

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS - FGV

Escola de Administração de Empresas de São Paulo - EAESP

# **A suficiência das mudanças institucionais do Fundeb frente aos desafios do atendimento escolar na Educação Básica**

*Trabalho de Conclusão da disciplina  
“Gestão e Organização Públicas”, ministrada  
na FGV no 2º sem/2018*

Caio Callegari

São Paulo

2018

## INTRODUÇÃO

O Congresso Nacional brasileiro tem estimulado, entre 2017 e 2018, debates sobre as políticas nacionais de financiamento público da Educação Básica, com o objetivo de coletar propostas para o seu aprimoramento. Especialistas educacionais, gestores públicos, entidades de representação setorial e atores da sociedade civil têm sido ouvidos no âmbito uma Comissão Especial da Câmara dos Deputados, a qual trata mais particularmente da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 015/2015<sup>1</sup>. Essa PEC estipula a inscrição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) na parte permanente da Constituição Federal, tornando esse Fundo uma política perene do Estado brasileiro. Hoje, o Fundeb está inscrito apenas na parte transitória da Constituição (Art. 60 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT), com vigência definida até o final de 2020 (Martins, 2015).

Há um consenso manifesto nas falas dos participantes das cerca de 30 audiências públicas organizadas pela Comissão Especial<sup>2</sup> de que há tantos efeitos benéficos da política do Fundeb que é preciso que sua vigência não seja temporária, e sim permanente. O Fundeb vem sendo avaliado como uma política educacional de sucesso, tratado como uma referência internacional de diminuição das desigualdades interfederativas de financiamento da Educação. Além disso, durante a última década, dois dos efeitos do Fundeb sempre evocados no debate são o processo de melhor organização do sistema educacional brasileiro e o estímulo ao avanço do atendimento escolar na Educação Básica (Callegari e Cruz, 2017).

As estatísticas educacionais revelam que, de fato, o Brasil apresentou elevação na taxa de atendimento escolar entre 2005 (antes da vigência do Fundeb) e 2015. Os dados, elaborados pelo Todos Pela Educação com base na Pnad/IBGE<sup>3</sup>, mostram que a proporção da população de 4 a 17 anos na escola passou de 89,5% para 94,2%. O Fundeb foi justamente arquitetado sob a égide das metas de universalização da Educação Básica

---

<sup>1</sup> Inteiro teor da PEC nº 015/2015:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198512>

<sup>2</sup> A Câmara dos Deputados disponibiliza as apresentações dos participantes em seu sítio virtual: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/audiencias-publicas>

<sup>3</sup> Ver Observatório do PNE – [opne.org.br](http://opne.org.br).

obrigatória<sup>4</sup> expressas no Plano Nacional de Educação (PNE), sendo esse seu principal objetivo regulatório enunciado constitucionalmente (Martins, 2015). Em sua versão mais atual, disposta na Lei nº 13.005/2015, o PNE estabelece que até 2016 todas as crianças e jovens de 4 a 17 anos deveriam estar matriculadas na escola e que, até 2024, 50% das crianças de 0 a 3 anos devem ser atendidas.

Os dados mais recentes divulgados pela Pnad/IBGE, consolidados pelo movimento Todos Pela Educação, apontam que o Brasil ainda tem cerca de 2,5 milhões de potenciais estudantes de 4 a 17 anos fora da escola e 8 milhões de crianças de 0 a 3 anos sem atendimento em creche – vale lembrar que essa etapa não é de matrícula obrigatória. Desde o início da vigência do Fundeb, houve uma mudança no perfil do atendimento: de 2005 (pré-Fundeb) para 2015, o atendimento em creche saltou de 16,7% para 30,4%; na pré-escola (4 e 5 anos de idade), passou de 72,5% para 90,5%; no Ensino Fundamental (6 a 14 anos), de 97% para 98,5%; e no Ensino Médio (15 a 17 anos), de 78,8% para 84,3%.

De 2012 para 2015, os mesmos movimentos foram observados: a taxa de atendimento na creche cresceu 4,7 pontos percentuais, na pré-escola cresceu 4,6 pontos percentuais, no Ensino Fundamental cresceu 0,3 ponto percentual e no Ensino Médio cresceu 1,7 ponto percentual. Isso significa que entre 2005 e 2012 os crescimentos foram de, respectivamente, 13,7 p.p, 13,4 p.p, 1,2 p.p e 5,5 p.p.

