1, de 31/12/2013; Resolução MEC nº 1, de 24/07/2014; Resolução MEC nº 1, de 29/07/2015.

Os fatores são utilizados na ponderação do número de alunos, para fins de distribuição dos recursos do Fundo, de forma que todos os segmentos encontram-se relacionados ao fator base (1,00) atribuído aos anos iniciais do ensino fundamental urbano. Seguindo os dados do Quadro 5, por exemplo, o fator 1,30 para o Ensino Médio em tempo integral significa que o valor por aluno/ano para o ensino médio em tempo integral é 30% (trinta por cento) superior ao valor por aluno/ano dos anos iniciais do ensino fundamental urbano.

O valor mínimo nacional por aluno/ano representa o mínimo *per capita* a ser assegurado no ano, de forma que os recursos da complementação da União sejam repassados aos entes governamentais localizados no estado, cujo valor por aluno/ano seja inferior a esse mínimo.

Cada ente federado recebe os recursos do Fundeb de acordo com as prioridades de atuação estabelecidas no Art. 211 da Constituição de 1988. A separação de matrículas demonstrada no Quadro 6 representa os segmentos de atuação de cada ente federado que são contemplados pelos recursos do Fundeb.

Quadro 6 – Critérios na Distribuição de Recursos do Fundeb

Segmento da Educação Básica	Matrículas nas Escolas			
	Estaduais	Distritais	Municipais	Conveniadas (*)
Educação Infantil (creche)	Não	Sim	Sim	Sim
Educação Infantil (pré-escola)	Não	Sim	Sim	Sim (por 4 anos)
Ensino fundamental regular	Sim	Sim	Sim	Não
Ensino Médio	Sim	Sim	Não	Não
Educação Especial	Sim	Sim	Sim	Sim
Educação de jovens e adultos (ensino fundamental)	Sim	Sim	Sim	Não
Educação de jovens e adultos (ensino médio)	Sim	Sim	Não	Não

(*) A partir de 2008

Fonte: FNDE - Manual do Fundeb.

Os recursos dos fundos devem ser utilizados pelos estados, Distrito Federal, e municípios, exclusivamente em ações de manutenção e de desenvolvimento da educação básica pública, particularmente na valorização do magistério, com a seguinte vinculação:

- Parcela mínima de 60% (sessenta por cento) do Fundeb deve ser destinada à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica pública;
- Parcela máxima de 40% (quarenta por cento) do Fundeb é vinculada a outras despesas de MDE, observando os Arts. 70 e 71 da LDB.

A aplicação dos recursos deve ser realizada no exercício em que foram arrecadados, com exceção de que até 5% (cinco por cento) do valor total repassado à conta do Fundeb no ano sejam aplicados no primeiro trimestre do ano seguinte, por abertura de crédito adicional.

O acompanhamento e a fiscalização do Fundeb são realizados por meio de controle social e de controle institucional.

A sociedade participa por intermédio do CACS - Fundeb, que deve ser criado por meio de ato legal do estado ou município e a indicação dos seus membros deve ser realizada pelos segmentos, após promoção e realização de eleição específica, no âmbito da categoria representada para a escolha de titular e suplente.

A composição do CACS - Fundeb é de pelos menos 12 (doze) membros no âmbito estadual e do Distrito Federal, e pelo menos 09 (nove) membros no âmbito municipal, representando o Poder Executivo, Conselho de Educação, UNDIME, CNTE, pais e alunos da educação básica, professores, diretores e servidores técnico-administrativos. Os representantes do conselho podem ter mandatos de 1 (um) ou 2 (anos), conforme estabelecido no ato de criação, podendo ser reconduzidos por mais um mandato.

A fiscalização é realizada pelos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, nos estados onde há recursos federais entrando na composição do Fundo (Complementação da União), o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União (atualmente Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle) também atuam nessa fiscalização. “Cabe aos Tribunais de Contas a função de examinar, julgar e propor aprovação das contas dos administradores estaduais e municipais sobre o Fundeb e, quando necessário, a aplicação de penalidades, na hipótese de irregularidades” (BRASIL/MEC, 2008).

A legislação estabelece a obrigatoriedade de os governos estaduais e municipais apresentarem a comprovação da utilização dos recursos do Fundo, mensalmente, bimestralmente e anualmente.

O Ministério Público atua na garantia dos direitos educacionais, assegurando o cumprimento aos preceitos constitucionais para a garantia de educação básica pública, gratuita e de qualidade.

Além disso, o MEC também auxilia na operacionalização do Fundeb, não como órgão fiscalizador, mas como unidade central de coordenação da política educacional do país. Exerce função supletiva e complementar em relação ao financiamento da educação básica, garantindo assistência financeira aos estados, Distrito Federal e municípios, na forma preconizada pela Constituição Federal (BRASIL/MEC, 2008). Neste contexto, algumas atribuições podem ser elencadas:

- Garantia dos recursos federais que complementam o Fundeb;
- Oferecimento de apoio técnico relacionado aos procedimentos e critérios de aplicação dos recursos do Fundo aos Estados, Distrito Federal e Municípios, Conselhos de Acompanhamento, Tribunais de Contas e Ministério Público;
- Capacitação dos membros dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo, utilizando meios e formas variadas de alcance desse objetivo, inclusive educação à distância;
- Divulgação de dados e informações sobre o Fundo;
- Realização de estudos técnicos que possam subsidiar estudos relacionados à definição do valor referencial anual por aluno que assegure padrão mínimo de qualidade do ensino;
- Monitoramento de aplicação dos recursos do Fundo, por meio da utilização do Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação (SIOPE) e do estabelecimento de parcerias, em regime de cooperação, com os Tribunais de Contas dos estados/municípios;
- Realização de avaliações de resultados do Fundeb, na perspectiva de adoção de medidas operacionais e de natureza político-educacionais corretivas relacionadas ao Fundo (BRASIL/MEC, 2008, p. 39-40).

Pela dimensão do Fundeb, fez-se necessária a participação de várias instituições imbuídas no objetivo de garantir a educação básica gratuita e de qualidade; entretanto, há diversos desafios a serem comungados por essas instituições.

4.1.6 Conclusão do Item 4.1

O processo de vinculação de receitas ao ensino demonstra avanços e retrocessos ao longo da história republicana brasileira, oscilando em decorrência do cenário político.

Em virtude da Constituição Federal de 1988, as fontes de recursos foram vinculadas ao ensino, contudo, havia a necessidade de articulação e elaboração de mecanismo de redistribuição de recursos, considerando as diferenças regionais, sociais, econômicas e até políticas, do Brasil.

Neste contexto, o Fundef e o Fundeb estabeleceram formas de financiamento da educação brasileira, auxiliando no processo de descentralização das políticas públicas iniciadas com a Constituição Federal de 1988.

O financiamento público da educação básica está avançando a passos curtos, mas a formulação da política demonstra interesse em transpor os desafios de delinear dispositivos para garantir a universalização da educação.

Neste sentido, os passos são curtos quando comparados ao período em que Anísio Teixeira escreveu o livro “A Educação e a Crise Brasileira”, em 1956, no qual o capítulo 8, intitulado “Como Financiar a Educação Brasileira”, já apontava o caminho para a formulação de um fundo com receitas vinculadas e controle social, com descentralização municipal da política educacional.

4.2 Atores, Interesses e Instrumentos na Formulação do Fundeb

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.

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

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

4.2.1 Atores

Os atores que compuseram a formulação do Fundeb estão dispostos segundo as esferas (União, estados e municípios). Cabe salientar que o sistema federativo apresenta diferença de atores pelo tipo de representação de interesses de cada ente.

A administração e representação dos interesses da União estavam centralizadas nos ministérios (burocratas), os municípios foram representados por entidades não governamentais que defendiam interesses de prefeitos, secretários municipais de educação e os Estados foram representados, principalmente, pelo conselho de secretários estaduais de educação (grupos de interesses ou de pressão).

Os políticos eleitos, os partidos políticos e os consultores acadêmicos compuseram a formulação na esfera federal (Congresso Nacional), nas comissões que discutiram o tema.

Ressalta-se que os grupos de interesses ou de pressão relacionados aos interesses privados não estão no escopo da pesquisa e foram mencionados de forma genérica no capítulo de resultados.

4.2.1.1 União

O Poder Executivo Federal atuou como autor-chave da política pública (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013), 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 MEC atuou ativamente em todas as etapas do processo de formulação do Fundeb, por meio de representantes das secretarias que o compunha e por representantes das Autarquias FNDE e INEP.

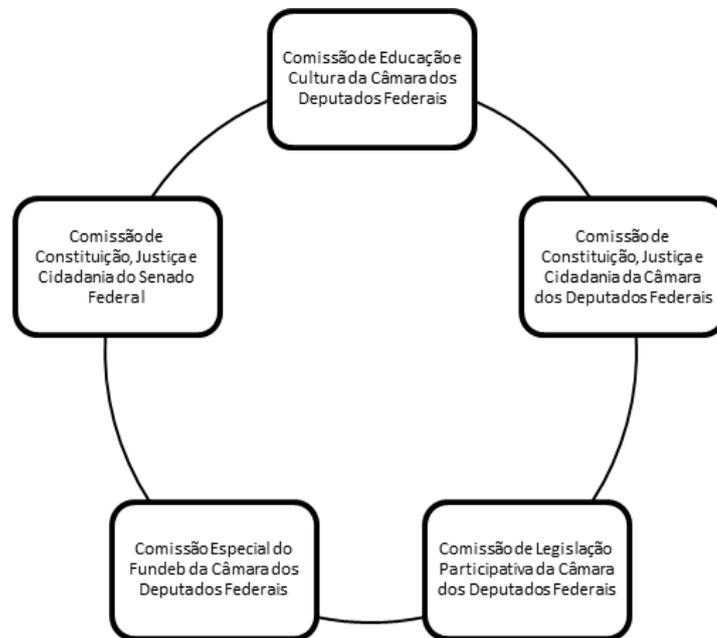
Os Ministérios da Fazenda e do Planejamento contribuíram na avaliação do relatório de proposta de emenda à constituição, designados para compor o Grupo de Trabalho Interministerial, criado em 14/11/2003. Posteriormente, representantes desses ministérios

compareceram às audiências públicas na Câmara dos Deputados Federais. Esses órgãos sinalizaram preocupação com a vinculação de 25% (vinte e cinco por cento) 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, mas que cada ente faz em face da cobertura dessas despesas. 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. Não foram favoráveis à extinção do mecanismo da DRU que na visão dos demais atores, poderia destinar 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.

O trâmite da PEC obedece aos ritos estabelecidos no Regimento Interno das Casas Legislativas, contudo, observou-se a peculiaridade de uma Comissão Específica para debate à formulação do Fundeb. O tema foi debatido nas comissões constantes da **Figura 2**, e votado no plenário das duas casas legislativas. Ressalta-se que as atividades das comissões não são executadas de forma linear, há um movimento cíclico que envolve o debate, proposições e revisões, no caso específico, o trâmite iniciou na Câmara dos Deputados Federais e foi revisado pelo Senado Federal.

Figura 2 - Comissões de Tramitação da PEC



Fonte: elaborada pela autora (2016).

A Figura 2 representa as comissões em que a PEC passou no Congresso Nacional, de forma geral, mas as peças encaminhadas pelo poder executivo foram analisadas primeiramente como PEC 415/2005, na Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados Federais. A comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados Federais atuou na elaboração de videoconferência para abarcar mais atores na formulação da política e como o tema exigiu aprofundamento, foi criada a Comissão Especial do Fundeb na Câmara, para congregar e debater amplamente a criação do fundo. Quanto às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado e da Câmara, participaram do processo nas suas atribuições regimentais de análise da constitucionalidade da matéria.

Em muitos legislativos contemporâneos, as funções políticas mais importantes são realizadas, não no plenário do legislativo, mas nas comissões estabelecidas por linhas funcionais ou setoriais para examinar a legislação proposta. As comissões desenvolvem, muitas vezes, uma expertise considerável na área em que atuam, e a extensão de tempo dedicada a essa tarefa permite ao legislativo exercer influência sobre o desenvolvimento e a implementação de políticas. Mas para desenvolver expertise, os membros precisam servir nas comissões por um período de tempo relativamente longo. Os membros das comissões também não devem votar, necessariamente, em linha com as diretrizes partidárias, se desejam manter sua influência (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 70).

As comissões de Educação e Cultura e Comissão Especial – PEC 536-A/97, ambas da Câmara dos Deputados Federais, eram consideradas suprapartidárias, apesar de alguns debates ali realizados levarem a entender uma disputa entre partido de oposição e situação, com isso, a prevalência é que o discurso girava em torno das questões educacionais, conforme fala da Deputada Celcita Pinheiro (PFL/MT):

Não sou da base do governo, mas sempre considerei a Comissão de Educação suprapartidária. Estou vendo hoje essa situação e fico até assustada. A comissão de educação, repito, sempre foi suprapartidária. Aqui não há discussão partidária, o que se discute é a educação brasileira. E mais, candidatei-me pensando no Fundeb, e não em base, muito menos em partido. (...) Devemos sair daqui com a certeza de que vamos discutir Fundeb. E lembro que o Fundeb pertence a todos os partidos, não a esse ou àquele partido. Tudo isso para que possamos realmente fazer um trabalho de consenso. Não vamos ficar discutindo a vida inteira esse ou aquele partido. Repito, esse assunto não é de um partido, é do Brasil, pertence a todos nós (CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS – CELCITA PINHEIRO, 2005c, p. 6).

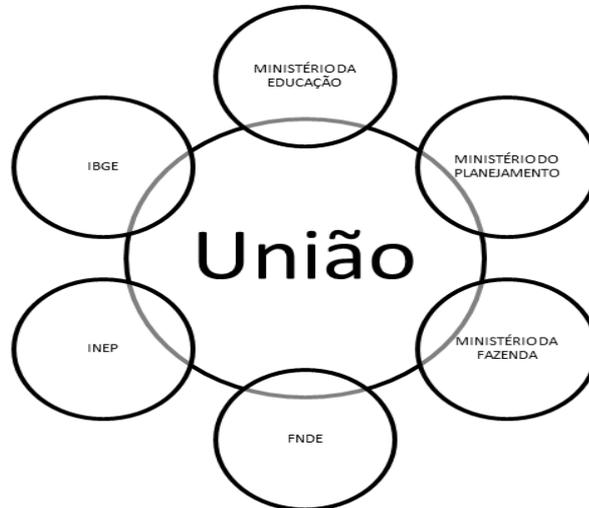
Quanto aos partidos políticos que participaram da formulação, pode-se apontar que todos foram representados no Plenário das duas casas, no entanto, na Comissão Especial da PEC 536/97, os que participaram foram: Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido da Frente Liberal (PFL), Partido Liberal (PL), Partido do Movimento Democrático do Brasil (PMDB), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Progressista (PP), Partido Progressista Social (PPS), Partido da Reedificação da Ordem Nacional (PRONA), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e Partido Verde (PV).

O debate foi amplo e contemplou várias audiências públicas, com representação de atores diversos, demonstrando transversalidade e democratização na formulação da política. No âmbito da Câmara dos Deputados Federais, na Comissão de Legislação Participativa, em 04/10/2005, foi realizada videoconferência, proposta pela então Deputada Fátima Bezerra - PT, que declarou ser “uma importante parceria que a Casa faz com a sociedade civil, aqui representada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, pela UNDIME, pelo MIEIB e pela CNTE” (CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS – FÁTIMA BEZERRA, 2005b, p. 2).

No Senado Federal, foram realizadas 3 (três) audiências públicas, pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, conforme Apêndice VI.

Nas audiências públicas realizadas no Congresso Nacional, a burocracia foi representada pelos atores constantes na Figura 3, os mesmos atores atuantes no debate técnico.

Figura 3 - Atores da União



Fonte: elaborada pela autora (2016).

De modo geral, a formulação demonstrou a participação de múltiplos atores, representantes de vários segmentos. Neste sentido, observou-se que na delimitação da política, os estados tiveram como representação o CONSED, enquanto os municípios foram representados por 3 (três) principais instituições UNIDIME, CNM e FNP.

4.2.1.2 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).

Não muito diferente dos estados, os municípios tiveram seus interesses representados por associações, em número maior de articulação.

4.2.1.3 *Municípios*

Os municípios foram representados, principalmente, por três instituições: UNDIME, FNP e 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 da nacional.

Nas relações institucionais e 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, tendo como a 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, no que diz respeito aos 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, representando 7% (sete por cento) do total de 5.570 municípios, incluindo a participação de todas as capitais brasileiras.

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 Metrópolis, Governos Locais pela Sustentabilidade (ICLEI), Rede Mercocidades, Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC), Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais (FONARI), Rede C40 e Organização Mundial de Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU).

Também participante do processo, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) é uma entidade sem fins lucrativos, com organização independente e apartidária, fundada em 1980. Atua como representação político-institucional dos municípios juntos ao Governo Federal e Congresso Nacional.

Tem o objetivo de consolidar o movimento municipalista, bem como fortalecer a autonomia dos Municípios a partir da produção de pesquisas e estudos técnicos nas diversas áreas de atuação municipal.

No cenário internacional, representa municípios brasileiros em organismo e associações internacionais como *Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales* (Flacma) e a Organização Mundial de Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU).

4.2.1.4 Outras Entidades

Analisando a documentação oficial disponível, constata-se que outras instituições participaram em algum momento do processo de formulação do Fundeb, a maioria nas audiências públicas no Congresso Nacional: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Campanha Nacional pelo Direito à Educação, União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Movimento de Interfóruns da Educação Infantil do Brasil (MIEIB), Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), Organização Mundial da Educação Pré-Escolar (OMEP).

Cabe destaque para a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, organização que surgiu em 1999, impulsionada por um conjunto de organizações da sociedade civil que

participou da Cúpula Mundial de Educação em Dakar (Senegal), no ano 2000, mobilizada pela defesa e promoção dos direitos educacionais, objetivando somar diferentes forças políticas, priorizando ações de mobilização. É constituída como uma rede que articula centenas de grupos e entidades distribuídas por todo o país, sua missão é atuar pela efetivação e ampliação das políticas educacionais para que todas as pessoas tenham garantido seu direito a uma educação pública, gratuita, inclusiva, laica e de qualidade no Brasil (CAMPANHA, *s.d*).

Em sua atuação pela efetivação do direito humano à educação no Brasil, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação desenvolve as seguintes estratégias: articulação institucional, pressão sobre as autoridades, mobilização popular, produção de conhecimento, comunicação, formação de atores sociais.

Gerida por uma equipe de coordenação e orientada por um comitê diretivo nacional, a Campanha também possui comitês regionais e é fundadora da Campanha Global pela Educação (CGE), da Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação (CLADE) e idealizadora e fundadora da Rede Lusófona pelo Direito à Educação (ReLus).

Desde 2002, a rede elabora os mecanismos do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), incluídos no PNE graças à sua bem-sucedida incidência política. Os dois instrumentos calculam o quanto deve ser investido na educação básica pública para que o Brasil garanta padrões de qualidade nos estabelecimentos educacionais e nas escolas públicas. O CAQi e o CAQ representam uma inversão na lógica de financiamento da educação no Brasil e são um grande marco rumo à uma educação de qualidade (CAMPANHA, *s.d*).

Na formulação do Fundeb, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação além de defender o Custo Aluno Qualidade, defendeu a inclusão das creches e coordenou o movimento Fundeb Pra Valer, marcando a mobilização da sociedade civil no processo de formulação de política pública educacional.

4.2.2 *Interesses*

No âmbito de cada esfera, apresentam-se interesses divergentes e convergentes, porém, dos esforços empreendidos na formulação do fundo, destaca-se a comunhão em torno da universalização da educação básica e adequado financiamento.

O Poder Executivo Federal apresenta inicialmente as diretrizes a serem seguidas: financiamento de toda educação básica; valorização dos profissionais da educação;

rompimento 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: apoio ao Fundo único; defesa do dirigente como gestor dos recursos da educação; ampliação do atendimento da educação infantil, oferta da educação de jovens e adultos, considerando os concluintes da alfabetização; apoio ao ensino fundamental de 9 anos; defesa da inclusão educacional e da educação no campo; implementação de programas de formação inicial e continuada de educadores e implementação de gestão democrática e instituição do regime de colaboração.

Já a representação dos estados e Distrito Federal validou o Fundef como mecanismo importante na busca pela universalização do ensino obrigatório, impactos sobre salários dos professores e sobre a renda de municípios das regiões mais desfavorecidas, mas apontou como deficiência a participação insuficiente da União e indefinição do padrão de qualidade, que não permitiram o registro de avanços significativos na qualidade do ensino e na redução das disparidades regionais (CONSED, 2004). Assim, o CONSED apresenta o interesse de maior participação da União no financiamento da Educação, bem como definição de padrão de qualidade do ensino.

A Proposta de Emenda Constitucional, apresentada inicialmente pelo poder executivo, foi debatida com os demais atores em 6 (seis) colóquios, com a finalidade de abertura à ampla participação e de congregar os interesses diversos.

Na etapa de debates técnicos, os colóquios trouxeram novas propostas a serem apreciadas, sendo um ponto de pressão para que a União definisse alguns critérios, como valores de repasses desta esfera de governo, novas fontes de financiamento, além dos impactos de possíveis perdas de receitas para municípios e estados, conforme demonstra o Quadro 7.

Quadro 7 – Propostas do MEC antes e depois dos colóquios

Proposta da União	Proposta após os colóquios
Um fundo único para cada UF.	Criação de Fundo Único.
Recursos adicionais da União servem de contrapartida, além de saldar eventual débito	Definição dos valores dos repasses da União. Definição de novas fontes de recursos por

Proposta da União	Proposta após os colóquios
do Fundef.	parte da União.
Inclui os 25% (vinte e cinco por cento) dos impostos estaduais, mais os do FUNDEF (FPE, e as Quotas Partes do ICMS, IPlexp, IPVA, LC 87/96, IRRF e IOF). Exclui impostos administrados pelas receitas municipais (incluir, portanto, o IPVA).	-----
As matrículas em creche seriam consideradas, mas com corte de renda.	Inclusão da creche, com ou sem universalização (proposta majoritária).
Exclui os inativos de forma progressiva.	Exclusão dos gastos com inativos.
Reparte por matrículas no ensino básico diferenciado por etapa (infantil, fundamental e médio) e especificidade (EJA, Especial, Rural, etc.), mas autoriza o gasto com Universidade.	Universalização da Educação Básica, buscando melhoria da qualidade do ensino da Educação Infantil ao Ensino Médio. Definição de coeficientes e do tratamento a ser dado a modalidades de ensino como a educação rural e a educação especial. Inclusão da educação de jovens e adultos e ensino profissionalizante no novo fundo.
Revincula de forma progressiva recursos da educação desvinculados (DRU), parte dos quais se destinará a complementar o per capita dos Estados mais pobres.	Proporcionar participação efetiva de União, estados e municípios, de maneira a reduzir as desigualdades sociais. Equidade na distribuição dos recursos.
Reformula o salário-educação, admitindo o gasto em todo ensino básico.	-----
Controle da efetividade do gasto por meio de certificação universal de frequência e qualidade.	Proporcionar o aperfeiçoamento dos conselhos visando melhor controle e acompanhamento social na utilização dos recursos do Fundo.
Estabelece como piso para o ensino fundamental o per capita vigente à época da promulgação da EC que cria o Fundeb.	-----
-----	Estabelecer parâmetros para a definição do cálculo do custo/aluno qualidade, buscando uma oferta qualitativa e não apenas quantitativa. Incluir no novo fundo formas de proporcionar a melhoria da remuneração dos profissionais do magistério. Verificar o impacto da distribuição nos estados e nos grandes municípios, de maneira a não acarretar perdas de receita. Definição de percentuais, competências e impactos da criação do Fundeb, na União, nos estados e nos municípios.

Fonte: MEC, 2004.

Os colóquios refinaram a discussão técnica do Fundeb trazendo à baila os temas: equidade na distribuição dos recursos; parâmetros para a definição do cálculo do custo/aluno qualidade, promoção de aperfeiçoamento dos conselhos visando melhor controle e

acompanhamento social na utilização dos recursos do Fundo; universalização da Educação Básica, buscando melhoria da qualidade do ensino da Educação Infantil ao Ensino Médio; promoção da melhoria da remuneração dos profissionais do magistério.

Necessidade levantada após os colóquios, as entidades UNDIME e CONSED realizaram estudos técnicos para promover a visualização dos impactos do fundo aos municípios e aos estados, apresentando estas pesquisas como proposta ao MEC, síntese no Quadro 8.

Quadro 8 – Propostas do CONSED e UNDIME

Proposta CONSED	Proposta UNDIME
Participação anual da União no montante correspondente ao mínimo de 10% (dez por cento) do valor total das receitas estaduais e municipais vinculadas ao Fundeb.	Determinação na Lei de Percentuais do aporte de recursos da União ao Fundeb.
Vinculação de 20% (vinte por cento) das receitas de impostos arrecadados e transferidos.	-----
Níveis e modalidades da educação básica abrangidos pelo Fundeb.	Incorporação plena de todos os níveis, todas as etapas e todas as modalidades da educação básica no novo fundo.
Subvinculação de 60% (sessenta por cento) dos recursos do fundo com pagamento dos profissionais em exercício no magistério.	-----
O Fundeb não deveria incluir despesas estaduais com a educação superior.	
Fatores de diferenciação entre etapas e modalidades de educação.	Fixação das diferenças e das ponderações entre cada etapa, nível e modalidade de educação básica.
Extensão da aplicação da Contribuição Social do Salário Educação à educação básica.	Manutenção do Salário-Educação para o ensino Fundamental.
Retirar os efeitos da DRU sobre a receita de impostos da União para efeito do cálculo da vinculação de 18% (dezoito por cento) para manutenção e desenvolvimento do ensino.	-----
Tramitação concomitante no Congresso Nacional da PEC e da Lei do Fundeb.	
-----	Definição de valores de investimento por aluno, semelhantes aos que deveriam estar sendo praticados pelo Fundef.
	Substituição do termo “profissionais da educação” por “trabalhadores da educação”.
	Concordância de não presença dos recursos próprios municipais na composição do Fundo.
	Regime de colaboração entre MEC, Undime e Consed, firmar acordo conjunto antes de encaminhar a proposta de E.C e da Lei para o Congresso Nacional.

Fonte: CONSED, 2004 e UNDIME, 2004.

As duas instituições comungavam de reivindicações muito parecidas, tendo como divergência dois pontos, visto que a UNDIME solicitou a não inclusão de despesas com ensino superior no Fundeb e a extensão da aplicação do salário-educação à educação básica; por outro lado, o CONSED defendia a manutenção do salário-educação para o ensino fundamental.

Posteriormente, as instituições representativas das 3 (três) esferas de governo chegaram a um consenso em alguns pontos importantes da formulação do Fundeb, Quadro 9.

Quadro 9 – Pontos Convergentes das 3 (três) Esferas de Governo

Convergência das 3 (três) Esferas de Governo
<ul style="list-style-type: none"> • Vinculação ao Fundeb de 20% (vinte por cento) dos impostos vinculados à educação, excluídos os impostos próprios municipais. • 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. • Inclusão de um dispositivo determinando que seja assegurado o equilíbrio financeiro de estados e municípios, na hipótese de uma variação negativa superior a 10% (dez por cento). • Garantia explícita da contrapartida da União, para atingir, em quatro anos, o percentual de complementação da União igual a 10% (dez por cento) do Fundo. • Destinação de, no mínimo 60% (sessenta por cento) dos recursos de cada Fundo ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício. • Permanência da creche, mesmo com valor inferior ao praticado pelos municípios devido à não inclusão dos impostos próprios. • Comprometimento em intensificar a mobilização no Congresso Nacional para reintegrar os recursos da DRU na educação.

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 0 (zero) a 6 (seis) anos – educação infantil creche – fossem incluídas na PEC, identificando que das 13 (treze) milhões de crianças brasileiras com até 3 (três) anos de idade, apenas 11,7% (onze vírgula sete por cento) têm acesso à creche e desse percentual, somente 6% (seis por cento) são atendidas pela rede pública de ensino (BRASIL/SEPM, 2005).

Também na defesa da educação infantil (creche), a Organização Mundial da Educação Pré-Escolar (OMEP) considerou inconstitucional a exclusão das crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos do Fundeb, ressaltando a importância educacional nos 6 (seis) primeiros anos de vida da criança e que ao tirar o direito da criança a ter o atendimento na creche, retira-se o direito da mulher ao trabalho.

O Movimento de Interfóruns da Educação Infantil do Brasil (MIEIB) corroborando como Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e a OMEP, argumentou que a lógica de atendimento da creche estava invertida (mães com maior escolaridade possuía seus filhos na creche, quando deveria ser o contrário), apontou que a oferta adequada de creches evitaria a existência de abrigos para as crianças entre 0 (zero) e 06 (seis) anos e evitaria que crianças ficassem em casa para cuidar de irmãos mais novos.

Outra instituição favorável ao atendimento da creche foi o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), apontando que o próprio MEC entende como importante a etapa da creche na formação das crianças.

A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), na defesa do interesse da classe trabalhadora, propôs a valorização dos trabalhadores em educação, não apenas os profissionais do magistério, buscando também a inclusão de piso salarial para os profissionais de nível médio, no patamar de R\$ 1.000,00 (hum mil reais)¹⁰; destinação de 80% (oitenta por cento) de recursos do fundo para remuneração; complementação da União em percentual; recursos adicionais à educação; financiamento da educação definido a partir de necessidade e não do orçamento; fundo único e com 25% (vinte e cinco por cento) dos impostos e transferências.

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

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação apresentou os interesses na construção de 4 eixos: fundo com toda a educação básica; União deve ser efetivamente parceira no pacto federativo; recursos adicionais para o financiamento da educação e definição de mecanismo claro de correção do custo-aluno.

¹⁰ Valor nominal sem atualização monetária.

E também, parte dos parlamentares apoiou os interesses municipais no que se referia à necessidade de aporte de recursos da União para custear a inclusão de creche para alunos de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade.

Por fim, dentre 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 3 (três) Fundos com custo/aluno diferentes; criticou que a União não cumpria a lei do valor mínimo vigente e que no novo Fundo não entraria com praticamente nada; apontou que o ensino fundamental deveria ser prioridade e ter assegurada a sua qualidade; criticou a não consideração dos impostos municipais e a não consideração das contribuições arrecadadas pela União no Fundo.

Cabe esclarecer que a documentação analisada não apresentou de forma explícita interesses do setor privado na formulação da política, mas apontou a expressão da vontade de alguns empresários de serem inseridos no debate.

Em setembro/2005, o Comitê de Responsabilidade Social da Federação das Indústrias do estado de São Paulo (FIESP), dirigido pelo ex-ministro da Educação Paulo Renato, realizou evento e pediu representante da Comissão de Educação e Cultura onde os empresários se inteiraram sobre o Fundeb e suas responsabilidades.

Posteriormente, na Reunião Ordinária n° 1636/05, de 20/10/2005, da Comissão Especial - PEC 536-A/97, a deputada professora Raquel Teixeira apresentou o pedido dos empresários para participarem das oitivas que a comissão vinha realizando.

Sr. Presidente, Sra. Relatora, colegas, eu estava ao telefone com algumas pessoas que desejam ser incluídas nas oitivas, que querem participar. Um grupo de empresários da Odebrecht e da Gerdau, entre outros, reunidos num grupo que eles intitulam de Amigos do Brasil, juntamente com o empresário José Roberto Marinho e o Instituto Faça Parte, fizeram um levantamento do que o CONSED, a UNDIME, a UNESCO e os empresários desejam para a educação básica e chegaram à conclusão que todos querem coisas muito parecidas. Então, eles estão trabalhando com a ideia de um pacto pela educação. Esses programas da Rede Globo a que assistimos, sobre a Coreia, a Irlanda e outros países, já é o primeiro trabalho desse grupo que está discutindo o pacto pela educação. Encaminharei por escrito o requerimento de audiência com os empresários Amigos da Educação, representantes do Instituto Faça Parte e talvez o sr. José Roberto Marinho. Eles querem participar da discussão sobre o Fundeb (CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS, DEPUTADA PROFESSORA RAQUEL TEIXEIRA, 2005, p. 5).

Após esta citação, não há outro registro na documentação analisada, de participação dos empresários como grupo intitulado Amigos do Brasil.

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

4.2.3 *Instrumentos*

O processo de formulação do Fundeb, tanto no âmbito do poder executivo quanto no legislativo federal, apresentou vários recursos ou instrumentos em que os atores puderam apresentar as suas propostas e defesa de seus interesses.

Definido por Lascoumes e Le Galés (2004, p.13) “instrumento de ação pública constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações dos significados os quais ele é o portador”.

Os citados autores declaram que “os instrumentos determinam em parte a maneira como os atores se comportam” (LASCOUMES e LE GALÉS, 2004, p.16), neste sentido, no debate técnico foram observados os instrumentos de ação política: representação de classe, criação de grupos de trabalhos, colóquios, teleconferências, documentação oficial – correspondências e ofícios, bem como estudos técnicos de impactos da política em formulação.

Por outro lado, o debate político trouxe outros instrumentos, como audiências públicas, manifestações parlamentares e populares. Destaca-se, neste 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, que achavam 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 debates também foram de responsabilidade dos parlamentares, que se propuseram a aprofundar-se no tema, buscando o entendimento da sociedade civil e, posteriormente, colocar as ideias em emendas ao processo de PEC.

Outro mecanismo utilizado foi o manifesto dos senadores, um documento suprapartidário, assinado pelos senadores da república, com o objetivo de transformar a educação numa bandeira de todos os parlamentares, sendo lançado na sessão especial do Senado (11/10/2005) para comemorar o Dia do Professor e o Dia da Criança (Apêndice VII).

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, 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 como “Fraldas Pintadas”, com o objetivo de chamar a atenção dos parlamentares para a necessidade de inclusão das creches ao novo fundo. A imagem deste submovimento era um bebê de fraldas com o rostinho pintado, conforme é possível observar na Figura 4.

Figura 4 – Símbolo do Movimento Fraldas Pintadas



Fonte: Movimento Fraldas Pintadas¹¹.

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 refere à melhor alternativa para o fundo. Neste contexto, o relatório final da Comissão Especial do Fundeb, relatado pela Deputada Iara Bernardi (PT), recebeu voto em separado¹² 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.

4.2.4 Conclusão do Item 4.2

A formulação do Fundeb demonstrou um processo complexo de vários interesses e atores. Os instrumentos desta formulação também foram diversos e demonstraram amadurecimento no processo democrático, abertura para os segmentos sociais e espaço de debate de especialistas, assim corrobora com a ideia de Ávila (2011), quando estabelece a diversificação de instrumentos de ação política no século 20.

¹¹ Movimento Fraldas Pintadas. Disponível em: <<https://m.facebook.com/movimentofraldas-pintadas/>>.

¹² Voto em separado: “espécie de manifestação alternativa ao voto do relator em uma comissão, podendo ser apresentado por qualquer dos demais integrantes” (CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS, 2005).

As dinâmicas de crescimento do Estado no século 20 foram acompanhadas, tanto pelo desenvolvimento e diversificação de instrumentos de ação pública, como pela acumulação de programas e políticas nos diferentes setores de intervenção do Estado. Mais surpreendente talvez, os processos de recomposição do Estado contemporâneo foram acompanhados por uma nova onda de inovação (ÁVILA, 2011, p. 28).

A referida formulação foi marcada pela divisão de dois estágios, o debate técnico e o debate político, onde a influência política permeou ambos. Esta separação pode ser percebida por meio dos atores, interesses e instrumentos.

Os atores que participaram do debate técnico estiveram presentes também no debate político, como defensores de interesses distintos em parte da política que estava sendo formulada, mas de forma geral, todos tinham interesse em expandir o financiamento público da educação básica. Os municípios e os movimentos sociais tinham o interesse de que as creches fossem contempladas no Fundeb, por outro lado, os estados não apoiavam esta destinação. O Quadro 10 representa a consolidação dos atores que participaram ativamente na formulação do Fundeb.

Quadro 10 - Atores da Formulação do Fundeb

TIPO DE ATOR	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
Burocratas	MEC, INEP, FNDE, MF, MPOG, IBGE	-----	-----
Políticos eleitos e partidos políticos	Atuação nas Comissões de Educação e Cultura; Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania; Comissão de Legislação Participativa e Comissão Especial do Fundeb da Câmara dos Deputados; e Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado.		
Grupos de Interesses ou de pressão	-----	CONSED	UNDIME; FNP; CNM
	CNTE, UBES, MIEIB, CONANDA, OMEP, Campanha Nacional pelo Direito à Educação.		
Consultores Acadêmicos	José Marcelino de Rezende Pinto, professor da Universidade de São Paulo, tem experiência na área de Política e Gestão Educacional com ênfase em financiamento da educação, municipalização do ensino, regime federativo e educação do campo (LATTES, 2016)		
O público	Representação Parlamentar; Poder Executivo; Campanha Nacional Pelo Direito à Educação; Outras instituições da sociedade civil.		

Fonte: elaborada pela autora.

Quando da elaboração da proposta de emenda à constituição, pelo poder executivo, o interesse dos municípios não foi atendido, em relação à inclusão de creche no fundo,

prevalecendo o interesse dos estados, pelo menos neste período da formulação, uma vez que no processo legislativo as creches foram contempladas na repartição de recursos do fundo.

Observou-se também que a sociedade civil se manifestou favorável à inclusão de creches e aporte da União ao fundo, afirmando a ideia de que esta demanda reflete no mercado de trabalho e emancipação das mulheres.

Demonstra-se, neste processo, que os entes federados são representados por instituições sem fins lucrativos, instituídas para a defesa de seus interesses.

Figura 5 - Atores Representados por Instituições Sem Fins Lucrativos



Fonte: elaborada pela autora (2016).

Neste contexto, os instrumentos utilizados para sensibilização e defesa de interesses são visualizados como força ao processo democrático, por exemplo, os manifestos do Movimento “FUNDEB PRA VALER” e “Fraldas Pintadas” congregaram diversas entidades em torno da inclusão das creches e impactaram positivamente na decisão dos parlamentares.

As representações de classes e de entidades também foram instrumentos na formulação do Fundeb, levando em consideração que a representação individual de entes teria dificuldade de compilar interesses de 5.560 (cinco mil, quinhentos e sessenta municípios), e 26 estados e o Distrito Federal. Demonstra aqui que a representação de entidade pode ser um facilitador na formulação de política pública no sistema federativo.

“A influência dos atores sociais envolvidos nas políticas públicas tende a aumentar as dificuldades e o grau de imprevisibilidade dos resultados pretendidos”, contudo, a função das políticas públicas é a regulação entre interesses divergentes que existem em grupos econômicos e sociais, visando à prosperidade de todos (QUEIROZ, 2009, p. 166).

Descrevendo o momento, Daniel Cara (2007), coordenador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, conclui que “nunca a sociedade civil participou tanto da elaboração

de uma política pública como no caso do Fundeb e faz isso não só com reivindicações, mas com contribuição efetiva”.

4.3 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 as condições dispostas podem esbarrar em desafios a serem superados para que a formulação da política atinja seus objetivos. Os autores Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen (2014) classificam os desafios na etapa de formulação da política pública, como Técnicos, Institucionais e Políticos. Com base nesta classificação, serão descritos os desafios que os entes federados transpuseram na formulação do Fundeb.

4.3.1 Desafios Técnicos

As barreiras técnicas podem ser 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 Estado 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, o senhor Paulo Egon Wiederkehr (2005, p. 6), 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 a 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 11 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 propostas elaboradas para a tomada de decisão e as situações de concordância e discordância no debate técnico, no âmbito da União.

Quadro 11 - Diretrizes e Propostas Técnicas na Formulação do Fundeb

DIRETRIZES
<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>
PROPOSTA ORIGINAL APRESENTADA PELO MEC
<p>1 – Ampliação da base de cálculo dos recursos formadores do Fundo de 15% (quinze por cento - FPM, FPE, ICMS, IPIexp, LC nº 87/96) para 25% (vinte e cinco por cento) 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</p>

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.

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.

5 – Elevação da participação financeira da União, em caráter complementar ao Fundeb e em montante superior à atualmente existente no FUNDEF, 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 estaduais, “transferidores” de recursos, pois 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.

6 – Inclusão do total da parcela de 25% (vinte e cinco por cento) de impostos e transferências dos estados e municípios, vinculados à educação, no Fundeb, em contraposição à atual subvinculação de 15% (quinze por cento) ao Fundef.

7 – Estabelecimento de adicional de 7% (sete por cento) dos impostos líquidos, exclusivamente para a complementação do Fundeb, além de resguardar os 18% (dezoito por cento) de vinculação para as despesas do Governo Federal, relativas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino de suas intuições de ensino públicas federais e a sua atual função redistributiva e supletiva.