Tais números mostram que atualmente o atendimento no Ensino Médio e nos anos finais do Ensino Fundamental<sup>5</sup> é aquele que mais resiste em avançar – considerando que os anos iniciais do Ensino Fundamental já atingiram patamar estatisticamente próximo à universalização. Dos 2,5 milhões fora da escola em idade de matrícula obrigatória, 1,5 milhão tem entre 15 e 17 anos de idade. Se no momento de formulação do Fundeb seria possível dizer que a pré-escola e a creche eram as etapas que demandavam ação mais urgente de estímulo, o quadro atual assume outra figura.

Em particular, há um desafio mais contundente de garantir o direito à Educação para as populações mais vulneráveis: filhos de famílias mais pobres e que tiveram historicamente menor acesso à Educação; negros; e moradores da zona rural. Da

---

<sup>4</sup> Inciso III do Art. 60 do ADCT.

<sup>5</sup> Considerando a elevada taxa de distorção idade-série (alunos em atraso escolar igual ou superior a 2 anos) na segunda etapa do Ensino Fundamental, que segundo o Inep/MEC atingiu 26% em 2017, é de se esperar que muitos dos jovens de 15 a 17 anos hoje fora da escola seria re-matriculados no Ensino Fundamental, etapa em que provavelmente deixaram os estudos.

população fora da escola, cerca de um terço é do decil (10%) mais pobre das famílias do país. Esse retrato evidencia que o processo inclusivo requer um esforço focalizado nas populações mais vulneráveis.

Através de que estratégias o Fundeb pode modificar os padrões de atendimento escolar no Brasil? Esse é um debate em curso atualmente na sociedade (Callegari e Cruz, 2017), com diferentes modelos sendo defendidos, mas cujo centro está na questão de que o Fundeb atua como um mecanismo redistributivo de recursos financeiros no âmbito de cada Unidade da Federação brasileira. Sua regulamentação está inscrita na Lei nº 11.494/2007. Em cada estado, Prefeituras e Governos estaduais contribuem com parte de suas receitas tributárias<sup>6</sup> para um fundo único, que redistribui os recursos de acordo com o número de matrículas em cada rede de ensino. Esse ponto é fundamental: quanto mais matrículas um ente federativo tiver, mais recursos receberá de volta do Fundeb. Esse mecanismo gera, de acordo com Diniz (2012), uma competição por matrículas entre as redes de ensino que pode ser a chave para explicar a ampliação (ou não) da taxa de atendimento nas diferentes etapas.

Há especificidades importantes a se ter em mente na indução de atendimento gerada pelo Fundeb. Em primeiro lugar, desde 2006 o Art. 60 do ADCT, em seu inciso II, estipula que serão considerados somente os alunos matriculados nos âmbitos de atuação prioritária das redes de ensino. A atuação prioritária é definida pelo §§ 2º e 3º do Art. 211 da Constituição Federal: “*os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil*” e “*os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio*”. Com isso, efetivamente, as matrículas que as redes municipais tiverem no Ensino Médio não contam no cálculo de quanto receberão do Fundeb, assim como não contarão as matrículas que as redes estaduais possuírem na Educação Infantil. Essa regra, em tese, incentiva que Estados e Municípios concentrem suas ações nas partes que lhes cabem no desenho federativo do sistema educacional básico brasileiro.

As matrículas nas diferentes etapas, modalidades e tipos de ensino da Educação Básica também entram na soma com pesos diferentes. São, ao todo, 18 fatores de ponderação para 2019, conforme estabelecido no Art. 10 da Lei nº 11.494/2007. O requisito legal é que o fator para as matrículas nos anos iniciais do Ensino Fundamental

---

<sup>6</sup> 20% do montante arrecadado por sete impostos e transferências estaduais e municipais: ICMS, IPI-Exportação, IPVA, FPE, FPM, ITCMD e ITR.

na zona urbana em tempo parcial<sup>7</sup> recebam peso 1,00, enquanto as demais ponderações assumirão valores entre 0,70 e 1,30.

Ano a ano, o Ministério da Educação publica portaria no Diário Oficial que informa os fatores de ponderação das matrículas para o cálculo redistributivo no exercício seguinte. Para ilustrar, em 2018 uma matrícula na Educação de Jovens Adultos vale 0,80, uma matrícula nos Anos Finais do Ensino Fundamental urbano de tempo parcial vale 1,10 e uma matrícula em creche pública de tempo integral vale 1,30<sup>8</sup>.

As ponderações vigentes datam de 2014, sem alterações desde então – ainda que a cada ano seja publicada portaria do MEC aprovando uma nova lista de ponderadores (sem modificações). Mas, entre 2007 e 2014, uma série de mudanças incrementais tem ocorrido: nenhuma categoria teve redução de fator de ponderação, mas, segundo Bueno e Pergher (2017), “as áreas que mais obtiveram acréscimos nas ponderações desde a criação do Fundeb foram a educação infantil, a educação do campo e a educação de jovens e adultos”. Segundo os autores, “percebeu-se que não foram alteradas as seguintes modalidades: anos iniciais do ensino fundamental urbano, anos finais do ensino fundamental urbano, ensino médio em tempo integral, ensino médio integrado à educação profissional, educação especial e educação indígena e quilombola”. Essas etapas, portanto, perderam ponderação relativa durante os anos de vigência do Fundeb.

As decisões em relação aos fatores de ponderação do Fundeb são realizadas pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade – doravante tratada por Comissão Intergovernamental do Fundeb. Prevista nos artigos 12 a 14 da Lei nº 11.494/2007, essa Comissão funciona no âmbito do Ministério da Educação de forma independente, com composição de 5 representantes dos secretários municipais de Educação (um de cada uma das regiões do país, indicados pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime), 5 representantes dos secretários estaduais de Educação (um de cada uma das regiões do país, indicados pelo Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação – Consed) e 1 representante do Ministério da Educação. Essa composição é desenhada visando a cooperação federativa, colocando o

---

<sup>7</sup> Carga horária diária inferior a 7 horas.

<sup>8</sup> Vide Portaria Interministerial nº 10, de 28 de dezembro de 2018, disponível em: <http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/11496-portaria-interministerial-n%C2%BA10,-de-28-de-dezembro-de-2017-e-anexos>

Governo Federal como mediador do debate entre os entes federativos responsáveis pela oferta de ensino básico.

Essa arena decisória tem como atribuições legais especificar anualmente as ponderações do Fundeb, levando em conta os custos reais das etapas, modalidades e tipos de ensino; fixar limites de apropriação dos recursos pelas etapas, modalidades e tipos de ensino; discutir e estabelecer parâmetros para a complementação da União voltada à melhoria da qualidade educacional e elaborar ou requisitar a elaboração de estudos técnicos de interesse. Segundo a Lei, essas competências devem se guiar pela observância das metas de universalização da Educação Básica previstas no PNE (citadas anteriormente).

Cabe, nesse sentido, confrontar as decisões mais recentes da Comissão Intergovernamental do Fundeb com o quadro de desafios do atendimento escolar no Brasil. Se a Comissão não possuía poder para alterar a legislação no sentido de criar novas categorias e novos limites de ponderação, estava em seu escopo fazer decisões de indução de matrícula em determinadas etapas. A opção por manter estáveis os fatores entre 2014 e 2018 e por fazer, nos anos imediatamente anteriores, mudanças apenas leves em etapas com níveis alarmantes de exclusão escolar aponta para um determinado comportamento estratégico da Comissão.

O presente ensaio visa explorar elementos constitutivos da Comissão Intergovernamental que podem ajudar a entender a ausência de mudanças institucionais. Com isso, a pesquisa visa contribuir para o entendimento de porquê não houve mudança recente no Fundeb para reorientar a indução financeira de atendimento escolar universal, à luz da evolução dos indicadores de matrícula. Em outras palavras, por que a regra de contagem de matrículas do Fundeb não sofreu alterações significativas desde 2012 se as estatísticas educacionais mostram uma mudança no quadro de desafio de inclusão escolar?