8 – Complementação do Fundeb pela União, com base em estimativas para 2003, da ordem de 4,2 (quatro vírgula dois) bilhões de reais e fixação do investimento mínimo por aluno entre R\$ 850,00 (oitocentos e cinquenta reais) - 1ª a 4ª série e R\$ 1.105,00 (hum mil, cento e cinco reais) - creche.

9 – Previsão de que pelo menos 80% (oitenta por cento) dos recursos do Fundeb seja destinado à valorização dos profissionais da educação, criando condições de propiciar uma efetiva elevação da remuneração, com garantia de piso salarial nacional, a ser regulamentado em Lei específica.

10 – Retirada do caráter de transitoriedade existente no Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, eliminando, por consequência, a subvinculação de recursos de 5,4% (cinco vírgula quatro por cento) para a erradicação do analfabetismo, manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, incluindo a complementação do atual Fundef.

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, sendo inclusive, compromisso de campanha presidencial. 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% (dezoito por cento) para 25% (vinte e cinco por cento) dos impostos da União à Educação, deveria ser suprimida, pois tal medida agravaria o já elevado nível de comprometimento das receitas federais.

3 – Pontos que mereciam aperfeiçoamento ou equacionamento:

- A vinculação de 25% (vinte e cinco por cento) da receita de impostos e transferências dos estados e municípios ao Fundeb trariam 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% - treze por cento - 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, 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% (vinte e cinco por cento).
- 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% (dezoito por cento) 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, face à perspectiva de continuidade da Desvinculação de Receitas da União – DRU, que nos moldes atuais, desvincula 20% (vinte por cento) 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 os parâmetros para a sua fixação nos exercícios seguintes.

CONSIDERAÇÕES ESPECÍFICAS DO MINISTÉRIO DA FAZENDA

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

2 – Segundo a Constituição, a fixação de percentual dos recursos do Fundeb (80% - oitenta por cento) para a valorização dos profissionais da educação pressupõe uma combinação de fatores no setor educacional imutáveis no tempo. 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 subsequentes, mantendo estrita consonância à Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

CONSIDERAÇÕES ESPECÍFICAS DA CASA CIVIL

1 – Sobre a inserção da integralidade dos 25% (vinte e cinco por cento) 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 Fundeb viola a autonomia do município). Além de aprovação da PEC com essa inserção em pleno ano eleitoral para prefeitos em todo país, pode tornar-se politicamente inoportuna. Isso tende a se agravar já que estaremos incluindo impostos como ISS (Imposto de Sobre Serviços) e o IPTU (Imposto sobre Propriedade Territorial Urbano) 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. Levantamento da Secretaria de Planejamento e Investimentos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão mostra que poderiam ser suprimidas algumas ações hoje realizadas pelo MEC.

CONSIDERAÇÕES GERAIS DO GRUPO DE TRABALHO DO EXECUTIVO

FEDERAL

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% (vinte e cinco por cento) de todos os impostos e transferências dos estados e municípios, para 18% (dezoito por cento) dos impostos e transferências que formam o Fundef.
- Estabelecimento de um teto máximo de recursos federais vinculados, limitado a 5% (cinco por cento) 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 da 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, não comprometidas com os restos a pagar, 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 pela autora, com base na Portaria nº 1.345, de 29/05/2003 e relatório técnico do MEC.

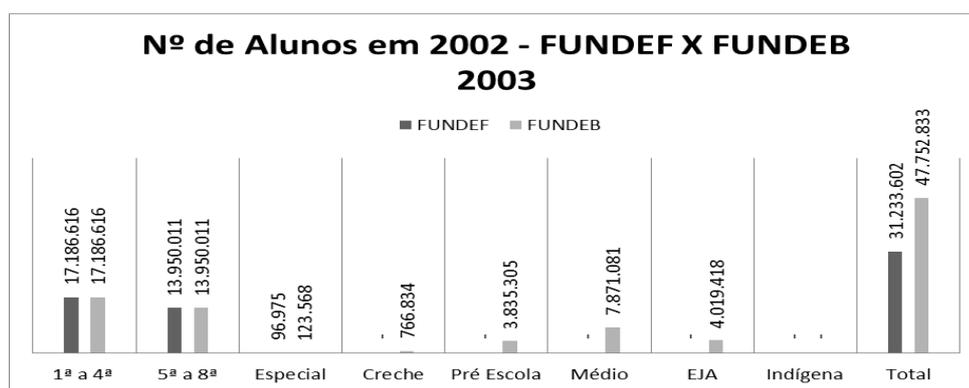
O Quadro 11 demonstrou que no âmbito da União não havia consenso sobre as regras da formulação do Fundeb, a proposta não apresentava todas as informações necessárias para a tomada de decisão, até porque as disposições afetariam a gestão dos demais entes intragovernamentais que até o presente momento não haviam sido inseridos no debate técnico.

Exigências e expectativas contraditórias tornaram desafiadora a tarefa de formulação de políticas públicas e ao propor soluções para os problemas, “os gestores públicos devem

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, conforme Gráfico 2.

Gráfico 2 – Número de Alunos em 2002 – Fundef x Fundeb 2003

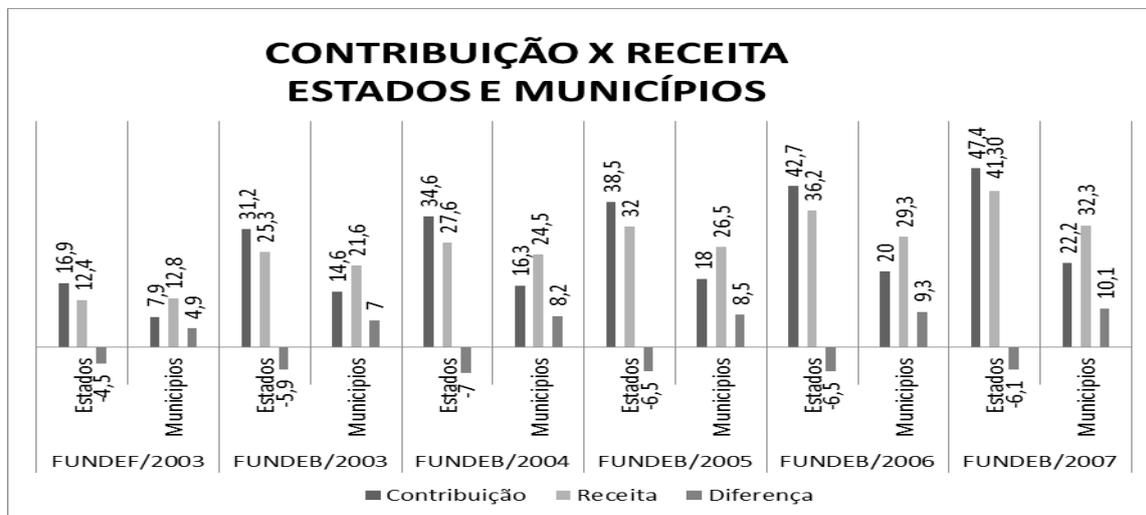


Fonte: elaborado pela autora, com dados de relatório técnico do MEC (2016).

Observa-se o aumento de 52,89% (cinquenta e dois vírgula oitenta e nove por cento) 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 fundo.

No mesmo relatório do Poder Executivo Federal, demonstrou-se a projeção até 2007 de contribuições e receitas, considerando os 25% (vinte e cinco por cento) de impostos e transferências em manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme Gráfico 3.

Gráfico 3 – Projeção de Contribuição x Receita de estados e municípios – Período de 2003-2007 – Fundef e Fundeb



Fonte: elaborado pela autora, com dados de relatório técnico do MEC (2016).

Os dados demonstram que os estados teriam perdas em relação ao valor de contribuição e à receita que receberiam do fundo, com base no número de matrículas, em todo o período (2003-2007) projetado. Levando 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 atingiriam.

A participação das entidades representativas fomentou o debate com mais propriedade e trazendo mais controvérsias a serem superadas. Desta 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).

Este debate propiciou a reavaliação dos percentuais que os entes federados (estados e municípios) iriam contribuir para o fundo, amenizando as perdas que os estados teriam com a contribuição no percentual de 25% (vinte e cinco por cento) 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.

4.3.2 *Desafios Institucionais*

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

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 pode ser impossível ou 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, mas que 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 ao 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, por exemplo, o pagamento com inativos e alimentação escolar. Estaria, portanto, causando um desequilíbrio nas contas públicas municipais e estaduais.

A arrecadação própria dos municípios como IPTU e o ISS também estavam 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 FNP.

Portanto, 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, onde 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 na formulação de políticas. Há uma tendência de cada órgão de 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.

Contudo, dentre os desafios no processo de formulação do Fundeb, destaca-se o tempo do processo legislativo. Anteriormente ao Fundeb, a União havia elaborado o Plano Nacional de Educação, instrumento utilizado para estabelecer metas para a educação brasileira, Lei n.º 10.172, de 09/01/2001. As metas estabelecidas abordavam todos os níveis, etapas e modalidades de ensino, Quadro 12.

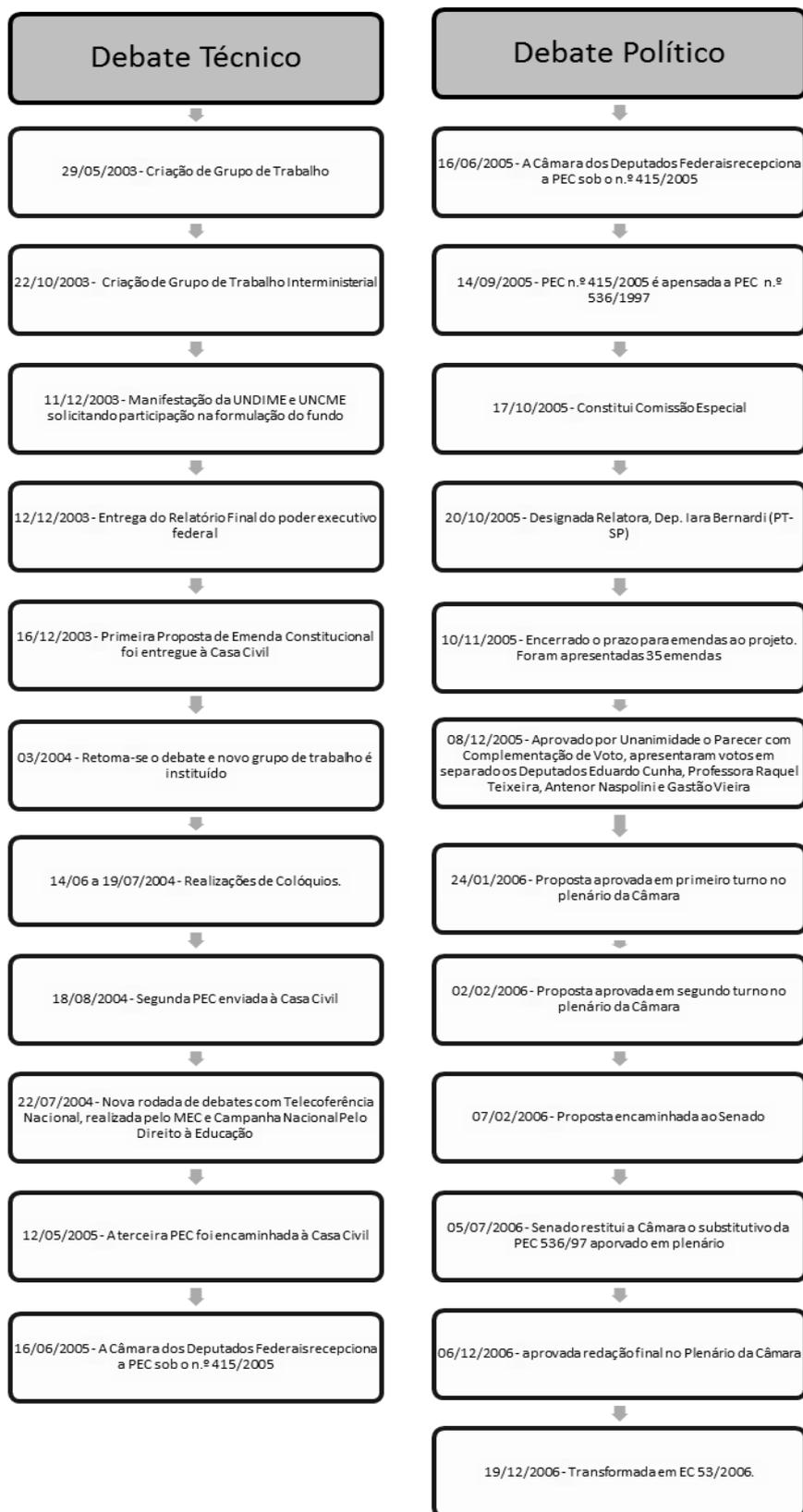
Quadro 12 – Níveis, Etapas e Modalidades de Ensino

Níveis de Ensino	Etapas de Ensino	Modalidades de Ensino
<ul style="list-style-type: none"> • Educação Básica • Educação Superior 	<ul style="list-style-type: none"> • Educação Infantil • Ensino Fundamental • Ensino Médio 	<ul style="list-style-type: none"> • Educação de Jovens e Adultos • Educação a Distância e Tecnologias Educacionais • Educação Tecnológica e Formação Profissional • Educação Especial • Educação Indígena

Fonte: elaborada pela autora com base no PNE 2001-2010 (2016).

Observa-se pela data da Lei nº 10.172, de 09/01/2001, que aprovou o Plano Nacional de Educação, um descompasso entre as metas da educação e seu financiamento, tendo em vista que a Emenda Constitucional de criação do Fundeb, contemplando toda educação básica, foi aprovada apenas em dezembro de 2006, conforme etapas demonstradas na Figura 6.

Figura 6 - Etapas dos Debates Técnico e Político.



Fonte: elaborado pela autora (2016).

Natural que o processo de formulação de uma política redistributiva (LOWI, 1964; SALISBURY, 1968) e social (RUA; ROMANINI, 2013) se estendesse por um longo período, para congregar vários atores e interesses, com desafios de dimensões geográfica, financeira e política.

A natureza do problema considerado também influencia o envolvimento do legislativo no processo da política. É improvável que os legisladores deem opiniões sobre as questões técnicas, pois eles não compreendem inteiramente os problemas ou soluções, ou podem ver pouco benefício em seu tratamento da matéria. (...) é improvável que as políticas que lidam com um problema considerado crítico envolvam muito o legislativo, em virtude do tempo que seria necessário para apresentar, debater, tramitar e aprovar um projeto de lei. As políticas que tratam da alocação ou redistribuição de recurso ou renda entre os membros do público é que geram o grau mais elevado de paixão e debate no legislativo, mas em geral não tem muito efeito sobre a orientação política global de um governo (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 70).

O relatório final da PEC 536/97, na Câmara dos Deputados Federais, apresentou a análise de 35 emendas ao projeto do Fundeb, conforme Quadro 13.

Quadro 13 – Emendas dos Deputados à PEC 536/97

Emenda	Propositor	Proposta
Nº 1	Deputadas Maria do Rosário e Fátima Bezerra	A substituição da expressão “pré-escola” por “educação infantil”, de forma a incluir as creches no Fundeb e deixar explicitado que, além dos estabelecimentos públicos, os estabelecimentos conveniados com o Poder Público serão beneficiados pelo Fundo.
Nº 2	Deputado Gastão Vieira e outros	Determina que seja considerada, desde já, a totalidade das matrículas da pré-escola, do ensino fundamental e do ensino médio no ano anterior, retirando o gradualismo constante da proposta original encaminhada pelo Poder Executivo. Propõe ainda que: <ul style="list-style-type: none"> • O valor mínimo nacional por aluno do ensino fundamental nunca seja inferior ao ano anterior ao início de vigência da emenda; • Os valores referentes à pré-escola e ao ensino médio sejam definidos anualmente, após computados os recursos necessários para o ensino fundamental; • Os valores para a educação de jovens e adultos (EJA) sejam definidos em função dos recursos disponíveis após a fixação dos demais valores mencionados.
Nº 3	Deputada Almerinda de Carvalho e outros	Visa incluir as creches no Fundeb, por meio da substituição da expressão “pré-escola” por “educação infantil”.
Nº 4	Deputado Ivan Valente e outros	Prevê: <ul style="list-style-type: none"> • Vigência do Fundo até o ano de 2023 e elevação do percentual dos recursos oriundos dos impostos que devem integrar o fundo, de 20% (vinte por cento) para 25% (vinte e cinco por cento) e, ainda, prevê que a complementação da União seja, no mínimo,

Emenda	Propositor	Proposta
		<p>de 10% (dez por cento) do total da receita projetada para todos os fundos;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adoção da terminologia “trabalhadores da educação” no nome do fundo e determinação de que a lei disponha sobre o piso salarial profissional nacional e, ainda, prevê que proporção não inferior a 80% (oitenta por cento) seja destinada ao pagamento dos trabalhadores da educação básica em efetivo exercício; • Determinação de que a lei, ao dispor sobre a forma de cálculo do valor mínimo, garanta padrão de qualidade e prevê a fixação dos valores mínimos anuais pelo Presidente da República, após consulta ao Conselho Nacional de Educação e determina que estes nunca sejam inferiores à média nacional; • Faz referência ao Plano Nacional de Educação - PNE e ao Art. 208 da Constituição Federal, sem excluir incisos deste dispositivo. • A Emenda determina ainda que os entes federados subnacionais elaborem ou procedam à adequação de seus planos de educação, de forma a garantir o cumprimento das metas do PNE; • Prevê a implantação imediata, sem gradualismo, de utilização das fontes e matrículas; • Indica o prazo de 05 (cinco) anos para que os entes federados ajustem suas contribuições ao fundo, de forma a garantir valor correspondente ao padrão de qualidade; • Determina que as instâncias de fiscalização e controle tenham composição paritária entre poder público, trabalhadores e usuários; • Prevê o envio de lei que regulamente o regime de colaboração entre os entes federados; • Exclui os recursos de manutenção e desenvolvimento de ensino e do salário-educação da desvinculação de receitas da União - DRU.
Nº 5	Deputado Gervásio Silva e outros	Visa incluir as creches no Fundeb, por meio da substituição da expressão “pré-escola” por “educação infantil”.
Nº 6	Deputado Leodegar Tiscoski e outros	Propõe a inclusão das creches no Fundeb, por meio da substituição da expressão “pré-escola” por “educação infantil”.
Nº 7	Deputada Raquel Teixeira e outros	<p>Corresponde a substitutivo global, cujas principais características são:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Criação de fundos específicos para cada etapa da educação básica; • Em todos os fundos, é prevista a subvinculação de, pelo menos 60% (sessenta por cento), para os profissionais do magistério; • Prevê para o fundo do ensino fundamental que integrarão a base de cálculo as matrículas de educandos de até 16 (dezesesseis) anos; • Prevê para o fundo do ensino médio, que integrarão a base de cálculo as matrículas de educandos de até

Emenda	Propositor	Proposta
		<p>19 (dezenove) anos;</p> <ul style="list-style-type: none"> • O fundo da educação infantil será constituído por: <ul style="list-style-type: none"> a. no caso dos Municípios – 7,5% (sete e meio por cento) dos recursos das cotas do ICMS, do FPM e do IPI-Exp e da compensação referente à Lei Kandir (mesma cesta de impostos do Fundef); b. no caso do DF – 5% (cinco por cento) dos recursos do ICMS, do FPE, do IPI-Exp e da compensação referente à Lei Kandir (mesma cesta de impostos do Fundef); • Os recursos do fundo da educação infantil serão distribuídos entre os municípios, no âmbito de cada estado, proporcionalmente ao número de crianças matriculadas nas respectivas redes e em instituições conveniadas com o poder público, e ao número de crianças atendidas por meio de programas de apoio à família, de natureza educacional, observados os critérios socioeconômicos relativos aos municípios; • O fundo do ensino fundamental é constituído por 15% (quinze por cento) dos recursos de ICMS, do FPE, do FPM e do IPI-Exp e da compensação referente à Lei Kandir (mesma cesta de impostos do FUNDEF); • O fundo do ensino médio será constituído por: <p>No caso dos estados – 7,5% (sete e meio por cento) dos recursos do ICMS, do FPE, do IPI-Exp e da compensação referente à Lei Kandir (mesma cesta de impostos do FUNDEF);</p> <p>No caso do DF – 5% (cinco por cento) dos recursos do ICMS, FPE, IPI-Exp e da compensação referente à Lei Kandir (mesma cesta de impostos do FUNDEF);</p> <p>A emenda propõe ainda:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definição da faixa etária da educação infantil, de 0 (zero) a 05 (cinco) anos; • Inserção dos recursos das contribuições do PIS/PASEP como fontes de financiamento da educação básica; • Prazo de vigência de 15 (quinze) anos para os fundos propostos; • Criação, no âmbito da União, de um fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização do magistério, destinado à complementação dos fundos de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, e que o montante do fundo da União não possa ser inferior a 10% (dez por cento) da receita total dos fundos de âmbito de estados e municípios; • Vedação da utilização de recursos do salário-educação como fonte de complementação dos fundos, ressalvada sua utilização para o exercício da função supletiva com relação à EJA, nos níveis