Embora não se trate de uma pesquisa de natureza positivista que vise identificar precisamente as razões do fato e apontar sugestões de aprimoramento, este ensaio pretende trazer elementos de análise que permitam compreender o grau de cooperação federativa que ocorre na Comissão Intergovernamental do Fundeb com a finalidade de universalização da Educação Básica. Assim, será possível repensar com mais informações o funcionamento de uma política de tamanha importância como o Fundeb, a estratégia educacional para garantir o cumprimento das metas do Plano Nacional de

Educação e a efetiva inclusão escolar, tão fundamental para promover a cidadania ampla e o enfrentamento das desigualdades de oportunidades na sociedade.

Após esta introdução, que pontua regras básicas de funcionamento do Fundeb e formula o contexto de investigação, o ensaio será estruturado nas seguintes seções: revisão da literatura, construindo a lente de análise de mudanças nas regras cujo foco está na Teoria Organizacional e no neo-institucionalismo; metodologia, em que são discutidos as estratégias de resposta à pergunta central do ensaio; desenvolvimento, em que são apresentados os resultados da pesquisa e discutidos seus elementos principais à luz da teoria previamente abordada; e, por fim, a conclusão, contendo a mensagem geral do estudo, as limitações da pesquisa e as perspectivas futuras das políticas de coordenação federativa no Fundeb, diante do caldo político que vem engrossando no Congresso Nacional no último biênio.

## **LENTE INSTITUCIONALISTA DE INVESTIGAÇÃO**

A questão de pesquisa formulada na seção anterior pode ser avaliada a partir de uma lente que mescla o neo-institucionalismo e categorias da Teoria Organizacional, tomando como construção que a Comissão Intergovernamental do Fundeb é uma organização que interage com a regra de contagem de matrículas no Fundeb, a qual atua como uma instituição que altera as estradas e os horizontes por onde se guia a ação política dos gestores públicos – os quais têm, grosso modo, o poder de fixar o número de matrículas de sua rede em cada etapa de ensino.

É possível enquadrar a regra de contagem de matrículas Fundeb como uma “instituição”, emprestando a definição de (Hall e Taylor, 1996): instituições são protocolos, regras ou convenções editadas pelas organizações formais, que balizam a estrutura de uma comunidade política ou de uma economia política. As regras que compõem a ordem legal podem ser consideradas, nesse sentido, instituições.

As regras do jogo redistributivo do Fundeb são influenciadas – e no nosso caso específico, determinadas – pelos atores do jogo. Os atores do jogo interagem em um equilíbrio de mudança ou continuidade das regras. Essa interação ocorre diante da estrutura dada por uma organização. De acordo com a definição de North (1990),

organizações podem ser corpos políticos, econômicos, sociais e educacionais, agrupamentos de indivíduos que se reúnem com algum propósito comum.

Organizações como a Comissão Intergovernamental do Fundeb também são afetadas por instituições, mas neste ensaio focaremos na via de influência Organização → Instituição, ou seja, na identificação das configurações da organização que promove (ou não) mudanças institucionais. Tampouco focaremos na importância das regras do Fundeb como instituições e nas vantagens que trazem em termos de redução de custos de transação, nem em quais são as oportunidades e constrangimentos gerados por essas regras.

A literatura enfocada, que aborda teorias de mudança institucional, é abrangente. Serão apresentadas cinco perspectivas de interesse para o presente ensaio, as quais tratam de mudanças graduais, incrementais, como as que são observadas no jogo do Fundeb.

Utilizando como referência *As três versões do Neo-institucionalismo* de Hall e Taylor (1996), há três *approaches* possíveis para compreender a questão, cada um deles referente a uma diferente corrente do neo-institucionalismo. As três escolas de pensamento são, segundo tipologia dos autores, o institucionalismo da escolha racional, o institucionalismo sociológico e o institucionalismo histórico.

Uma primeira leitura do sentido de induções financeiras, como a do Fundeb sobre o aumento do atendimento escolar, traz uma abordagem típica da escola da escolha racional. Essa perspectiva está baseada no pressuposto de uma ação calculadora de atores racionais – calculam a melhor estratégia para obter recursos preferenciais em um jogo de ação coletiva.