Emenda	Propositor	Proposta
		<p>fundamental e médio;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Piso salarial profissional do magistério equivalente a, pelo menos, 60% (sessenta por cento) do valor anual por aluno no ensino fundamental público, no respectivo estado ou DF, para jornada de 40 (quarenta) horas semanais e a formação profissional em nível médio, na modalidade normal; • Que os entes federados ajustem, no prazo de 15 (quinze) anos, suas contribuições aos fundos, de forma a garantir um valor por aluno correspondente ao padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente; • Manutenção dos efeitos da Emenda Constitucional nº 14/96, até o dia 1º de janeiro do ano subsequente à publicação da lei de regulamentação da emenda proposta.
Nº 8	Deputado Chico Sardelli e outros	<p>Visa incluir as creches no Fundeb, por meio da substituição da expressão “pré-escola” por “educação infantil”. Propõe que sejam observadas as metas previstas no PNE, para todas as etapas da educação básica. Prevê que a lei disponha também sobre a complementação da União.</p>
Nº 9	Deputado Luiz Carreira e outros	<p>Propõe que a complementação da União seja de: 5% (cinco por cento) no primeiro ano; 6% (seis por cento) no segundo ano; 8% (oito por cento) no terceiro ano; 10% (dez por cento) no quarto ano.</p>
Nº 10	Deputado Luiz Carreira e outros	<p>Propõe que os recursos do fundo sejam distribuídos entre os alunos do ensino fundamental e do ensino médio. Retira a educação infantil. Retira ainda da “cesta Fundeb” o Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF, pertencente aos estados e ao DF (Art.157, I) e aos municípios (Art. 158, I).</p>
Nº 11	Deputado Osmar Serraglio e outros	<p>Constitui substitutivo global, cujas principais características são:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definição da faixa etária da educação infantil, de 0 (zero) a 05 (cinco) anos; • Criação de fundos específicos para cada etapa da educação básica; • Subvinculação, em todos os fundos dos entes subnacionais, de pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos do fundo, para os profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício; • Definição do valor mínimo nacional pelo Tribunal de Contas da União - TCU, em todos os fundos dos entes subnacionais; • O fundo da educação infantil será constituído por pelo menos 5% (cinco por cento) dos recursos do ICMS, FPE, IPI-Exp e da compensação referente à Lei Kandir (mesma cesta de impostos do Fundef); • Os recursos do fundo da educação infantil serão distribuídos entre os municípios, no âmbito de cada estado, proporcionalmente ao número de crianças matriculadas nas respectivas redes;

Emenda	Propositor	Proposta
		<ul style="list-style-type: none"> • A porcentagem dos recursos de constituição dos fundos da educação infantil e do ensino médio e do fundo federal de complementação será alcançada gradativamente nos primeiros 04 (quatro) anos de sua vigência, crescendo a razão de 25% (vinte e cinco por cento) do percentual previsto; • O fundo do ensino fundamental é constituído por 15% (quinze por cento) dos recursos de ICMS, FPE, FPM, IPI-Exp e da compensação referente à Lei Kandir (mesma cesta de impostos do Fundef); • O fundo do ensino médio será constituído por pelo menos 5% (cinco por cento) dos recursos do ICMS, FPE, IPI-Exp e da compensação referente à Lei Kandir (mesma cesta de impostos do Fundef); • Prevê o prazo de vigência de 14 (quatorze) anos para os fundos propostos; • Cria, no âmbito da União, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério, destinado à complementação dos fundos de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. O fundo, no âmbito da União, será constituído por pelo menos 30% dos recursos referidos no caput do Art. 212 (MDE), acrescido por montante equivalente a 5% (cinco por cento) do FPM e FPE. Os recursos do fundo da União serão distribuídos da seguinte maneira: <ul style="list-style-type: none"> a. um terço em razão das matrículas de cada ente nas etapas da educação básica; b. dois terços em razão dos valores mínimos definidos nacionalmente, fixados pelo TCU; • Prevê que os entes federados ajustem, no prazo de 10 anos, suas contribuições aos fundos, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente; • Mantêm-se os efeitos da Emenda Constitucional nº 14/96 (FUNDEF), até o dia 1º de janeiro do ano subsequente à publicação da lei da regulamentação da emenda proposta.
Nº 12	Deputadas Fátima Bezerra, Maria do Rosário e outros	Visa incluir entre os princípios do Art. 206 da Constituição Federal, a valorização dos profissionais da educação (em substituição a “ensino”), com garantia de piso salarial profissional nacional.
Nº 13	Deputado Eduardo Barbosa e outros	Preceitua que, para fins do disposto no <i>caput</i> do Art. 212 serão consideradas como da educação básica pública as matrículas dos educandos portadores de deficiência que recebem atendimento educacional especializado em escolas mantidas por instituições privadas sem fins lucrativos.
Nº 14	Deputado Sérgio Miranda e outros	Visa constitucionalizar como fonte do Fundeb os recursos da compensação da perda de arrecadação em virtude da desoneração das exportações/Lei Kandir e outros, e

Emenda	Propositor	Proposta
		explicitar que integram a base de cálculo os débitos inscritos na dívida ativa, juros e multas.
Nº 15	Deputado Sérgio Miranda e outros	Reorganiza a redação do inciso III, além de acrescentar a necessidade de contas únicas e específicas, prevê a observação das metas do PNE referentes a todas as etapas da educação básica e a indicação pela lei regulamentadora das fontes orçamentárias admitidas e não admitidas para financiar a complementação da União. Prevê que a complementação da União represente 10% (dez por cento) da soma de todos os fundos, vedada a utilização do salário-educação para este fim.
Nº 16	Deputado Maurício Quintella Lessa e outros	Altera o nome do fundo, com a substituição da expressão “profissionais da educação” por “trabalhadores da educação”. Fixa o prazo de vigência do fundo em 10 (dez) anos. Prevê que a lei regulamentadora deve dispor sobre a distribuição dos recursos do salário educação e sobre a revisão anual dos critérios de distribuição dos recursos da assistência financeira da União. Determina que esta corresponda a, no mínimo 10% (dez por cento) do valor total dos fundos.
Nº 17	Deputado Mário Heringer e outros	Prevê que a complementação da União seja progressiva, não podendo ser inferior, a partir do quarto ano, a 10% (dez por cento) do valor dos fundos.
Nº 18	Deputado Paes Landim e outros	Dá ao Fundo a denominação de “Fundo Anísio Teixeira de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais da Educação-Fundeb”.
Nº 19	Deputada Sandra Rosado e outros	Visa incluir as creches no Fundeb.
Nº 20	Deputado Carlos Abicalil e outros	<p>Prevê:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fixação de normas de cooperação entre os entes federados por leis complementares; • Inclusão, nos princípios do Art. 206 da Constituição, da garantia de regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União; • Piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar; • Ampliação da abrangência do salário-educação para toda a educação básica; • Aplicação dos recursos na educação básica pública; • Alteração do nome do fundo, com a substituição da expressão “profissionais da educação” por “trabalhadores da educação”; • Elevação, de 20% (vinte por cento) para 25% (vinte e cinco por cento) dos impostos que constituem a cesta do fundo; • A lei deve dispor, além dos temas indicados na redação da PEC nº 415/05, sobre o piso salarial profissional nacional e que a correção do valor anual por aluno deve ocorrer com a garantia de um padrão mínimo de qualidade; • Complementação da União de 10% (dez por cento) do valor dos recursos de todos os fundos, a partir do primeiro ano de vigência;

Emenda	Propositor	Proposta
		<ul style="list-style-type: none"> • Proporção não inferior a 80% (oitenta por cento) destinada ao pagamento dos trabalhadores da educação básica em efetivo exercício; • Que seja levada em conta a totalidade das matrículas da educação básica, de acordo com o censo escolar do ano anterior; • Porcentagem dos recursos da constituição dos fundos de 20% (vinte por cento) a partir da vigência do fundo e os demais 5% (cinco por cento), gradativamente.
Nº 21	Deputado Carlos Abicalil e outros	<p>Preceitua que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A complementação da União será de 4,3 bilhões de reais no quarto ano de vigência dos fundos, observados para os outros anos os critérios estabelecidos pela lei regulamentadora; • No máximo 30% (trinta por cento) dos recursos da complementação da União serão oriundos da receita vinculada pelo Art. 212 (MDE), devendo o restante provir da arrecadação de impostos acima do percentual ali estabelecido ou de contribuições sociais; • No período de vigência do fundo, 75% (setenta e cinco por cento) da receita vinculada (MDE), oriunda dos impostos próprios municipais (que não integram a cesta proposta para o FUNDEB, pela PEC 415/05 e pela emenda em análise) devem ser aplicados na educação infantil do próprio município que os arrecadar.
Nº 22	Deputada Alice Portugal e outros	<p>Prevê que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A lei disporá, além dos assuntos indicados na redação original da PEC nº 415/05, sobre o piso salarial profissional nacional, o número máximo de alunos por turma e por professor e a garantia de que o valor anual por aluno assegure um padrão mínimo de qualidade; • A complementação da União representará 10% (dez por cento) do valor total dos recursos de todos os fundos, a partir do primeiro ano de vigência; • A proporção não inferior a 80% (oitenta por cento) dos recursos de cada fundo será destinada aos trabalhadores da educação básica em efetivo exercício.
Nº 23	Deputado Colombo e outros	<p>Prevê que a progressividade das matrículas em creches ou entidades equivalentes dar-se-á conforme o disposto nos Arts. 7º, XXV e 213 da Constituição Federal, para as crianças de até 03 (três) anos de idade, para atingir sua totalidade até 31 de março de 2018.</p>
Nº 24	Deputado Eduardo Cunha e outros	<p>Retira da redação do <i>caput</i> do Art. 60 do ADCT, a expressão “trabalhadores da educação”, que é substituída por “profissionais da educação”.</p>
Nº 25	Deputado Eduardo Cunha e outros	<p>Propõe a supressão do dispositivo da PEC nº 415/05 que dá nova redação ao §3º do Art. 60 do ADCT, referente ao cumprimento de metas fiscais e redução permanente de</p>

Emenda	Propositor	Proposta
		despesas.
Nº 26	Deputado Severiano Alves e outros	Visa incluir a educação infantil no Fundeb.
Nº 27	Deputado Severiano Alves e outros	Prevê que: <ul style="list-style-type: none"> • Nos estados em que a unidade federada não seja mantenedora de instituição de ensino superior, o percentual dos impostos componentes da “cesta Fundeb” seja elevado, de 20% (vinte por cento) para 25% (vinte e cinco por cento); • A fórmula de cálculo e correção do valor anual mínimo por aluno deverá garantir padrão mínimo de qualidade; • A complementação da União será progressiva, não podendo ser inferior, a partir do quarto ano, a 10% (dez por cento) do valor dos fundos; • Proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) dos recursos de cada fundo será destinada, na forma de piso salarial profissional, ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício; • Haverá, em cada unidade da Federação, piso salarial para os profissionais do magistério público, equivalente, no mínimo, ao valor por aluno da educação básica pública, para jornada de 20 (vinte) horas semanais e formação profissional, na modalidade normal.
Nº 28	Deputado Eduardo Cunha e outros	Dá nova redação aos incisos I e II do §2º, de forma a suprimir a expressão “no caso” visando expressar que as porcentagens se aplicam “não apenas, mas inclusive” nas hipóteses previstas.
Nº 29	Deputado Eduardo Cunha e outros	Visa acrescentar ao inciso VI a expressão “na alínea ‘d’ do inciso anterior” de forma a compatibilizar este dispositivo com a Emenda nº 30, do mesmo autor.
Nº 30	Deputado Eduardo Cunha e outros	Estabelece valores fixos para os primeiros 04 (quatro) anos: 1,9 bilhões de reais no primeiro ano, 2,7 bilhões de reais no segundo ano, 3,5 bilhões de reais no terceiro ano e 4,3 bilhões de reais no quarto ano.
Nº 31	Eduardo Cunha e outros	Acrescenta ao inciso IV a expressão “fixado em observância do que dispõe o inciso V” (em referência ao valor mínimo).
Nº 32	Deputado Eduardo Cunha e outros	Substitui a expressão “metas de universalização para a educação básica estabelecidas no plano nacional de educação” por “metas estabelecidas no plano nacional de educação”.
Nº 33	Deputado Eduardo Cunha e outros	Propõe que, para efeito de distribuição dos recursos, sejam consideradas as matrículas do ensino fundamental regular. Prevê a inclusão das creches no Fundeb, por meio da substituição da expressão “pré-escola” por “educação infantil”.
Nº 34	Deputado Eduardo Cunha e outros	Propõe a substituição da expressão “Fundos” por “Fundeb”.
Nº 35	Deputado André Figueiredo e outros	Prevê: <ul style="list-style-type: none"> • Inclusão, no Art. 208 da Constituição Federal, que

Emenda	Propositor	Proposta
		<p>trata do dever do Estado para com a educação, da garantia de progressiva redução das desigualdades educacionais regionais;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nova redação para o Art. 211, §1º, que trata das funções da União, acrescentando a expressão “participará do financiamento da educação básica”; • Elevação do percentual de recursos vinculados da União, de 18% (dezoito por cento) para 25% (vinte e cinco por cento); • Destinação dos recursos do Fundeb à educação básica pública; • Que a fórmula de cálculo e correção do valor anual mínimo por aluno garanta padrão mínimo de qualidade; • Que a vinculação de recursos prevista no Art. 212 da Constituição Federal, suportará, no máximo, 20% (vinte por cento) da complementação da União; • Proporção não inferior a 80% (oitenta por cento) dos recursos de cada fundo seja destinada, na forma de piso salarial profissional a ser definido em lei, ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício; • Fixação do prazo de 60 (sessenta) dias a contar da data de promulgação da Emenda, para que o poder executivo encaminhe ao Congresso Nacional, projeto de lei complementar, sob o regime de urgência constitucional, que implementará o imposto sobre grandes fortunas, determinando que sua arrecadação seja destinada ao Fundeb; • Exclusão dos recursos de manutenção e desenvolvimento de ensino, e do salário-educação da Desvinculação de Receitas da União - DRU e que o fundo seja constituído: <ul style="list-style-type: none"> a. pela totalidade de arrecadação do imposto sobre grandes fortunas; b. por 20% (vinte por cento) da receita do ITCM, ICMS, IPVA, imposto de renda e imposto instituído na forma do Art. 154, I, ITR, FPM e FPE e IPI e a compensação referente à desoneração das exportações/Lei Kandir; c. 7% (sete por cento) da receita prevista no caput do Art. 212 (MDE);

Fonte: Relatório Final da PEC 536/97 – Câmara dos Deputados Federais.

Das 35 (trinta e cinco) emendas à PEC, o maior número de propostas foi do Deputado Eduardo Cunha (PMDB), com 9 (nove) emendas, seguido dos deputados Alice Portugal (PC do B), Maria do Rosário (PT), Fátima Bezerra (PT), Carlos Abicalil (PT), Luiz Carreira (PFL), Sérgio Miranda (PDT) e Severino Alves (PDT), cada um com 2 (duas) propostas.

Cabe esclarecer que eles apareceram como propositores principais, mas representavam outros deputados.

A maioria das emendas apresentadas pelo Deputado Eduardo Cunha busca melhorar o texto da proposta da PEC, mas dois interesses ficam evidentes: apoio à inclusão de creches na cobertura do fundo e complementação da União em valores fixos.

Oito emendas foram específicas para a inclusão das creches na distribuição de recursos do fundo, uma emenda foi contrária a esta matéria, proposta pelo Deputado Luiz Carreira (PFL), destinando recurso para os ensinos fundamental e médio. Destaca-se que os deputados Raquel Teixeira (PSDB), André Figueiredo (PDT), Carlos Abicalil (PT) e Osmar Serraglio (PMDB) apresentaram emendas com mais alterações na proposta inicial encaminhada pelo poder executivo.

As emendas nº 01 e 07 fazem menção que as instituições conveniadas com o poder público seriam beneficiadas pelo Fundo, propositura das deputadas Maria do Rosário, Fátima Bezerra e Raquel Teixeira e outros. Aqui, apresenta-se a preocupação de manter o funcionamento das creches que eram financiadas pelos recursos da assistência social e não haver descontinuidade do atendimento a esta modalidade da educação infantil.

No âmbito do Senado Federal, o relatório da PEC 09/2006, apresentou o número de 38 emendas ao projeto.

Quadro 14 – Emendas dos Senadores à PEC 536/97

Emenda nº	Propositor	Proposta
Nº 1	Senador Pedro Simon	Inserir dispositivo para assegurar que os recursos transferidos do Fundeb aos Municípios, em nenhuma hipótese, sejam inferiores aos atualmente repassados pelo Fundef.
Nº 2	Senadora Maria do Carmo Alves	Acrescentar a alínea f ao inciso V do Art. 60 do ADCT (Art. 6º da PEC) para estabelecer que a complementação federal ao Fundeb seja distribuída entre todos os Fundos, sendo somente 70% (setenta por cento) dela feita pelo critério do valor mínimo por aluno.
Nº 3	Senadora Lúcia Vânia	Incluir § 6º no Art. 60 do ADCT (Art. 6º da PEC) para atribuir crime de responsabilidade ao não cumprimento da complementação federal.
Nº 4	Senadora Lúcia Vânia	Modificar a alínea b do inciso III do Art. 60 do ADCT (Art. 6º da PEC) para estabelecer que a forma de cálculo do valor mínimo por aluno considere o total de receitas dos Fundos e o total de matrículas na educação básica.
Nº 5	Senadora Heloísa Helena	Modificar o caput do Art. 60 do ADCT (Art. 6º da PEC) para ampliar a vigência do Fundeb até 2023 e

Emenda nº	Propositor	Proposta
		limitar seus recursos à educação básica pública.
Nº 6	Senadora Heloísa Helena	Modificar o inciso II do Art. 60 do ADCT (Art. 6º da PEC) para incluir no Fundeb 25% (vinte e cinco por cento) dos impostos e transferências previstos e, também, do Imposto de Renda retido na fonte dos servidores públicos estaduais e municipais.
Nº 7	Senadora Heloísa Helena	Modificar o inciso V do Art. 60 do ADCT (Art. 6º da PEC) para estabelecer que a complementação federal seja de, no mínimo, 10% (dez por cento) do total da receita projetada para todos os Fundos, a partir do primeiro ano de vigência do Fundeb.
Nº 8	Senadora Heloísa Helena	Alterar o inciso VII do Art. 60 do ADCT (Art. 6º da PEC) para subvincular 80% (oitenta por cento) dos recursos do Fundeb ao pagamento dos trabalhadores da educação básica em efetivo exercício.
Nº 9	Senadora Heloísa Helena	Incluir § 6º ao Art. 60 do ADCT (Art. 6º da PEC) para instituir paridade entre poder público, trabalhadores em educação e usuários nas instâncias de fiscalização e controle social do Fundeb.
Nº 10	Senadora Heloísa Helena	Acrescentar dispositivo para excetuar da Desvinculação de Receitas da União – DRU os recursos previstos no Art. 212 da Constituição e a contribuição social do salário-educação.
Nº 11	Senadora Pedro Simon	Substitutivo para adequar a faixa etária da educação infantil 0 (zero) a 05 (cinco) anos e instituir os seguintes fundos, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (com 15% (quinze por cento) dos recursos do estado e seus municípios); Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Infantil e de Valorização dos Profissionais da Educação Infantil (com 5% (cinco por cento) dos recursos dos municípios); Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Médio (com 5% (cinco por cento) dos recursos do estado); e, no âmbito da União, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (com, no mínimo, 10% (dez por cento) do total dos demais fundos, para assegurar a complementação federal).
Nº 12	Senador Sérgio Cabral	Alterar o § 2º do inciso VII do Art. 60 do ADCT (Art. 6º da PEC) para acelerar os mecanismos de gradação da implementação do Fundeb nos quatro primeiros anos.
Nº 13	Senador Sérgio Cabral	Alterar o inciso V do Art. 60 do ADCT (Art. 6º da PEC) para incrementar os valores previstos para a complementação federal ao Fundeb.
Nº 14	Senadora Lúcia Vânia	Modificar o parágrafo único do inciso VIII do Art. 206 (Art. 3º da PEC) para assegurar que a lei relativa ao piso salarial profissional nacional defina quem são os profissionais da educação escolar.