No nosso caso, os gestores públicos que fixam o número de matrículas em cada etapa observam o sistema de incentivos financeiros que representa o Fundeb. Se uma matrícula adicional representar receita adicional, há uma estratégia lógica de que o gestor deve atuar no sentido de ampliar seu atendimento escolar. Os gestores querem maximizar seus ganhos de acordo com uma preferência particular por mais recursos financeiros.

A lógica desse modelo contempla os comportamentos *vote-seeking* e *policy-seeking* dos prefeitos e governadores (Strom, 1990), ou seja, a tendência dos prefeitos agirem visando maximizar os votos nas eleições seguintes (mantendo-se no poder) e visando maximizar suas realizações em termos de políticas públicas.



É importante ainda considerar que, nesse cálculo racional dos atores, há um componente de redução nos custos de transação (North, 1990). Gestores públicos terão mais segurança de fixar seus níveis de provisão de serviço público se forem mantidos arranjos que dão retorno específico (o mais alto quanto possível) por unidades provisionadas. A instituição que dá a garantia de subsídio financeiro à ação política do gestor pode, assim, conduzir a uma escolha estratégica racional em prol de seus interesses.

As contribuições do institucionalismo sociológico também podem ajudar a consolidar um pano de fundo mais amplo sobre a questão. De acordo com Hall e Taylor (1996), há uma perspectiva cultural que deve ser largamente considerada. A escola sociológica postula que os comportamentos não necessariamente se explicam por serem os mais eficazes. Na realidade, os comportamentos seriam limitados pela visão de mundo dos indivíduos. O repertório de suas ações está ligado ao que se pode imaginar fazer.

Nesse caso, não haveria uma preferência exógena dos gestores públicos por votos ou recursos, mas um comportamento afinado a uma determinada cultura organizacional. É interessante pensar os gestores público como *satisficers*, seguindo protocolos já estabelecidos e manifestos, por exemplo, na relação de disputa interfederativa entre estados e municípios.

Nesse sentido, os entes desempenham culturalmente papéis específicos e seus representantes agem de acordo com os espaços de movimentação próprios de cada papel. É importante, contudo, compreender como esses papéis culturais vieram a ser historicamente constituídos.

Com uma linha argumentativa articulada ao institucionalismo sociológico, dando maior enfoque ao condicionamento cultural das ações políticas, o institucionalismo histórico ajuda a compreender a formação das decisões dos gestores públicos no que tange à provisão de serviços a partir de uma ótica de um processo histórico acumulado.

Não é possível compreender o arcabouço institucional decisório sem observar que há uma trajetória histórica de maior delimitação das atuações dos níveis federativos na Educação brasileira e que as induções institucionais estão ligadas a esse trajeto. A tese de *path dependence* ganha força ao se analisar concretamente que houve, nas décadas de 90 e de 2000, movimentos claros para circunscrição de atuações federativas. Assim como se argumentaria através da lógica do institucionalismo sociológico, esses movimentos

aprofundaram um quadro cultural e foram as bases para formulação da regra institucional do Fundeb de contagem de matrículas.

As três correntes do neo-institucionalismo descritas acima apresentam valiosos conceitos analíticos sobretudo para processos de permanência ou de lentas mudanças – o incrementalismo descrito por Lindblom (1979). Com visões parciais e uma racionalidade limitada, o processo decisório baseado em negociações tende a dar maior peso a decisões passadas levando a mudanças apenas incrementais.

Para ampliar o escopo analítico para teorias que focam em características organizacionais que propiciam mudanças, é importante aportar os insumos do modelo de subsistemas e do modelo de equilíbrio interrompido. Na medida em que as organizações são ocupadas por coalizões de forças, embates por distribuição diferencial dos recursos tendem a gerar conflitos de interesses que podem questionar as instituições vigentes. Além disso, ambiguidades institucionais podem abrir espaços para diferentes interpretações das normas, o que pode acender a fagulha de mudanças. Nesse sentido, as próprias características organizacionais podem ampliar as possibilidades de mudanças institucionais – sejam elas incrementais ou radicais.