Emenda nº	Propositor	Proposta
Nº 15	Senador Demóstenes Torres	Alterar o inciso V do Art. 206 (Art. 3º da PEC) para explicitar que a exigência de concurso público para o ingresso no magistério se limita ao setor público.
Nº 16	Senador Tasso Jereissati	Incluir dispositivo para modificar a redação do Art. 208 da Constituição para adequar a faixa etária do atendimento na educação infantil de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, diferenciando o atendimento em creches do atendimento na rede regular de ensino, no caso da pré-escola.
Nº 17	Senador Tasso Jereissati	Alterar o inciso II do Art. 60 do ADCT (Art. 6º da PEC) para dispor que 20% (vinte por cento) dos recursos do Fundeb sejam distribuídos proporcionalmente ao desempenho de qualidade dos alunos, podendo, ainda, 1% (um por cento) dos recursos ser destinado ao financiamento de sistemas de avaliação e monitoramento da educação básica.
Nº 18	Senador Tasso Jereissati	Suprimir o § 5º (cinco por cento) e alterar a redação do caput do Art. 211 da Constituição (Art. 4º da PEC) para explicitar o papel da União na redução das desigualdades educacionais regionais e conferir igual prioridade a todas as modalidades de ensino.
Nº 19	Senador Tasso Jereissati	Incluir dispositivo para alterar o Art. 239 da Constituição de modo a destinar recursos do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) à educação básica e profissional do trabalhador e à educação infantil e profissionalizante de seus dependentes.
Nº 20	Senador Luiz Pontes	Incluir novo parágrafo único no Art. 8º da PEC para condicionar a vigência do Fundeb à aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do respectivo exercício.
Nº 21	Senador Luiz Pontes	Acrescentar § 6º ao Art. 60 do ADCT (Art. 6º da PEC) para permitir que a lei de regulamentação do Fundeb remeta à lei estadual, de forma integral ou parcial, a definição dos critérios de redistribuição dos recursos referentes à educação infantil.
Nº 22	Senador Cristovam Buarque	Alterar o inciso V e o § 2º do Art. 60 do ADCT (Art. 6º da PEC), excluindo, ainda, os §§ 3º e 4º do mesmo Art., para suprimir os mecanismos de gradação na implementação do Fundeb.
Nº 23	Senador Cristovam Buarque	Alterar a redação do inciso VII do Art. 60 do ADCT (Art. 6º da PEC) para destinar 80% (oitenta por cento) dos recursos do Fundeb à remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.
Nº 24	Senador Cristovam Buarque	Acrescentar § 6º ao Art. 60 do ADCT (Art. 6º da PEC) para vedar o contingenciamento orçamentário dos recursos do Fundeb, inclusive da complementação federal.
Nº 25	Senador Cristovam Buarque	Incluir dispositivo no ADCT para instituir a Poupança Educacional do Brasil, no período de 2006 a 2015, com 2% (dois por cento) da

Emenda nº	Propositor	Proposta
		arrecadação de impostos e contribuições sociais (exceto o salário-educação).
Nº 26	Senador Cristovam Buarque	Transformar o Art. 60 do ADCT (Art. 6º da PEC) em Art. 212-A da Constituição, para tornar o Fundeb permanente.
Nº 27	Senador Tasso Jereissati	Substitutivo para incluir recursos do PIS/PASEP no financiamento da educação e instituir os seguintes fundos, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais da Educação (com 15% (quinze por cento) dos recursos do estado e seus municípios); Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Infantil e de Valorização dos Profissionais da Educação Infantil (com 7,5% (sete e meio por cento) dos recursos dos municípios); Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Médio (com 7,5% (sete e meio por cento) dos recursos do estado); e, no âmbito da União, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (para complementação aos demais fundos e financiamento da educação de jovens e adultos).
Nº 28	Senador Leonel Pavan	Alterar a redação do caput e dos incisos II, IV, V e do § 2º do Art.60 do ADCT (Art. 6º da PEC) para suprimir os mecanismos de gradação da implementação do Fundeb, incluir os impostos próprios dos Municípios no Fundo e estabelecer que a complementação federal ao Fundeb será distribuída entre todos os Fundos, sendo somente 70% (setenta por cento) dela feita pelo critério do valor mínimo por aluno.
Nº 29	Senador Leonel Pavan	Alterar os incisos V e VIII do Art. 206 da Constituição (Art. 3º da PEC) para explicitar que a exigência de planos de carreira, concurso público e piso salarial nacional se referem aos profissionais de educação das redes públicas.
Nº 30	Senador Aloizio Mercadante	Modificar a redação do inciso IX do Art. 60 do ADCT (Art. 2º do substitutivo), para preservar o valor real da complementação federal ao Fundeb sem abrir precedente para a criação e constitucionalização de um indexador oficial.
Nº 31	Senador Aloizio Mercadante	Modificar a redação do inciso X do Art. 60 do ADCT (Art. 2º do substitutivo) para aplicar à complementação da União ao Fundeb o disposto no Art. 160 da Constituição, que veda a retenção ou qualquer restrição à entrega das receitas repartidas com os entes federados.
Nº 32	Senador Aloizio Mercadante	Excluir o § 1º do Art. 60 do ADCT (Art. 2º do substitutivo), por motivo de incompatibilidade com o ajuste gradual das contribuições dos entes federados, previsto para a implementação do Fundeb.

Emenda nº	Propositor	Proposta
Nº 33	Senador Aloizio Mercadante	Alterar a redação dada ao Art. 239 da Constituição (Art. 1º do substitutivo) para evitar que recursos do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) sejam direcionados à educação infantil.
Nº 34	Senador Aloizio Mercadante	Alterar a redação do inciso VII do Art. 60 do ADCT (Art. 2º do substitutivo), para que a gradatividade da complementação federal ao Fundeb seja implementada em 04 (quatro) anos.
Nº 35	Senador Sibá Machado	Suprimir a alínea “e” do inciso III do Art. 60 do ADCT (Art. 2º do substitutivo) para que a lei de regulamentação do Fundeb não disponha sobre o piso salarial nacional do magistério público.
Nº 36	Senador Sibá Machado	Modificar o inciso IV do Art. 60 do ADCT (Art. 2º do substitutivo) para vedar a utilização de recursos do Fundeb pelos estados e municípios na expansão da oferta de matrículas fora de seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, permitindo-a nos casos já constituídos.
Nº 37	Senador Sibá Machado	Excluir o inciso XI do Art. 60 do ADCT (Art. 2º do substitutivo) para que não se constitucionalize tipificação de crime de responsabilidade.
Nº 38	Senador Sibá Machado	Excluir o § 6º do Art. 60 do ADCT (Art. 2º do ADCT) para evitar eventuais impugnações dos mecanismos do Fundeb.

Fonte: Parecer nº 486/2006, Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.

A Senadora Heloisa Helena (PT) foi a parlamentar que mais propôs emendas ao projeto da PEC 09/2006, no total de 6 (seis) emendas, seguida de Aloizio Mercadante (PT), Cristovam Buarque (PT), Tasso Jereissati (PSDB) (5 emendas cada parlamentar) e Sibá Machado (PT) (4 emendas). A discussão no Senado girou em torno da criação de três fundos ou fundo único; inclusão da fonte de recursos do PIS e PASEP para a educação básica; percentual de recursos do fundo destinados ao pagamento dos profissionais do magistério e implementação gradativa do fundo.

O tempo do processo legislativo e da discussão no âmbito do poder executivo corroborou para os desafios enfrentados pelos entes na formulação do fundo, mas não foram os únicos. Segue a descrição dos demais desafios superados: os desafios políticos.

4.3.3 *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 daquela na qual funcionam o Legislativo e o Judiciário, o que gera discrepância de atuação entre eles. Por conta da lentidão do processo legislativo” (CASAGRANDE; FREITAS FILHO, 2010, p. 22). Consideram 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).

Antes mesmo da PEC do executivo federal ser encaminhada ao legislativo federal, o Ministro da Educação, Tarso Genro, apresentou em 04/05/2005, o plano de Qualidade da Educação Básica, aos parlamentares da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados Federais. Apontou que o MEC não trabalhava com a política em foco, mas com a visão de sistema, dentro desta visão uma das prioridades era a reorganização do financiamento da educação.

Trazendo à baila a questão do Fundeb, apontou que a concreta obstrução era qual seria o aporte da União para o refinanciamento estratégico, já que existia um processo acordado com a UNDIME e o CONSED, de reorganização dos percentuais das alíquotas de impostos que iriam compor o fundo.

A própria União tinha olhares diferentes para o mesmo tema, de um lado o Ministério da Fazenda, com o compromisso de estabilidade fiscal e macroeconômica do país, de outro, o Ministério da Educação, que era específico e sustentava a posição de que não haveria estabilidade econômica duradoura, não haveria desenvolvimento sustentável, não haveria ideia de nação configurada como realidade, se a educação, o refinanciamento e a qualidade não estivessem nas prioridades do governo.

Neste contexto, a proposta encaminhada ao legislativo federal excluiu o atendimento das creches pelo Fundeb, por questões financeiras e superávit primário. O aporte financeiro da

União, na época do Fundef, era em torno de 500 (quinhentos) milhões de reais, enquanto o valor projetado para o Fundeb era de 4,3 (quatro vírgula três) bilhões de reais, aproximadamente¹³.

O projeto que nos chega do Governo Federal - por mais valoroso que seja, tem sempre de ser melhorado em alguns aspectos. Para tal, precisamos debatê-lo com a União, estados e municípios, os quais vão participar com recursos desse fundo. São eles que vão garantir num primeiro plano a educação básica. Temos de superar uma limitação do projeto: a não inclusão das creches (CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS - MARIA DO ROSÁRIO, 2005, p. 2).

Em um segundo momento, Fernando Haddad, já como Ministro da Educação, apontou que a partir da constituição do Fundeb, “deixa de ser argumento a falta de recursos dos estados mais pobres no que diz respeito à avaliação de desempenho dos seus sistemas educacionais” (CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS – FERNANDO HADDAD, 2005a, p. 7), apresentou, ainda, que o objetivo do Fundeb é atingir as metas do Plano Nacional de Educação, ideia concordada pela UNDIME e CONSED.

Por outro lado, o ministro apontou que o posicionamento da UNDIME era pela inclusão imediata das creches, sendo assim, era óbvia a apresentação de argumentos divergentes pelo CONSED, neste ponto específico, mas que a palavra final caberia aos parlamentares.

O deputado Átila Lira (PSDB), assim como muitos parlamentares, posicionou-se favorável à inclusão das creches no projeto do Fundeb:

Quanto às creches, há uma convergência nesse tratamento preferencial de incluí-las no projeto de lei. Vamos apreciá-lo melhor na Comissão Especial, uma vez que a Comissão de Justiça já optou pela sua admissibilidade. Vamos enfrentar os Governadores, que têm visão fiscalista, os Prefeitos e os Parlamentares nessa luta para tentar conscientizar todos de que a matéria deve ter caráter prioritário. Há convergência nesse sentido do pensamento social sobre a matéria (CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS – ÁTILA LIRA, 2005a, p. 24).

Também favorável às creches, a deputada Iara Bernardi (PT) pautou-se pelo tema do movimento feminista, apontando que “não há possibilidade de projeto que emancipe a mulher, de protagonismo feminino, que deem autonomia às mulheres se não houver pressão. Uma das maiores reivindicações é que as crianças sejam cuidadas pelo poder público” (CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS – IARA BERNARDI, 2005b, p. 24).

¹³ Valores nominais sem correção monetária

Para clarificar a ideia de fundo, como instrumento de financiamento público da educação básica, José Marcelino de Rezende Pinto¹⁴, acadêmico, trouxe os dilemas da educação brasileira como desafios a serem superados: 1) um grande desafio é a quantidade, o PNE fixou metas relativamente arrojadas que implicariam esforço de todos os brasileiros; 2) disparidades regionais, visto que havia estado que gastava, na relação aluno/ano, 4 (quatro) vezes mais que outros, como se houvesse 2 cidadãos: um de primeiro time e outro de segundo time. Ressaltando a importância de um agente complementador, que é papel da União; 3) o fundo pode ser um elemento equalizador dependendo de como é construído.

O acadêmico defendeu a inclusão das creches para alcance de meta do PNE, estabelecida para este seguimento da educação infantil; aumento da vinculação de receitas aos profissionais do magistério de 60% (sessenta por cento) para 80% (oitenta por cento) de receita; discussão de transitoriedade do fundo, apontando que era uma bomba de efeito retardado; aumento das alíquotas vinculadas ao fundo de estados para 22% (vinte e dois por cento) e de municípios para 25% (vinte e cinco por cento) e por fim, vinculação de recursos da União em percentuais relativos ao PIB.

Qualquer número, no entanto, será uma quantidade muito pequena diante da magnitude do segmento populacional de 0 a 3 anos, constituído de 12 milhões de crianças. (...) 1.3 Objetivos e Metas 1. Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% (trinta por cento) da população de até 3 anos de idade e 60 % (sessenta por cento) da população de 4 a 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% (cinquenta por cento) das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 a 5 anos (BRASIL/PNE, 2001).

O desafio aqui apresentado não era somente a discussão de inclusão das creches no fundo e sim, a forma de financiamento das matrículas que seriam contempladas no fundo. A possibilidade de ampliação dos recursos próprios dos municípios era uma alternativa descartada por possíveis prejuízos de municípios com alta arrecadação e pela incapacidade dos municípios com baixa arrecadação. A tomada de decisão do Congresso Nacional foi instituir a complementação da União de forma gradativa e a vinculação em percentual, a partir do quarto ano de implementação do fundo.

Demonstra-se que a divergência de interesses das áreas econômicas e social, da própria União, foi amenizada no debate político, ou seja, o antagonismo entre áreas

¹⁴ José Marcelino de Rezende Pinto: Licenciado em Física pela Universidade de São Paulo (1982), bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (1985), com mestrado e doutorado em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (1989 e 1994). Atualmente é professor associado da Universidade de São Paulo. Tem experiência na área de Política e Gestão Educacional com ênfase em financiamento da educação, municipalização do ensino, regime federativo e educação do campo (LATTES, 2016).

burocráticas pode ser apaziguado por decisão parlamentar, com o amplo debate democrático no processo legislativo.

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 2 (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 sendo 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 Fundeb¹⁵. Os parlamentares que compuseram esta comissão estão descritos no Apêndice VIII desta pesquisa.

Tramitava em paralelo a PEC 536/1997, proposta pelo Deputado Valdemar Costa Neto – PL/SP, em 14/10/1997, desarquivada em 28/03/2003 e por meio deste 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 (Apêndice IX), e ainda, no decorrer do debate da matéria, foram analisadas 35 (trinta e cinco) emendas ao projeto oriundas da Câmara dos Deputados Federais e 38 (trinta e oito) emendas do Senado Federal.

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 técnicos 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, pois os municípios com maior arrecadação de recursos próprios poderiam subsidiar a oferta de mais vagas nesta modalidade, todavia, os de menor arrecadação própria poderiam ter a gestão prejudicada.

¹⁵ Comissão Especial do Fundeb, criada no âmbito da Câmara dos Deputados Federais, destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda Constitucional nº 536-A, de 1997, que modifica o Art. 60 das Disposições Constitucionais Transitórias. Os membros que compuseram a comissão constam no Apêndice VIII.

A União não apresentou nova fonte de recursos 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 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.

Apesar de ser um desafio apontado desde o Fundef, a questão da fiscalização e controle dos recursos do fundo não foi muito debatida na documentação analisada, porém, poder ter sido debatida no processo de regulamentação do Fundeb, cuja análise não está no escopo desta pesquisa.

4.3.4 Conclusão do Item 4.3

A separação de desafios técnicos, institucionais e políticos é utilizada para organização das ideias, porém, os mesmos desafios são vistos no âmbito do debate técnico e político. A tomada de decisão pelos atores da burocracia é avaliada pelos políticos eleitos seguindo as formas de regras institucionais.

A formulação democrática da política pública com diversos atores e interesses traz o benefício de compartilhar e consolidar várias ideias, mas perpassa pelo desafio do tempo do processo, que pode se estender por anos, podendo causar prejuízos ao início da implementação. A discussão demonstra que os múltiplos atores tiveram a oportunidade de apresentar seus interesses, mesmo não sendo contemplados na integralidade pelos tomadores de decisão, ou seja, os parlamentares federais.

Ao que diz respeito ao modelo de tomada de decisão na formulação da política, observa-se traços do Incrementalismo proposto por Lindblom (1959 *apud* SECCHI, 2014, p. 52-54), cujas três características principais podem ser elencadas:

1) problema e soluções são definidos, revisados e redefinidos simultaneamente e em vários momentos da tomada de decisão: a política ora estudada apresentou tomada de decisão pelo auto escalão do Governo Federal antes da proposta ser encaminhada ao poder legislativo federal. Ao ser analisada pelo Congresso Nacional, a decisão política deu outra forma à proposta, que é o caso da inclusão das creches que anteriormente não tinham sido contempladas no fundo. Tanto no debate técnico quanto no debate político, não havia a clareza da dimensão do problema e das soluções. Aqui se trabalhou com projeções de matrículas, de faixa etária, de cenários possíveis de arrecadação, de possibilidade de criação de três fundos, gerando necessidade de revisão e redefinições ao longo do processo de formulação da política.

2) as decisões presentes são consideradas dependentes das decisões tomadas no passado. A formulação e tomada de decisão teve influência do formato do fundo que estava em vigor, o Fundef, e da necessidade de pautar-se nas metas do Plano Nacional de Educação. Também demonstrou que as decisões dependiam das decisões tomadas na formulação de outras legislações e até mesmo do plano de governo do presidente anterior.

3) as decisões são consideradas dependentes dos interesses dos atores envolvidos no processo de elaboração da política pública. Na formulação da proposta de PEC pelo poder executivo, os atores envolvidos expuseram seus interesses e fizeram pressão aos parlamentares para que fossem aprovados. Observa-se que as entidades representativas dos municípios foram as que mais batalharam para ser atendidas em seus pleitos, uma vez que a proposta de PEC enviada pelo poder executivo não contemplou recursos para as creches, mas o PNE, já em vigor, tinha metas robustas para tal etapa do ensino infantil. A União não sinalizou compromisso com a complementação federal aos moldes que garantisse que o custo/aluno contribuísse para uma educação de qualidade.

Os desafios dos atores na formulação do Fundeb foram diversos, mas dois grandes gargalos podem ser enfatizados, o conflito de interesses da área econômica e da área social na distribuição de recursos e prioridades, que precisou ser amenizado com o debate político, e o tempo do processo de formulação da política, que no caso em questão, iniciou no primeiro ano de mandato do presidente Lula (2003) e só foi concluído no último mês desta legislatura (dezembro/2006), ou seja, o planejamento estratégico das ações da educação nacional andou em descompasso com o instrumento de financiamento.

Esta conjunção de atores e interesses traz luz à Abordagem das Arenas, defendida por Lowi (1964), quando pontuou que políticas públicas determinam a dinâmica da política. No

Fundeb, por tratar-se de política de financiamento da educação, nem mesmo a oposição do governo foi contra o projeto, o que estava em jogo eram questões de ajustes às regras do fundo. Da mesma forma, a estruturação dos conflitos, das coalizões e o equilíbrio de poder se modificaram ao longo do processo, transparecendo mais o sentido democrático da construção da política e menos guerras partidárias de oposição por oposição.

Ademais, a pactuação das políticas públicas com a sociedade nos ambientes democráticos atuais é fundamental que os partidos políticos e o próprio Poder Legislativo, que são os canais naturais entre povo e governantes, estejam envolvidos também na coordenação do desenho das políticas públicas (QUEIROZ, 2009, p. 95).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa se propôs a responder duas questões, por meio de análise documental da formulação do Fundeb: a União apresentou-se como ator soberano ou exerceu o papel de intermediadora respeitando a autonomia dos demais entes? Como se deu a articulação dos estados e municípios na defesa de seus interesses?

De acordo com os objetivos gerais e específicos, foram descritos os atores, interesses e desafios na formulação do Fundeb, além dos instrumentos utilizados.

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, e apresentou argumentos que conciliavam os anseios de vários atores.

Mas também ficou 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, desta forma, os entes articulam-se por meio de instituições que os representam nas áreas de seus interesses. Por sua vez, essas instituições se articulam 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, políticos, partidos políticos e são bem aceitos nos debates técnicos e políticos, apresentando uma forma de driblar as forças antagônicas que existem entre os entes no âmbito fiscal.

A sociedade civil teve também 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 pra Valer e o submovimento Fraldas Pintadas, trazendo 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.

O Plano Nacional de Educação 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% (dez por cento) do total de recursos que os estados, Distrito Federal e municípios aportariam ao fundo.

Embora os atores envolvidos no processo de formulação da política pública possam ter valores, interesses e percepções diferentes em determinada situação, para uma política pública ser implementada deve haver a comunhão em torno daquela política para que possa ser efetiva (DIAS; MATOS, 2012).

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, mas são passos importantes para o fortalecimento da educação, a busca pela qualidade e a equidade no processo.

Como limitação desse estudo, destaca-se a dificuldade de análise por uma única abordagem de política pública para a descrição da formulação do fundo, e ainda, levar em consideração que a metodologia por análise documental não responde todas as lacunas que podem ser abertas no processo, tendo como alternativa a coleta de depoimentos de participantes do processo, entretanto, este método de coleta de dados poderia ser inviável em decorrência de mais de uma década dos fatos e o difícil acesso à alguns atores como parlamentares, secretários de estado e ministros.

Como recomendações, uma vez que a pesquisa não teve a pretensão de esgotar o assunto, sugere-se que futuras pesquisas possam analisar o descompasso entre o planejamento estratégico (PNE) e a legislação de financiamento da educação básica; pesquisa de interesse de atores privados na formulação da política educacional; e 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

ABRAMOVAY, R. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: VIEIRA, Paulo Freire et al. **Desenvolvimento Territorial Sustentável no Brasil: Subsídios para uma Política de Fomento**. Florianópolis: APED, 2010.

ADRIÃO, T. et al. **Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de sistemas de ensino por municípios paulistas**. Educação e Sociedade, Campinas, v. 30, n. 108, p. 799-818, out. 2009.

AGÊNCIA SENADO. **Íntegra do Manifesto dos Senadores sobre a Educação**. Redação 11/10/2005, 00h00 – Atualizado em 28/01/2015, 14h37. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2005/10/11/integra-do-manifesto-dos-senadores-sobre-a-educacao>>. Acesso em: 30/10/2016.

ARAÚJO, G. C. **A relação entre federalismo e municipalização**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 36, n. 1, p. 389-402, jan./abr. 2010.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v.18, n.2, p.17-26, jun. 2004.

ÁVILA, M. L. **Ação pública territorializada de desenvolvimento rural: O caso do Território das Águas Emendadas**. 2011. 110 f. Tese de doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, DF. 2011.

BOAVENTURA, E. Os municípios e a educação. In. _____ (Org). **Políticas municipais de educação**. Salvador: EDUFBA, 1996, 150p.

BORDIGNON, G. Democratização e descentralização da educação: políticas e práticas. **Revista Brasileira de Administração da Educação**. Brasília, v. 9, n. 1, p. 71-86, jan.-jun. 1993.

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 (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.

_____. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.

_____. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.

_____. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.**

_____. Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968. **Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5537.htm>. Acesso em: 02/10/2016.

_____. Emenda Constitucional nº 24, de 1º de dezembro de 1983. **Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc24-83.htm> Acesso em: 02/10/2016.

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

_____. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. **Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm> Acesso: em 02/10/2016.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Brasília, DF.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. **Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no Art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.**

_____. 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.**

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.**

_____. 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.**

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

_____. Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. **Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007.**

_____. Emenda Constitucional nº53, 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> Acesso em: 02/10/2016.

_____. MEC. Resolução nº 1, de 15 de fevereiro de 2007. **O Ministro de Estado de Educação resolve: as ponderações aplicáveis à distribuição proporcional dos recursos advindos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.**

_____. 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.** Brasília, DF.

_____. 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 nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências.**

_____. MEC. Portaria Normativa nº 41, de 27 de dezembro de 2007. **O MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, no uso de suas atribuições, tendo em vista o disposto na Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, e considerando a inexistência de deliberação da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade de que trata o Art. 12 dessa mesma Lei, que especifique as ponderações a serem seguidas, em 2008, para as diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.**

_____. MEC. Portaria nº 932, de 30 de julho de 2008. **Aprova a Resolução nº 1 da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, nos termos do Art. 12, § 2º, da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para vigência no exercício de 2009.**

_____. MEC. **Manual do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.** Brasília: 2008, 92 p.

_____. MEC. Portaria nº 777, de 10 de agosto de 2009. **Aprova a Resolução nº 3 da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, nos termos do Art. 12, § 2º, da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para vigência no exercício de 2010.**

_____. MEC. Portaria nº 873, de 01 de julho de 2010. **Aprova a Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício de 2011.**

_____. MEC. Portaria nº 1.322, de 21 de setembro de 2011. **Aprova a Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício de 2012.**

_____. MEC. Resolução nº 8, de 25 de julho de 2012. **Aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2013.**

_____. MEC. Resolução nº 1, de 31 de dezembro de 2013. **Aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, para vigência no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb no exercício de 2014.**

_____. MEC. Resolução nº 1, de 24 de julho de 2014. **Aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2015.**

_____. MEC. Resolução MEC nº 1, de 29 de julho de 2015. **Aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2016.**

_____. MEC/MF. Portaria Interministerial nº 11, de 30 de dezembro de 2015. **Na operacionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, serão observados, no exercício de 2016, os parâmetros anuais estabelecidos na forma dos anexos.**

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

CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS. **Discursos e Notas Taquigráficas**. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada>>. Acesso em: 02/10/2016.

_____. **Discursos e Notas Taquigráficas**: Comissão de Educação e Cultura - Reunião Ordinária/Audiência Pública n. 1374/05. Brasília/DF: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 14/09/2005(a).

_____. **Discursos e Notas Taquigráficas**: Comissão de Legislação Participativa – Videoconferência n. 1824/05. Brasília/DF: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 04/10/2005(b).

_____. **Discursos e Notas Taquigráficas**: Comissão Especial – PEC 536-A/97. Reunião Ordinária n. 1597/05. Brasília/DF: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 19/10/2005(c).

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.

CASTRO, J. A. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos, In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade, Brasília, Unesco, 2010, p. 169-190.

CARVALHO, C. H. A. Financiamento da Educação Brasileira - perspectiva histórica e desafios futuros. In: **Avaliação de Políticas Públicas Federativas**. São Paulo: Editora Quanta, 2014.

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, em Brasília-DF.

CUNHA, L. A. **Educação, estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1991.

CUNHA, M. C. **Gestão Educacional nos Municípios: entraves e perspectivas**. Salvador: EDUFBA, 2009.

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.

DIAS, R; MATOS, F. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica do Distrito Federal**. Texto promulgado em 08 de junho de 1993, atualizado até a Emenda à Lei Orgânica nº 60, 20 de dezembro de 2011. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70442>>.

DUARTE, L. **Diretas Já**. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/historia/diretas-ja/>>. Acesso em: 27/10/2016.

DYE, T. R. **Understanding Public Policy**. 10th ed. United States: Prentice-Hall, 2002.

ESTADO DE ALAGOAS. **Constituição Estadual**. Texto promulgado em 05 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 38, de 13 de maio de 2010. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70455>>. Acesso em: 01/12/2016.

ESTADO DO AMAPÁ. **Constituição Estadual**. Texto promulgado em 20 de dezembro de 1991, atualizado até a Emenda Constitucional nº 44, de 21 de setembro de 2009. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70441>>. Acesso em: 01/12/2016.

ESTADO DO AMAZONAS. **Constituição Estadual**. Texto promulgado em 05 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 75, de 26 de dezembro de 2011. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70430>>. Acesso em: 01/12/2016.

ESTADO DA BAHIA. **Constituição Estadual**. Texto promulgado em 05 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 14, de 17 de junho de 2010. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70433>> Acesso em 01/12/2016.

ESTADO DO CEARÁ. **Constituição Estadual**. Texto promulgado em 05 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 74, de 19 de abril de 2012. Disponível em: < Texto promulgado em 05 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 74, de 19 de abril de 2012.> Acesso em: 01/12/2016.

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Constituição Estadual. Texto promulgado em 05 de outubro de 1989, atualizado até a Emenda Constitucional nº 86, de 16 de julho de 2012. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70429>>. Acesso em: 01/12/2016.

ESTADO DE GOIÁS. Constituição Estadual. Texto promulgado em 5 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 48, de 4 de julho de 2012. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70434>>. Acesso em: 01/12/2016.

ESTADO DO MARANHÃO. Constituição Estadual. Texto promulgado em 5 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 66, de 20 de junho de 2012. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70443>>. Acesso em: 01/12/2016.

ESTADO DO MATO GROSSO. Constituição Estadual. Texto promulgado em 05 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 61, de 13 de julho de 2011. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70444>>. Acesso em: 01/12/2016.

ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. Constituição Estadual. Texto promulgado em 5 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 51, de 8 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70445>>. Acesso em: 01/12/2016.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Constituição Estadual. Texto promulgado em 21 de setembro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 90, de 12 de julho de 2012. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70446>>. Acesso em: 01/12/2016.

ESTADO DO PARÁ. Constituição Estadual. Texto promulgado em 5 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 53, de 21 de março de 2012. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/243099>>. Acesso em: 01/12/2016.

ESTADO DA PARAÍBA. Constituição Estadual. Texto promulgado em 5 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 18, de 9 de dezembro de 2003. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70448>>. Acesso em: 01/12/2016.

ESTADO DO PARANÁ. Constituição Estadual. Texto promulgado em 5 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 31, de 22 de maio de 2012. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70436>>. Acesso em: 01/12/2016.

ESTADO DE PERNAMBUCO. Constituição Estadual. Texto promulgado em 5 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 32, de 18 de dezembro de 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70449>>. Acesso em: 01/12/2016.

ESTADO DO PIAUÍ. Constituição Estadual. Texto promulgado em 5 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 32, de 27 de outubro de 2011. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70447>>. Acesso em: 01/12/2016.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Constituição Estadual. Texto promulgado em 5 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 53, de 26 de junho de 2012. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70450>>. Acesso em: 01/12/2016.

ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Constituição Estadual. Texto promulgado em 3 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 4, de 14 de novembro de

2000. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70437>>. Acesso em 01/12/2016.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Constituição Estadual**. Texto constitucional de 3 de outubro de 1989 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de nº 1, de 1991, a 65, de 2012. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70451>>. Acesso em: 01/12/2016.

ESTADO DE RONDÔNIA. **Constituição Estadual**. Texto promulgado em 28 de setembro de 1989, atualizado até a Emenda Constitucional nº 80, de 22 de agosto de 2012. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70438>>. Acesso em: 01/12/2016.

ESTADO DE RORAIMA. **Constituição Estadual**. Texto promulgado em 31 de dezembro de 1991 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 23, de 7 de julho de 2009. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70439>>. Acesso em: 01/12/2016.

ESTADO DE SANTA CATARINA. **Constituição Estadual**. Texto promulgado em 5 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 62, de 19 de julho de 2012. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70453>>. Acesso em: 01/12/2016.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Constituição Estadual**. Texto promulgado em 5 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 36, de 17 de maio de 2012. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70452>>. Acesso em: 01/12/2016.

ESTADO DE SERGIPE. **Constituição Estadual**. Texto promulgado em 05 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 41, de 11 de novembro de 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70454>>. Acesso em: 01/12/2016.

ESTADO DO TOCANTINS. **Constituição Estadual**. Texto promulgado em 05 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 25, de 21 de dezembro de 2011. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70431>>. Acesso em: 01/12/2016.

FARAH, M. F. S. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo**. Revista de Administração Pública - RAP. Rio de Janeiro 35:119-44, Jan./Fev. 2001.

_____. Políticas Públicas e Municípios: inovação ou adesão. In: TOMAZINI, C.; LUKIC, M. R. (Org.). **As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2013.

FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, n. 51, fev. 2003.

FIGUEIRA, P. **Partido Democrático Social (PDS)**. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-democratico-social-pds>>. Acesso em: 27/10/2016.

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

GADOTI, M.; ROMAO, J. E. (Org). **Municípios e educação**. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 1993.

GELINSKI, C. R. O. G; SEIBEL, E. J. **Formulação de políticas públicas**: questões metodológicas relevantes. Revista de Ciências Humanas, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, Abr./Out. 2008.

GERSTON, L. N. **Public policy making**: process and principles. 3.ed. New York: M. E. Sharpe, 2010.

GIL, A. C. **Como elaborar projeto de pesquisa**. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRISA, C. **Diferentes olhares na análise de políticas públicas**: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. Sociedade e Desenvolvimento Rural *on line*, v. 4, n. 1, jun. 2010.

GRUBER, J. **Finanças públicas e política pública**. Tradução e revisão Antônio Zoratto Sanvincente. Rio de Janeiro: LTC, 2009.

HALL, P. **Policy Paradigm, Social Learning and the State**: the case of economic policymaking in Britian. Comparative Politics, v. 25, n. 3, 1993.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

INEP. **Censo Escolar**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>>. Acesso em: 27/10/2016.

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

JENKINS, W. I. **Policy Analysis**: a Political and Organization Perspective. Londres: Martin Robertson, 1978.

JONES, C. O. An Introduction to the Study of Public Policy. 3 ed. Monterey, California: Brooks/Cole, 1984.

LASCOUMES, P.; LE GALÉS, P. Gouverner par les Instruments. Paris: Presses de la Foudation Nationale des Sciences Politiques, 2004. 370p.

LAVILLE, C; DIONE, J. **A Construção do Saber**: Manual de Metodologia da Pesquisa em Ciências Humanas. Tradução Heloisa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LOWI, T. J. **American Business, public policy, case studies, and political theory**. World Politics, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

_____. **Four systems of policy, politics, and choice**. Public Administration Review, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul.-ago. 1972.

MAGRO, F. C. **Federalismo, políticas educacionais e qualidade do gasto público: uma análise do Fundeb no Tocantins**. 161 f. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Universidade Federal do Tocantins, TO. 2014.

MINKENBERG, M. **The Radical Right in Public Office: Agenda-Setting and Policy Effects**. *West European Politics*, v. 24, n. 4, p. 1-21, 2001.

MOVIMENTO FRALDAS PINTADAS. Disponível em: <<https://m.facebook.com/movimentofraldas-pintadas/>>. Acesso em: 09/11/2016.

MULLER, P. **L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique**. *Revue française de Science politique* 50e anée, n. 2, 2000. p. 189-208.

NOGUEIRA, O. **Sistemas políticos e o modelo brasileiro**. Brasília: Coordenação de Edições Técnicas, 2015, 288 p.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor; Brasília, Enap, 1997.

OLIVEIRA, V. E. **As fases do processo de política pública**. In: MARCHETTI, V (Org.). *Políticas públicas em debate*. 1ª ed. São Bernardo do Campo, SP: MP Editora, 2013.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo**, 2002.

PERES, U. **Financiamento da Educação no Brasil e seus Desafios**. In.: *Anuário Brasileiro da Educação Básica 2015*. São Paulo: Editora Moderna, 2015.

PINTO, J. M. R. **Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios**. *Caderno de Pesquisa*, v. 44, n. 153, p. 624-644, jul./set. 2014.

QUEIROZ, R. B. **Formação e gestão de políticas públicas**. 2.ed. Curitiba: Ibpx, 2009.

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.

RUA, M. G.; ROMANINI, R. **Para Aprender Políticas Públicas**. Instituto de Gestão Economia e Políticas Públicas – IGEPP, 2013. Disponível em: <http://igepp.com.br/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=wFYLCUUH4EIO_R80EZX95plnd8BJSiLb2-R4gjIjMJM>. Acesso em: 31/10/2016.

SABATIER, P. **Top-down and bottom-up approaches to implementation research**. In: HILL M. *The policy process: a reader*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1997.

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

SENADO FEDERAL. **Discursos e Notas Taquigráficas**. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>> Acesso em: 01/12/2016.

_____. Parecer nº 486/2006 da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=41018&tp=1>> Acesso em: 06/12/2016.

SOUZA, C. Estado da arte em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. T. S.; MARQUES, E.C. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

TEIXEIRA, A. S. **A Educação e a Crise Brasileira**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1956.

TOMAZINI, C.; LUKIC, M. R. **As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2013.

_____. **Abordagem cognitiva na análise de políticas públicas na América Latina: um novo olhar sobre velhas questões?** In: IX Encontro da ABCP, 2014, Brasília.

TINÔCO, D. S. **Modelos Contemporâneos de Análise de Políticas Públicas na França: análise sequencial, análise cognitiva, análise de redes**. Interface - Natal/RN, v. 5, n. 1, jan./jun. 2008.

WALKER, J. L. **Mobilizing Interest Group in America: Patrons, Professions and Social Movements**. Ann Arbor. University of Michigan Press, 1991.

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

APÊNDICE I

Documentos do Debate Técnico no Poder Executivo

TIPO DE DOCUMENTO	DATA	EMISSOR	TEMA	ELEMENTOS ANALISADOS
Programa de Governo		Partido dos Trabalhadores	Programa de Governo do Presidente Lula nas eleições de 2002	Proposta da política para educação
Portaria nº 1.345/2003	29/05/2003	Ministério da Educação	Criar grupo de trabalho para apresentar proposta de criação, regulamentação e implantação do Fundeb	Diretrizes e atores no âmbito do Poder Executivo Federal
Decreto	22/10/2003	Presidência da República	Institui grupo de trabalho interministerial encarregado de analisar a proposta de criação e implementação do Fundeb, em substituição ao atual Fundef	Diretrizes e atores no âmbito do Poder Executivo Federal
Portaria nº 3.357/2003	14/11/2003	Ministério da Educação	Designação de membros para compor o grupo de trabalho interministerial encarregado de analisar a proposta de criação e implementação do Fundeb, em substituição ao atual Fundef	Diretrizes e atores no âmbito do Poder Executivo Federal
Ofício nº 124/2003	11/12/2003	UNDIME e UNCME	Encaminhamento da Carta de Recife ao MEC, que trata da discussão de especificidades da educação infantil	A inserção de novos atores na formulação do Fundeb

TIPO DE DOCUMENTO	DATA	EMISSOR	TEMA	ELEMENTOS ANALISADOS
Relatório de grupo de trabalho	12/12/2003	Ministério da Educação	Relatório final do grupo de trabalho criado por decreto de 21/03/2003, para analisar e sugerir os ajustes e adequações necessárias à Proposta de Emenda Constitucional de criação do Fundeb	Desafios técnicos enfrentados na formulação da política
Aviso nº 1314/MEC/GM	16/12/2003	Ministério da Educação	Encaminha à Casa Civil documentos com proposta de emenda à constituição e criação do Fundeb	Datas de encaminhamento de proposta
Portaria nº 648/2004	17/03/2004	Ministério da Educação	Institui grupo executivo interno incumbido de analisar a proposta de criação e implementação do Fundeb, em substituição ao atual Fundef	Datas de retomada de trabalhos
Ata de Colóquio	14/06/2004	Ministério da Educação	Considerações, sugestões e problemas levantados, em colóquio realizado no auditório do MEC, Brasília/DF	Debate entre diversos atores
Ata de Colóquio	21/06/2004	Ministério da Educação	Considerações, sugestões e problemas levantados, em colóquio realizado no município de Porto Alegre/RS	Debate entre diversos atores
Ata de Colóquio	30/06/2004	Ministério da Educação	Considerações, sugestões e problemas levantados, em colóquio realizado no município de São Paulo/SP	Debate entre diversos atores

TIPO DE DOCUMENTO	DATA	EMISSOR	TEMA	ELEMENTOS ANALISADOS
Ata de Colóquio	07/07/2004	Ministério da Educação	Considerações, sugestões e problemas levantados, em colóquio realizado no município de Belo Horizonte/MG	Debate entre diversos atores
Ata de Colóquio	12/07/2004	Ministério da Educação	Considerações, sugestões e problemas levantados, em colóquio realizado no município de Teresina/PI	Debate entre diversos atores
Ata de Colóquio	19/07/2004	Ministério da Educação	Considerações, sugestões e problemas levantados, em colóquio realizado no município de Palmas/TO	Debate entre diversos atores
Ata de Colóquio	09/08/2004	Ministério da Educação	Considerações, sugestões e problemas levantados, em colóquio realizado em Brasília/DF	Debate entre diversos atores
Relatório Síntese dos Colóquios Sobre o Fundeb	-	Ministério da Educação	Considerações, sugestões e problemas levantados, em todos os colóquios realizados	Debate entre diversos atores
Ofício nº 7519/2004/SEB-MEC	09/09/2004	Ministério da Educação	Convite ao Sr. Presidente do CONSED para participar de Teleconferência Nacional sobre o Fundeb	Debate entre diversos atores
Ofício nº 7521/2004/SEB-MEC	09/09/2004	Ministério da Educação	Convite ao Sr. Presidente da UNDIME para participar de Teleconferência Nacional sobre o Fundeb	Debate entre diversos atores