No modelo de subsistemas (Sabatier, 1988), as mudanças são explicadas pela dinâmica das coalizões de especialistas que interagem em uma comunidade sobre um determinado tema, buscando influenciar o processo decisório. Há quatro motores principais de mudanças identificados por essas teorias: mudanças por aprendizado orientado para a política, como resultado de experiência acumulada e de novas informações; perturbações externas que abrem janelas de oportunidade; choques internos que promovem maior atenção para aspectos problemáticos da política, em um processo de fortalecimento da posição de um ou mais grupos; e acordos negociados para evitar alternativas arriscadas que se avizinham.

Já o modelo de equilíbrio interrompido (Baumgartner e Jones, 1993) foca em ocasiões de instabilidade, ainda que a tendência seja de mudanças muito incrementais, mantendo o status quo. As mudanças resultam de decisões dentro do sistema político, que – em arranjos conservadores e “travados” – demandam grande mobilização. Quanto mais travado, maior a probabilidade de rupturas. A mobilização para mudanças, por sua vez, dá início a um cascadeamento de novas ideias e novas imagens. Segundo os autores, rupturas demandam uma mudança na percepção da imagem pública nas coalizões, que

passam a dar maior atenção a situações diagnosticadas como problemas, ressaltando determinados aspectos da política para os tomadores de decisão.

A literatura acadêmica brasileira sobre mudanças institucionais no arcabouço que rege o financiamento da Educação Básica tem avançado sobretudo em uma perspectiva descritiva, através de análise documental (Gil, 2010).

O processo de mudança institucional do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) para o Fundeb, através da Emenda Constitucional nº 53/2006, conta com vasta literatura de análise. Utilizando o referencial de Kingdom (1995), Simielli (2008) e Fuks (2000) sobre os fluxos de formação de agenda, é possível identificar os seguintes motivos elencados pela literatura para uma mudança incremental do Fundef para o Fundeb<sup>9</sup>:

**Tabela 1 - Análise do processo de formação de agenda do Fundeb I**

<b>Análise do processo de formação de agenda do Fundeb I</b>		
Período de construção de agenda	2004 a 2007	
Fluxo de problemas	Indicadores	Fim da vigência do fundo anterior; efeitos negativos do Fundef na Educação Infantil, no Ensino Médio e no EJA; manutenção das desigualdades regionais de financiamento; persistência dos problemas de qualidade do ensino; ausência de dinheiro novo para a Educação. ( <i>Winkler e Santagada, 2007; Callegari, 2010; Guimarães, 2010; Militão, 2011; Silva, 2013; Callegari, 2015</i> )
	Eventos-foco	Ação do Executivo para pôr em pauta legislativa o Fundeb.
	Feedback	Ação judicial no STJ contra o Governo Federal por omissão de complementação. ( <i>Silva, 2013</i> )
Fluxo de soluções	Alternativas	Política de fundo único para a Educação Básica com viabilidade técnica (vide Fundef), custos toleráveis (subvinculação), aceitação pela comunidade (defendida por especialistas e por movimentos sociais), referencial em PECs antecedentes (PEC 233/1995e PEC 30/1996). ( <i>Oliveira, 2009; Brasil, 2005</i> )
Fluxo político	Mudança de governo	Entrada no Governo Federal da gestão Lula. ( <i>Davies, 2006; Oliveira, 2009; Guimarães, 2010</i> )
	Clima nacional	Defesa da Educação Infantil por parte dos movimentos sociais (Campanha Nacional pelo Direito à Educação), urgência de recuperação de imagem do Governo com “mensalão”. ( <i>Davies, 2006; Silva, 2013</i> )
	Negociação política	Grupos de mediação internos ao MEC com sociedade civil, trânsito com Ministério da Fazenda e postura pró-reforma da oposição no Congresso Nacional. ( <i>Oliveira, 2009; Silva, 2013</i> )
Principais empreendedores políticos	Governo Federal (Ministérios da Educação e da Fazenda), Campanha Nacional pelo Direito à Educação, comunidade de especialistas	

Elaboração própria.

<sup>9</sup> A exposição detalhada desse enquadramento da formação da agenda do Fundeb vem estruturada em ensaio paralelo, ainda em desenvolvimento.