TIPO DE DOCUMENTO	DATA	EMISSOR	TEMA	ELEMENTOS ANALISADOS
Carta nº 041/2004 SE/CONSED	15/09/2004	CONSED	Sugestões encaminhadas ao Ministro da Educação na elaboração da PEC de criação do Fundeb	Proposta do CONSED à formulação do Fundeb
Resolução	16/09/2004	UNDIME	Sugestões encaminhadas ao Ministro da Educação na elaboração da PEC de criação do Fundeb	Proposta da UNDIME à formulação do Fundeb
Nota Técnica	04/10/2004	UNDIME	Nota Técnica preliminar sobre os impactos do Fundeb	Proposta da UNDIME à formulação do Fundeb
Carta nº 168/2004	25/10/2004	UNDIME	Encaminha ao Sr. Secretário de Educação Básica proposta de Emenda a Constituição	Proposta da UNDIME à formulação do Fundeb
Avaliação	18/11/2004	UNDIME	Avaliação do processo democrático de construção do Fundeb - Avanços e Retrocessos	Posicionamento da UNDIME quanto ao processo democrático na formulação do Fundeb
E.M.I nº 019/2005 - MEC/MF/MP	12/05/2005	Ministérios da Educação, Fazenda e Planejamento, Orçamento e Gestão	Encaminha minuta de proposta de Emenda à Constituição de criação do Fundeb	Datas, atores e proposições na formulação do Fundeb

TIPO DE DOCUMENTO	DATA	EMISSOR	TEMA	ELEMENTOS ANALISADOS
Carta 75/2005	23/05/2005	UNDIME	Solicitação aos senhores Secretários Executivos e de Educação Básica do Ministério da Educação de planilhas com simulações de inclusão gradativa dos impostos e das matrículas ao Fundeb	Possível divergência de interesses entre atores na formulação do Fundeb
Ata de da III Reunião Ordinária do CONSED/2005	15 e 16/08/2005	CONSED	Proposituras do CONSED à PEC n° 415/2005	Proposições na formulação do Fundeb
Carta 158/2005	26/08/2005	UNDIME	Carta endereçada aos Deputados Federais com proposituras da UNDIME à PEC n° 415/2005	Proposições na formulação do Fundeb
Carta n° 031/2005 - SE/CONSED	15/09/2005	CONSED	Carta endereçada ao Sr. Ministro da Educação com proposta de alteração na PEC n° 415/2005	Proposições na formulação do Fundeb
Moção	16/09/2005	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	Manifestação de inconformidade com a exclusão da educação infantil de zero a três anos do projeto do Fundeb	Análise da transversalidade da política pública
Mem. 355/2005 - SEESP	30/09/2005	Secretaria de Educação Especial / MEC	Encaminha nota técnica sobre fatores de diferenciação do Fundeb na Educação Especial para subsídio do Secretário de Educação Básica, referente à necessidade de diferenciação do custo por aluno	Desafios técnicos enfrentados na formulação da política

TIPO DE DOCUMENTO	DATA	EMISSOR	TEMA	ELEMENTOS ANALISADOS
Ofício nº 2260/2005 - CNM/BSB	11/10/2005	CNM - Confederação Nacional de Municípios	Ofício encaminhado aos prefeitos com análise da PEC Nº 415/2005	Desafios técnicos, institucionais e políticos enfrentados na formulação da política
Carta de Vitória	04/11/2005	Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil	Carta solicitando providências à União, quanto ao financiamento da educação infantil	Desafios técnicos, institucionais e políticos enfrentados na formulação da política
Redação da PEC 536 - C/97	02/02/2006	Câmara dos Deputados Federais	Redação final da PEC 536 - C/97 encaminhada ao Senado Federal	Desafios técnicos, institucionais e políticos enfrentados na formulação da política
Carta MEC/CONSED/UNDIME	28/04/2006	MEC/CONSED/UNDIME	Carta conjunta encaminhada aos Senadores da República solicitando apoio na concretização da criação do Fundeb	Desafios técnicos, institucionais e políticos enfrentados na formulação da política

Fonte: elaborada pela autora (2016).

APÊNDICE II

Documentos do Debate Político no Congresso

Documento	Origem	Data	Evento	Comissão	Assunto	Participantes
Nota Taquigráfica	Câmara dos Deputados Federais	22/02/2005	Encontro com Prefeitos	-	I ENCONTRO DE PREFEITOS E PREFEITAS DO PT DO PARÁ	LUIZ SILVEIRA RANGEL - Diretor de Programas e Projetos Educacionais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação do Ministério da Educação PAULO EGON WIEDERKEHR - Diretor do Departamento de Desenvolvimento de Políticas de Financiamento da Educação Básica do Ministério da Educação. JOÃO TEOBALDO DE AZEVEDO NETO - Consultor do Departamento de Desenvolvimento de Políticas de Financiamento da Educação Básica, do Ministério da Educação RÔMULO PAES DE SOUSA - Secretário de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. HELENO FRANCO MESQUITA - Diretor da Secretaria-Executiva do Ministério das Cidades. BENNY SHASBERG - Diretor de Planejamento Urbano da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, do Ministério das Cidades. CLÓVIS FRANCISCO NASCIMENTO FILHO - Diretor de Água e Esgoto da Secretaria de Saneamento Ambiental, do Ministério das Cidades. ROBERTO MOREIRA - Gerente de Financiamento e Infraestrutura da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, do Ministério das Cidades. VICENTE GOMES PARENTE - Representante da Superintendência de Regulação da Comercialização de Eletricidade — SRC da Agência Nacional de Energia Elétrica —

Documento	Origem	Data	Evento	Comissão	Assunto	Participantes
						ANEEL. ANDRÉ RAMON SILVA MARTINS - Coordenador-Geral de Desenvolvimento de Políticas Sociais do Ministério de Minas e Energia. JOSÉ MAURÍCIO DA SILVA PONTES - Coordenador do Programa Luz para Todos, no Pará. ÁLVARO ANTÔNIO BRESSAN - Diretor de Planejamento e Projetos Sociais da Rede CELPA
Nota Taquigráfica	Câmara dos Deputados Federais	04/05/2005	Audiência Pública N°: 0506B/05	Comissão de Educação e Cultura	Apresentação do Plano de Qualidade da Educação Básica	TARSO GENRO – Ministro de Estado da Educação
Nota Taquigráfica	Câmara dos Deputados Federais	14/09/2005	Reunião Ordinária/Audiência Pública N°: 1374/05	Comissão de Educação e Cultura	Apreciação de requerimentos. Diretrizes da gestão do Ministro Fernando Haddad à frente da Pasta da Educação, sobretudo no tocante à inclusão da educação infantil até 3 anos no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica — Fundeb e à edição de decretos e portarias sobre a reforma universitária	Parlamentares da Comissão

Documento	Origem	Data	Evento	Comissão	Assunto	Participantes
Nota Taquigráfica	Câmara dos Deputados Federais	04/10/2005	Videoconferência N°: 1824/05	Comissão de Legislação Participativa	Videoconferência sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb	JOSÉ MARCELINO DE REZENDE PINTO - Professor da Universidade de São Paulo - USP. ROBERTO FRANKLIN DE LEÃO - Secretário-Geral da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE. CLEUZA RODRIGUES REPULHO - Membro da Diretoria da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME. ÂNGELA BARRETO - Representante do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil - MIEIB. DENISE CARREIRA SOARES - Coordenadora da Campanha Nacional pelo Direito à Educação
Nota Taquigráfica	Câmara dos Deputados Federais	08/11/2005	Audiência Pública N°: 1739/05	Comissão Especial - PEC 536-A/97 - Desenvolvimento Do Ensino Fundamental	Apreciação de requerimento. Debate sobre a Proposta de Emenda à Constituição n° 536, de 1997, sobre criação do Fundeb — Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação	CÉLIA CORRÊA – Secretária - Adjunta da Secretaria de Orçamento Federal, representando o Sr. Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. LÍSCIO FÁBIO DE BRASIL CAMARGO - Secretário-Adjunto da Secretaria do Tesouro Nacional, representando o Sr. Ministro de Estado da Fazenda
Nota Taquigráfica	Câmara dos Deputados Federais	09/11/2005	Audiência Pública N°: 1769/05	Comissão Especial - PEC 536-A/97 — Desenvolvimento Do Ensino Fundamental	Debate acerca da Proposta de Emenda à Constituição n° 536/97, sobre ensino fundamental	MARIA HELENA CARVALHO LOPES - Secretária-Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. EDUARDO PEREIRA NUNES - Presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE
Nota Taquigráfica	Câmara dos Deputados Federais	18/10/2005	Sessão de instalação N°: 1583	Comissão Especial Fundeb	Instalação da Comissão e eleição do seu Presidente	Parlamentares da Comissão

Documento	Origem	Data	Evento	Comissão	Assunto	Participantes
Nota Taquigráfica	Câmara dos Deputados Federais	19/10/2005	Reunião ordinária N°: 1597/05	Comissão Especial - PEC 536-A/97 - Desenvolvimento do Ensino Fundamental	Tentativa de elaboração de calendário de trabalhos	Parlamentares da Comissão
Nota Taquigráfica	Câmara dos Deputados Federais	20/10/2005	Reunião Ordinária N°: 1636/05	Comissão Especial - PEC 536 - A/97 - Desenvolvimento do Ensino Fundamental	Definição da agenda de audiências públicas	Parlamentares da Comissão
Nota Taquigráfica	Câmara dos Deputados Federais	25/10/2005	Audiência Pública N°: 1668/05	Comissão Especial - PEC 536 - A/97 – Desenvolvimento do Ensino Fundamental	Discussão acerca da complementação, pela União, dos recursos do FUNDEF e sobre a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. Apreciação de requerimentos	FERNANDO HADDAD - Ministro de Estado da Educação

Documento	Origem	Data	Evento	Comissão	Assunto	Participantes
Nota Taquigráfica	Câmara dos Deputados Federais	26/10/2005	Audiência Pública/Ordinária N°: 1.700/2005	Comissão Especial - PEC 536 - A/97 – Desenvolvimento do Ensino Fundamental	Discussão acerca da complementação, pela União, dos recursos destinados ao FUNDEF e sobre a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb. Votação de requerimento. Eleição de Vice-Presidentes	ALBÉRICO MASCARENHAS - Coordenador do Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ. NEWTON LIMA - Vice-Presidente da Frente Nacional de Prefeitos. Prefeito de São Carlos, Estado de São Paulo. PAULO ZIULKOSKI - Presidente da Confederação Nacional dos Municípios. MARIA AUXILIADORA SEABRA RESENDE - Vice-Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED. MARIA DO PILAR LACERDA ALMEIDA E SILVA - Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME
Nota Taquigráfica	Câmara dos Deputados Federais	27/10/2005	Audiência Pública N°: 1717/05	Comissão Especial - PEC 536-A/97 – Desenvolvimento Do Ensino Fundamental	Debate sobre a Proposta de Emenda à Constituição n° 536-A, de 1997. Apreciação de requerimentos	DENISE CARREIRA - Coordenadora-Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. JUÇARA MARIA DUTRA VIEIRA - Presidenta da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação — CNTE. JOSÉ DINIZ SENA - Diretor de Comunicação da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas — UBES. ANTÔNIA DE PÁDUA - Representante da Marcha Mundial de Mulheres
Nota Taquigráfica	Câmara dos Deputados Federais	10/11/2005	Audiência Pública/Reunião Ordinária N°: 1785/05	Comissão Especial - PEC 536 -A/97 – Desenvolvimento Do Ensino Fundamental	Debate acerca da Proposta de Emenda à Constituição n° 415/05, sobre financiamento do ensino	ÂNGELA BARRETO - Membro do Comitê Diretivo do Movimento Interfóruns de Educação Infantil no Brasil - MIEIB. AMARILDO BAESSO - Vice-Presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA. VITAL DIDONET - Membro do Comitê Consultivo da Confederação Brasileira da Organização Mundial para Educação Pré-Escolar - OMEP/Brasil

Documento	Origem	Data	Evento	Comissão	Assunto	Participantes
Nota Taquigráfica	Câmara dos Deputados Federais	16/11/2005	Audiência Pública N°: 1820/05	Comissão Especial - PEC 536-A/97 – Desenvolvimento do Ensino Fundamental	Debate sobre resultados obtidos com o FUNDF e expectativas quanto à implementação do FUNDB	PAULO RENATO SOUZA - Ex-Ministro da Educação. FRANCISCO DAS CHAGAS FERNANDES - Secretário de Educação Básica do Ministério da Educação
Nota Taquigráfica	Câmara dos Deputados Federais	19/11/2005	Reunião Ordinária N°: 1936A/05	Comissão Especial - PEC 536-A/97 – Desenvolvimento do Ensino Fundamental	Apresentação e discussão do relatório sobre o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica - Fundeb	Parlamentares da Comissão
Nota Taquigráfica	Câmara dos Deputados Federais	23/11/2005	Reunião Ordinária N°: 1.891/05	Comissão Especial - PEC 536-A/97 – Desenvolvimento do Ensino Fundamental	Debate sobre a Proposta de Emenda à Constituição n° 415, de 2005, modificadora do Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Parlamentares da Comissão
Nota Taquigráfica	Câmara dos Deputados Federais	29/11/2005	Audiência Pública N°: 1936/05	Comissão Especial - PEC 536-A/97 – Desenvolvimento do Ensino Fundamental	Prestação de esclarecimentos sobre o aporte de recursos da União para implementação do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb	ANTONIO PALOCCI - Ministro de Estado da Fazenda

Documento	Origem	Data	Evento	Comissão	Assunto	Participantes
Nota Taquigráfica	Câmara dos Deputados Federais	30/11/2005	Reunião Ordinária N°: 1954/05	Comissão Especial - PEC 536-A/97 – Desenvolvimento do Ensino Fundamental	Discussão do parecer da Deputada Iara Bernardi à Proposta de Emenda à Constituição n° 536-A, de 1997, que modifica o Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e cria o Fundeb	Parlamentares da Comissão
Nota Taquigráfica	Câmara dos Deputados Federais	01/12/2005	Reunião Ordinária N°: 1974/05	Comissão Especial - PEC 536-A/97 – Desenvolvimento do Ensino Fundamental	Discussão do relatório final. Concessão de pedido de vista a diversos Deputados	Parlamentares da Comissão
Nota Taquigráfica	Câmara dos Deputados Federais	08/12/2005	Reunião Ordinária N°: 2033/05	Comissão Especial - PEC 536-A/97 – Desenvolvimento do Ensino Fundamental	Discussão do relatório da Deputada Iara Bernardi à Proposta de Emenda à Constituição n° 536-A/97, que modifica o Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e cria o Fundeb	Parlamentares da Comissão
Nota Taquigráfica	Câmara dos Deputados Federais	26/04/2006	Audiência Pública N°: 0504/06	Comissão de Educação e Cultura	Debate sobre o tema Semana de Ação Mundial: a valorização dos profissionais de educação e o custo aluno/qualidade no Fundeb	CÉLIO DA CUNHA - Assessor Especial da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura - UNESCO HUGO YASKI - Presidente da Confederação dos Trabalhadores em Educação da República da Argentina JUÇARA MARIA DUTRA VIEIRA - Presidenta da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE DENISSE CARREIRA - Jornalista,

Documento	Origem	Data	Evento	Comissão	Assunto	Participantes
						Coordenadora da Campanha Nacional pelo Direito à Educação ELIE JOUEN - Secretário-Geral Adjunto da Internacional de Educação
Nota Taquigráfica	Câmara dos Deputados Federais	04/09/2006	Instalação N°: 1071/06	Comissão Especial - PEC 536-A/97 – Desenvolvimento do Ensino Fundamental	Instalação e eleição do Presidente	Parlamentares da Comissão
Nota Taquigráfica	Câmara dos Deputados Federais	05/09/2006	Reunião ordinária N°: 1080/06	Comissão Especial - PEC 536-A/97 – Desenvolvimento Do Ensino Fundamental	Eleição dos Vice-Presidentes da Comissão	Parlamentares da Comissão
Nota Taquigráfica	Câmara dos Deputados Federais	03/10/2006	Reunião Ordinária N°: 1123/06	Comissão Especial - PEC 536-A/97 – Desenvolvimento do Ensino Fundamental	Apresentação do parecer preliminar pela Relatora, Deputada Iara Bernardes	Parlamentares da Comissão
Nota Taquigráfica	Câmara dos Deputados Federais	07/11/2006	Reunião Ordinária N°: 1151/06	Comissão Especial - PEC 536-A/97 – Desenvolvimento do Ensino Fundamental	Votação e aprovação do parecer ao Substitutivo do Senado Federal à Proposta de Emenda à Constituição n° 536-E, de 1997, que modifica o Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Parlamentares da Comissão

Documento	Origem	Data	Evento	Comissão	Assunto	Participantes
Nota Taquigráfica	Câmara dos Deputados Federais	23/11/2006	Reunião Ordinária N°: 1248/06	Comissão Especial - PEC 536-A/97 – Desenvolvimento do Ensino Fundamental	Aprovação da redação do vencido da Proposta de Emenda à Constituição n° 536-A, de 1997	Parlamentares da Comissão
Nota Taquigráfica	Senado Federal	07/03/2006	2ª Reunião Extraordinária / 1ª AUDIÊNCIA PÚBLICA	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Reunião destina-se à realização da 1ª AUDIÊNCIA PÚBLICA para instruir a PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 9, DE 2006 - “Dá nova redação aos arts. 23, 30, 206 e 212 da Constituição Federal e ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e acrescenta § 5º ao Art. 211 da Constituição Federal (Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb)”	Maria Auxiliadora Seabra Rezende – Secretária de Educação e Cultura do Estado de Tocantins e Vice-Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação dos Estados e do Distrito Federal – CONSED; e Maria do Pilar Lacerda Almeida e Silva – Presidente da União Nacional dos dirigentes Municipais de Educação – UNDIME
Nota Taquigráfica	Senado Federal	09/03/2006	4ª Reunião Extraordinária / 2ª AUDIÊNCIA PÚBLICA	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Reunião destina-se à realização da 2ª AUDIÊNCIA PÚBLICA para instruir a PROPOSTA DE	Presentes os seguintes convidados: Albérico Machado Mascarenhas, ex-secretário de Fazenda do Estado da Bahia; João Alves Filho, Governador do Estado de Sergipe; e Paulo Renato Souza, ex-ministro da Educação,

Documento	Origem	Data	Evento	Comissão	Assunto	Participantes
					EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 9, DE 2006 - “Dá nova redação aos arts. 23, 30, 206 e 212 da Constituição Federal e ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e acrescenta § 5º ao Art. 211 da Constituição Federal (Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb)”	
Nota Taquigráfica	Senado Federal	14/03/2006	5ª Reunião Extraordinária / 3ª AUDIÊNCIA PÚBLICA	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Reunião destina-se à realização da 3ª AUDIÊNCIA PÚBLICA para instruir a PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 9, DE 2006 - “Dá nova redação aos arts. 23, 30, 206 e 212 da Constituição Federal e ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e acrescenta § 5º ao Art. 211 da Constituição Federal (Dispõe sobre o Fundo	Presentes os seguintes convidados: Mariza Vasques de Abreu, Secretária Municipal de Educação de Caxias do Sul-RS; Hugo Vocurca, Secretário de Orçamento da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte - MG, representando o senhor Newton Lima Neto, Prefeito de São Carlos-SP e Vice-Presidente de Assuntos Temáticos da Frente Nacional de Prefeitos; e Juçara Maria Dutra Vieira, Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE

Documento	Origem	Data	Evento	Comissão	Assunto	Participantes
					de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb)	

Fonte: elaborada pela autora (2016).

APÊNDICE III**Locais e datas dos colóquios**

Local	Data	Local	Data
1 – Brasília/DF MEC	14/06/2004	4 – Belo Horizonte/MG	05/07/2004
2 – Porto Alegre/RS	21/06/2004	5 – Teresina/PI	12/07/2004
3 – São Paulo/SP	30/06/2004	6 – Palmas/TO	19/07/2004

Fonte: Relatório Síntese dos Colóquios Sobre o Fundeb.

APÊNDICE IV

Audiências Públicas na Comissão Especial

Data	Convidado	Instituição
25/10/2005	Sr. FERNANDO HADDAD	Ministro da Educação
26/10/2005	Sr. ALBÉRICO MASCARENHAS	Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ
	Sr. ^a MARIA AUXILIADORA SEABRA RESENDE	Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED
	Sr. PAULO ZIULKOSKI	Confederação Nacional dos Municípios – CNM
	Sr. ^a MARIA DO PILAR L. ALMEIDA E SILVA	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME
	Sr. NEWTON LIMA	Frente Nacional de Prefeitos – FNP
27/10/2005	Sr. JOSÉ DINIZ SENA	União Nacional dos Estudantes Secundaristas – Ubes
	Sr. ^a JUÇARA MARIA DUTRA FREIRE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE
	Sr. ^a DENISE CARREIRA	Campanha Nacional pelo Direito à Educação
	Sr. ^a ANTÔNIA DE PÁDUA	Marcha Mundial de Mulheres
08/11/2005	Sr. ^a CÉLIA CORRÊA	Secretária Adjunta da Secretaria de Orçamento Federal/SOF – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
	Sr. LÍSCIO FÁBIO DE BRASIL CAMARGO	Secretário Adjunto da Secretaria do Tesouro Nacional/STN – Ministério da Fazenda
09/11/2005	Sr. ^a MÁRCIA HELENA DE CARVALHO LOPES	Secretária Executiva do Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
	Sr. EDUARDO PEREIRA NUNES	Presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE
10/11/2005	Sr. ^a ÂNGELA BARRETO	Movimento Interfóruns da Educação Infantil do Brasil – MIEIB
	Sr. AMARILDO BAESSO	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA
	Sr. VITAL DIDONET	Confederação Brasileira da Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar – OMEP
16/11/2005	Sr. PAULO RENATO SOUZA	Ex-Ministro da Educação
29/11/2005	Sr. ANTÔNIO PALOCCI	Ministro da Fazenda

Fonte: elaborada pela autora com base no Relatório Final da Comissão Especial do Fundeb (2016).

APÊNDICE V

Debates Realizados nos Estados

Data	Cidade	Coordenador
7/11/2005	Fortaleza/CE	Deputado Antenor Napolini
	Vitória/ES – II Simpósio de Educação Infantil	Deputada Iara Bernardi
11/11/2005	Lajes e São Paulo do Potengi/RN	Deputada Fátima Bezerra, em parceria com o Sindicato dos Trabalhadores em Educação - SINTE/RN
	Sorocaba e Santos/SP	Deputada Iara Bernardi
	Salvador/BA	Deputados Severiano Alves e Alice Portugal
	Mineiro/GO	Deputada Raquel Teixeira
12/11/2005	São Carlos/SP	Deputada Iara Bernardi
	Baixa Grande, Capim Grosso e Jacobina/BA	Deputado Severiano Alves
13/11/2005	Caldeirão Grande/BA e Pindobaçu/BA	Deputado Severiano Alves
14/11/2005	Apodi, Caraúbas e Pau dos Ferros/RN	Deputada Fátima Bezerra, em parceria com o Sindicato dos Trabalhadores em Educação - SINTE/RN
14/11/2005	Tucano e Araci/BA	Deputado Severiano Alves
18/11/2005	Mossoró e Areia Branca/RN	Deputada Fátima Bezerra, em parceria com o Sindicato dos Trabalhadores em Educação - SINTE/RN
	Novo Triunfo/BA e Jeremoabo/BA	Deputado Severiano Alves
19/11/2005	Paripiranga/BA	Deputado Severiano Alves
20/11/2005	Cruz das Almas/BA	
21/11/2005	Macau e Touros/RN	Deputada Fátima Bezerra, em parceria com o Sindicato dos Trabalhadores em Educação - SINTE/RN
	Curitiba/PR	Deputado Colombo
	Petrolina/PE	Deputado Paulo Rubem Santiago
22/11/2005	Natal/RN	Deputada Fátima Bezerra, em parceria como Sindicato dos Trabalhadores em Educação - SINTE/RN
	Brasília/DF	Participação na reunião da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação - CNE
25/11/2005	Campinas/SP e Taubaté/SP	Deputada Iara Bernardi
29/11/2005	Goiânia/GO	Deputada Raquel Teixeira

Fonte: elaborado pela autora, com base no Relatório Final da Comissão Especial do Fundeb (2016).

APÊNDICE VI

Audiências Públicas no Senado Federal

Data	Convidado	Instituição
07/03/2006	Sr. ^a MARIA AUXILIADORA SEABRA REZENDE	Secretária de Educação e Cultura do Estado de Tocantins e Vice-Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação dos Estados e do Distrito Federal – CONSED
	Sr. ^a MARIA DO PILAR LACERDA ALMEIDA E SILVA	Presidente da União Nacional dos dirigentes Municipais de Educação – UNDIME
09/03/2006	Sr. ALBÉRICO MACHADO MASCARENHAS	Ex-Secretário de Fazenda do Estado da Bahia
	Sr. JOÃO ALVES FILHO	Governador do Estado de Sergipe
	Sr. PAULO RENATO SOUZA	Ex-Ministro da Educação
14/03/2006	Sr. ^a MARIZA VASQUES DE ABREU	Secretária Municipal de Educação de Caxias do Sul/RS
	Sr. HUGO VOCURCA	Secretário de Orçamento da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/MG
	Sr. NEWTON LIMA NETO	Representando o senhor Prefeito de São Carlos/SP e Vice-Presidente de Assuntos Temáticos da Frente Nacional de Prefeitos
	Sr. ^a JUÇARA MARIA DUTRA VIEIRA	Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE

Fonte: elaborada pela autora (2016).

APÊNDICE VII

Íntegra do Manifesto dos Senadores sobre a Educação

Manifesto sobre a Educação, subscrito pelos senadores e divulgado na sessão especial em homenagem aos professores e às crianças.

“Se, há mais de 70 anos, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova já declarava, em seu preâmbulo, que na hierarquia dos problemas nacionais nenhum sobreleva em importância e gravidade o da educação, hoje, mais do que em qualquer outra fase de nossa história, essa prioridade elevou-se à condição de urgência, inquestionável e inadiável. Na sociedade em que vivemos, em que a informação e o conhecimento vão ocupando espaços cada vez mais amplos, a educação incorpora a si como um direito fundador da cidadania, a função estratégica de ser um dos mais importantes motores do desenvolvimento humano e econômico-social.

O empenho até agora realizado pelo país em suas diversas instâncias da gestão educacional, apesar dos avanços alcançados, não foi o bastante para assegurar um eficiente sistema de educação pública capaz de proporcionar a todos os brasileiros e brasileiras as aprendizagens que se tornaram indispensáveis para a instauração de uma sociedade mais justa e equitativa. A realidade continua apresentando um quadro muito aquém dos benefícios que a educação desencadeia para o conjunto social, e se encontra ainda distante das promessas democráticas que ela encerra.

Estamos diante de uma encruzilhada que requer o autoexame de toda a nação. Em outras palavras, estamos diante de um desafio instaurador de um processo que amplia a democracia e educa para a cidadania, rejuvenesce a sociedade, dá uma face humana à economia e irriga o potencial criativo da rica diversidade do país.

Estamos diante da necessidade de uma saída urgente para a educação pública de qualidade. Uma saída que se inspire na coragem que o país acumulou ao longo de sua formação e que obedeça aos ditames da razão que a educação inaugura. O Estado que não assume essa via decreta seu declínio. A sociedade que não busca essa saída aceita a autoridade da submissão e refuga o caminho da autonomia e do desenvolvimento sustentável.

Para sair de uma condição que nos constrange a todos, em vários aspectos, a um confinamento educacional próprio do século XIX, é preciso que a sociedade e o Estado pactuem um novo esforço em prol da educação, sem o qual não ultrapassaremos os limites dos avanços até agora atingidos. O futuro não espera. Só uma política de Estado que reconheça o potencial da educação será capaz de superar as contradições e as barreiras que continuam a impedir a construção de uma sociedade mais ampla e inclusiva.

É preciso que todas as mentes desse país, conscientes de suas responsabilidades perante um quadro anacrônico que ainda nos oprime, construam, pela efetivação de uma educação básica de qualidade, os marcos que ajudem a resgatar uma dívida social antiga e projetem o país em direção a cenários mais promissores em termos de democracia e modernidade social.

Por isso, invocando tantos brasileiros, inclusive desta Casa, que fizeram da luta pela educação o ideal maior de suas vidas, os senadores da república, cômicos de sua missão e de suas responsabilidades perante a nação, convocam o país para um necessário consenso em torno de uma política de Estado para a educação, com força e continuidade para operar a reconstrução educacional do país e resgatar o sonho dos signatários do Manifesto dos Pioneiros de 1932 e do Manifesto dos Educadores de 1959, como também fazer cumprir os dispositivos da Constituição de 1988, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, do Plano Nacional de Educação, aprovado no ano 2000 e, ainda, resgatar os compromissos internacionais do país, conforme acordados nas Conferências e Declarações Mundiais lideradas pela UNESCO em Jomtien (1990) e reafirmadas em Dacar (2000).

Ao convocar o país para a necessidade de um consenso com a lucidez estadista de ver a educação não como problema, mas como solução, os senadores da república têm em mente desencadear um esforço coletivo em todos os setores da vida nacional, que possibilite converter a educação em prioridade, não apenas do Estado, mas de toda a sociedade brasileira. Daí a ideia de um pacto como instrumento catalisador.

Governo e educadores, instituições e sistemas de ensino, políticos, lideranças de todos os setores: só um pacto nacional pela educação básica, fomentado por uma consciência engajada na sociedade civil, poderá mobilizar todos, exigindo o cumprimento das metas acordadas nos instrumentos já mencionados. Se quisermos associar democracia e modernidade, ou o país como um todo toma a decisão de priorizar a educação como tarefa inadiável, ou não nos incluiremos na velocidade transformadora da história.

Nossa situação educacional é assustadora. De tempos em tempos, organismos nacionais e internacionais, como IBGE, Inep/MEC, UNESCO e OCDE divulgam estatísticas sobre a situação educacional, cujos números e índices têm deixado o Brasil em situação bastante desconfortável. São dados preocupantes, que colocam em risco o futuro do país, destacando-se, entre eles, os seguintes:

- na educação infantil, para um universo de 22 milhões de crianças entre zero e seis anos, acolhemos nas creches, no segmento de zero a três anos, apenas 1.126.814 crianças e no segmento de quatro a seis anos, somente 5.160.787 alunos;
- no ensino fundamental, persiste o fenômeno da repetência. Se o número de matrículas no primeiro ano se aproxima de 5.600.000, não chega a 2.900.000 no oitavo ano;

- mais de 3 milhões de crianças ainda não têm acesso à educação obrigatória, em que pesem os avanços de cobertura do último decênio;
- estão fora da escola mais de 2 milhões de jovens entre 15 e 17 anos;
- tomando como referência as metas do PNE, chega-se ao número de mais de 800.000 docentes que ainda devem fazer o ensino superior;
- o salário médio dos professores da educação básica, em seus vários níveis, varia de R\$ 430,00 na educação infantil, a R\$ 700,00 no ensino médio;
- na avaliação do Pisa 2003, em matemática, num grupo de 40 países, o Brasil obteve o menor rendimento, ficando abaixo do México, da Tunísia e da Indonésia.

E que dizer de uma herança pesada que identifica mais de 15 milhões de brasileiros com 15 anos a mais absolutamente analfabetos? E os chamados analfabetos funcionais, que beiram os 33 milhões de pessoas?

Com as exigências cognitivas contemporâneas, com as barreiras hoje existentes para uma educação de qualidade, com a multiplicidade de carências apontadas, num mundo em que o local e o internacional interagem celeremente entre si, corremos o sério risco ou de transformar o local em localismo ou então de absorver um internacional presente sob a forma heterônoma e dependente.

Nós, senadores da república, estamos conscientes de que não será do dia para a noite que encontraremos uma saída. Daí a necessidade de urgência. Mas como encontrar essa saída, dentro de nosso frágil pacto federativo, onde os municípios não conseguem corresponder à demanda da educação infantil e os estados ressentem-se de recursos para atender à crescente juventude do ensino médio? Diante desse quadro, sobressai o imperativo de uma nova reengenharia da educação, definindo-se a responsabilidade compartilhada entre as instâncias da administração educacional do país, ampliando-se recursos, racionalizando-se gastos supérfluos e regulamentando a responsabilidade educacional.

Por isso, o Brasil precisa unir-se num esforço comum, colocando em sinergia todas as vontades do país para se instaurar um clima renovador em nossa política educacional. Não se pode perder de vista que já estamos gastando mais com segurança que com educação. A barbárie verificada em muitos espaços sociais, e que atinge todas as camadas sociais, é também efeito de uma política educacional de curto prazo, que não pensa a nação em médio e longo prazos. É preciso garantir a tríade acesso, permanência e qualidade nas três etapas da educação básica, conforme estabelecido pelo Plano Nacional de Educação. Se não se fizer isso, continuaremos longe tanto da cidadania ativa e ampliada quanto da promoção do crescimento econômico, aumento de postos de trabalho, melhores salários e distribuição de renda.

O Plano Nacional de Educação que, com tanto entusiasmo e esperança, foi aprovado por esta Casa, haverá de ser restabelecido em sua plenitude para nortear a nossa luta. As suas metas-síntese de assegurar que,

- pelo menos 50% (cinquenta por cento) das crianças sejam atendidas por creches e 80% (oitenta por cento), por pré-escolas com padrões mínimos de qualidade;
- todas as crianças e adolescentes, em idade própria, estarão matriculados no ensino fundamental e progressivamente no ensino médio;
- todos os jovens terão acesso universal à educação profissional em nível básico;
- pelo menos metade dos jovens e adultos analfabetos estará funcionalmente alfabetizada e integrada à educação básica;

- pelo menos 85% (oitenta e cinco por cento) dos estudantes estarão nos estágios intermediários, adequado e avançado, em todos os componentes curriculares avaliados pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e pelo Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM);
- todos os professores, com piso salarial próprio, serão remunerados acima da média dos grupos ocupacionais que tenham formação idêntica;
- todas as escolas terão infraestrutura qualificada, de modo a contar com bibliotecas e condições de acesso às novas tecnologias da informação e da comunicação;

São da mais alta importância para o país e precisam ser colocadas no topo da hierarquia das prioridades nacionais. Disso decorre a urgência para esta Casa em assumir uma postura prospectiva com vistas a uma política de Estado para a educação.

Estamos certos de que será um marco histórico o dia em que todos os segmentos econômicos, sociais e políticos, acima das divergências próprias de uma sociedade plural, pactuarem seus esforços para cumprir uma das maiores promessas da modernidade: uma educação básica de qualidade para todos. Nesse dia, o Brasil poderá dizer que a educação não é somente importante, mas constitui uma prioridade de Estado.

Nós, senadores da república, estamos dispostos a lutar por isso e convocamos a nação para esse objetivo.¹⁶”

¹⁶ Fonte: Agência Senado, da Redação 11/10/2005, 00h00 – Atualizado em 28/01/2015, 14h37.

APÊNDICE VIII

Comissão Especial do Fundeb - PEC nº 536/1997.

Presidente: Severiano Alves (PDT), **1º Vice-Presidente:** Celcita Pinheiro (PFL), **2º Vice-Presidente:** Fátima Bezerra (PT), **3º Vice-Presidente:** Alice Portugal (PCdoB) e **Relator:** Iara Bernardi (PT).

TITULARES	SUPLENTE
PT	
Carlos Abicalil MT (Gab. 623-IV)	Antônio Carlos Biffi MS (Gab. 385-III)
Fátima Bezerra RN (Gab. 213-IV)	Colombo PR (Gab. 384-III)
Iara Bernardi SP (Gab. 360-IV)	Luci Choinacki SC (Gab. 282-III)
Maria do Rosário RS (Gab. 471-III)	Nazareno Fonteles PI (Gab. 264-III)
Paulo Rubem Santiago PE (Gab. 229-IV)	Selma Schons PR (Gab. 825-IV)
PMDB	
Gastão Vieira MA (Gab. 554-IV)	Luiz Bittencourt GO (Gab. 844-IV)
João Matos SC (Gab. 720-IV)	4 vagas
Osmar Serraglio PR (Gab. 845-IV)	
Oswaldo Biolchi RS (Gab. 925-IV)	
Waldemir Moka MS (Gab. 448-IV)	
Bloco PFL, PRONA	
Celcita Pinheiro MT (Gab. 528-IV)	4 vagas
Luiz Carreira BA (Gab. 408-IV)	
Paulo Magalhães BA (Gab. 903-IV)	
Vilmar Rocha GO (Gab. 644-IV)	
PSDB	
Lobbe Neto SP (Gab. 718-IV)	Átila Lira PI (Gab. 640-IV)
Nilson Pinto PA (Gab. 527-IV)	Luiz Carlos Haully PR (Gab. 220-IV)
Professora Raquel Teixeira GO (Gab. 206-IV)	1 vaga
PP	
José Linhares CE (Gab. 860-IV)	3 vagas
Márcio Reinaldo Moreira MG (Gab. 819-IV)	
Marcos Abramo SP (Gab. 311-IV)	
PTB	
Alex Canziani PR (Gab. 842-IV)	3 vagas
Kelly Moraes RS (Gab. 714-IV)	
Paes Landim PI (Gab. 648-IV)	
PL	
Medeiros SP (Gab. 946-IV)	Humberto Michiles AM (Gab. 580-III)
1 vaga	Milton Monti SP (Gab. 328-IV)
PSB	
Luíza Erundina SP (Gab. 620-IV)	Ariosto Holanda CE (Gab. 575-III)
Renato Casagrande ES (Gab. 662-IV)	1 vaga
PDT	
Severiano Alves BA (Gab. 738-IV)	Maurício Quintella Lessa AL (Gab. 941-IV)
PPS	
Rogério Teófilo AL (Gab. 416-IV)	Geraldo Resende MS (Gab. 905-IV)
PC do B	
Alice Portugal BA (Gab. 456-IV)	1 vaga
PV	
Marcelo Ortiz SP (Gab. 931-IV)	1 vaga
PSOL	
Chico Alencar RJ (Gab. 848-IV)	Ivan Valente SP (Gab. 716-IV)

Fonte: Sistema de Informações Legislativas - Câmara dos Deputados Federais.

APÊNDICE IX

Apensações de PEC

Proposições	Ementa	Autor	UF	Partido	Apresent.	Situação
PEC 536/1997	Modifica o Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Valdemar Costa Neto	SP	PL	14/10/1997	Transformada no(a) Emenda Constitucional 53/2006
PEC 312/2000	Dá nova redação aos §§ 3º e 7º do Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Carlos Alberto Rosado	RN	PFL	07/12/2000	Diversas
PEC 415/2001	Acrescenta o § 6º ao Art. 212 da Constituição Federal, para assegurar percentual mínimo para o financiamento do atendimento da educação infantil	Inácio Arruda	CE	PCdoB	05/09/2001	MESA - Arquivada
PEC 105/2003	Insere novos parágrafos no Art. 212, instituindo o Fundo Nacional da Educação Infantil (FUNAEI) e Fundos Municipais para atendimento a crianças de até três anos, e dá nova redação ao Art. 239 da Constituição Federal	Janete Capiberibe	AP	PSB	25/06/2003	MESA - Arquivada
PEC 160/2003	Dá nova redação ao Art. 239 da Constituição Federal	Sandro Mabel	GO	PL	11/09/2003	MESA - Arquivada
PEC 190/2003	Modifica o Art. 212 da Constituição Federal e acrescenta novo artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Professora Raquel Teixeira	GO	PSDB	05/11/2003	MESA - Arquivada
PEC 216/2003	Modifica o inciso V do Art. 206 da Constituição Federal e acrescenta o inciso VIII ao mesmo Artigo, com a finalidade de incluir o Piso Salarial Profissional dos Profissionais da Educação Escolar, como princípio geral do ensino no País	Carlos Abicalil	MT	PT	10/12/2003	MESA - Arquivada
PEC 247/2004	Dá nova redação ao inciso V do Art. 206, e ao caput do Art. 213 da Constituição Federal	Valdemar Costa Neto	SP	PL	11/03/2004	MESA - Arquivada

Continuação

Proposições	Ementa	Autor	UF	Partido	Apresent.	Situação
PEC 415/2005	Dá nova redação ao § 5º do Art. 212 da Constituição Federal e ao Art. 60 do Ato das Disposições	Poder Executivo			16/06/2005	MESA - Arquivada

Fonte: Sistema de Informações Legislativas - Câmara dos Deputados Federais, Acesso em: 04/10/2016 03:29.