Esses elementos podem ser analisados à luz das teorias institucionais e organizacionais aqui discutidas, mas esse não constitui o foco do presente trabalho. De toda forma, é possível identificar que, no jogo do financiamento da Educação Básica, há uma relação de forças entre níveis federativos, com participação da sociedade civil, em que os atores atuam seguindo suas preferências maximizadoras de recursos, suas posições históricas e os padrões de competição federativa, além de ser possível notar diversos elementos que levaram a interrupções do “equilíbrio” instituído pelo Fundef. Neste caso, é fundamental ressaltar que a mudança institucional atendeu às demandas dos governos municipais (inclusão da Educação Infantil no fundo) e dos governos estaduais (inclusão do Ensino Médio no fundo), em um acordo negociado através da tramitação legislativa com forte atuação do Governo Federal.

Essa negociação entre gestores municipais e estaduais é o centro da disputa em torno das regras de contagem de matrículas do Fundeb, tema do presente ensaio. Essa negociação se dá na arena da Comissão Intergovernamental do Fundeb, conforme explicitado na seção introdutória. De acordo com Elazar (1995), o marco do federalismo pressupõe o compartilhamento do processo de produção e execução das decisões entre os níveis federativos, seguindo princípios políticos de cooperação e negociação. Segundo Franzese (2010), este último termo é a marca central do pacto federativo brasileiro no que tange às políticas sociais.

No caso brasileiro, o arranjo federativo oriundo da Constituição Federal de 1988 resulta em uma “não centralização do poder político” (Abrucio, 2005), com ampliação dos poderes dos entes subnacionais. O processo é de “corresponsabilidade coordenada” (Souza e Castro, 2018), como se evidencia no já citado Art. 211 da Constituição Federal, em que a União assume as ações supletivas, redistributivas e de coordenação em relação aos entes subnacionais. As relações intergovernamentais, segundo Palotti e Machado (2014), “operam a interface entre as previsões constitucionais e a realidade prática dos países, concretizando de forma dinâmica a divisão de tarefas entre os entes federados”.

Para Franzese (2010), a Constituição Federal combina elementos favoráveis à competição e à cooperação. Segundo a autora, há uma particular falta de articulação na área educacional, mas a Comissão Intergovernamental do Fundeb (instância criada após a Constituição) constitui uma importante arena de compartilhamento decisório, mas cujo arranjo não é suficiente para que MEC, redes municipais e redes estaduais pactuem políticas comuns. Ainda assim, o fato de que o Ministério da Educação não possui rede

significativa na Educação Básica possibilitou que este atuasse como mediador das discussões entre estados e municípios, possibilitando algum grau de coordenação.

Por outro lado, Palotti e Machado (2014) enquadra o funcionamento da Comissão Intergovernamental do Fundeb no termo “armadilha da decisão conjunta”, em que a aceitação de mudanças pelo governo subnacional é problemática por ser “unânime ou quase unânime”. A dependência do consenso restringe as opções de ação pública para movimentos “Pareto superiores”, que melhorem a posição de um ator sem que haja piora dos demais. Esse cenário, principalmente em situação de jogos sucessivos feitos anualmente, tende a reduzir a ação cooperada entre os entes para mudança no arcabouço institucional, privilegiando a continuidade de uma política comum existente – mesmo que em condição subótima.

À luz de Abrucio e Franzese (2013), não se trata de um problema específico da Comissão Intergovernamental do Fundeb: um dos problemas do modelo federativo brasileiro é a “existência de poucos ou fracos fóruns intergovernamentais, a partir dos quais políticas nacionais poderiam ser melhor controladas e legitimadas”.

Palotti e Machado (2014) procede uma extensa revisão das características organizacionais da Comissão Intergovernamental do Fundeb vis à vis outras comissões intergestores (da Saúde e da Assistência Social). Identifica, por exemplo, que as deliberações na Comissão do Fundeb ocorrem apenas anualmente (enquanto as demais ocorrem mensalmente), que esta não possui Secretaria Executiva própria, câmaras técnicas de assessoramento nem equipe técnica dedicada a estudos, e que sua previsão – diferente das demais – é por Lei. A análise também aponta que a finalidade única das reuniões da Comissão Intergovernamental do Fundeb é “fixar critérios anuais de funcionamento do Fundeb”.

Do ponto de vista do processo decisório, assim como as demais comissões analisadas, a Comissão do Fundeb tem o consenso como critério de decisão, formalizando “as pactuações por meio de normas infralegais, que organizam aspectos da relação intergovernamental, mas que podem ser revertidas ou modificadas por legislação hierarquicamente superior, como leis ordinárias, medidas provisórias e emendas à Constituição”. As decisões são tomadas por um colegiado paritário de gestores (conforme descrito na seção introdutória), com representatividade regional prevista em Lei.

O estudo de Palotti e Machado (2014) ainda identifica que entre 2007 e 2011 a Comissão Intergovernamental do Fundeb realizou apenas 6 pactuações (média de 1 por reunião), especificamente sobre os valores de ponderação, sem que tenha havido qualquer apresentação para introduzir uma agenda de pactuação. Esse perfil diferiu sensivelmente das instâncias da Assistência Social e da Saúde, as quais realizaram, respectivamente, 153 e 458 pactuações – médias de 2,56 e 3,74 pactuações por reunião.

É interessante perceber, ainda, que a totalidade das pactuações tentadas foram aprovadas na Comissão Intergovernamental do Fundeb, o que indica que a perspectiva de veto gerou debate pragmáticos. Para os autores, “os elementos básicos de uma verdadeira “armadilha da decisão conjunta” estão postos”, embora não tenha havido uma paralisia decisória.

Também para Bueno e Pergher (2017) a necessidade de negociação de dois conjuntos de atores com interesses opostos (a maximização dos recursos de um resulta na minimização dos recursos do outro), todos com poder de veto, levaram a decisões que priorizaram as etapas extremas da Educação Básica e conduziram a movimentos sempre ascendentes dos fatores (ainda que isso signifique redução relativa dos demais ponderadores). Consolidando os resultados dessa pesquisa na Tabela 2, os movimentos observados nos fatores de ponderação foram de elevação para a creche (pública e conveniada, integral e parcial), para a pré-escola, para as matrículas do campo, para o EJA integrado à Educação Profissional e – em menor grau, mais recentemente – para o Ensino Fundamental em tempo integral e para o Ensino Médio urbano. Em contrapartida, etapas cruciais para o desafio de universalização tiveram seus fatores congelados (o que significa queda relativa dos fatores), como EF-2 parcial urbano, ensino médio em tempo integral, ensino médio integrado à EP e a educação especial.

**Tabela 2 – Variação dos fatores de ponderação do Fundeb entre 2007 e 2016**

Principais movimentos ascendentes entre 2007 e 2011	Creche pública e conveniada integral e parcial, pré-escola, EJA integrado à EP, EF-1 parcial no campo, Ensino Médio no campo
Principais movimentos ascendentes entre 2012 e 2016	Creche pública em tempo parcial, EF em tempo integral e ensino médio urbano

Etapas sem alteração entre 2007 e 2016 (perda relativa)	EF-1 parcial urbano, EF-2 parcial urbano, ensino médio em tempo integral, ensino médio integrado à EP, educação especial e educação indígena e quilombola.
--	--

Fonte: (Bueno e Pergher, 2017). Elaboração própria.

## METODOLOGIA

Em linha com a literatura revisitada sobre mudança institucional e com os estudos realizados sobre a Comissão Intergovernamental do Fundeb e de suas ações, o presente ensaio visa entender por qual razão a regra de contagem de matrículas do Fundeb não sofreu alterações significativas desde 2012, conquanto as estatísticas educacionais mostram uma mudança no quadro de desafio de inclusão escolar. Mais especificamente, procura-se entender se houve esforço de estudo e debate sobre necessidades de reformulação da indução do Fundeb para as provisões educacionais mais urgentes frente aos desafios em constante mutação do atendimento escolar.

Para tanto, foi realizada uma análise documental (Gil, 2010) dos registros históricos das reuniões da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade entre 2013 e 2018. O objetivo é identificar os temas abordados nas reuniões e compará-los às atribuições previstas em Lei para a Comissão. Diante da ausência de publicização das atas lavradas das reuniões (à exceção da 9ª reunião da Comissão Intergovernamental, realizada em 2013), como já havia identificado Palotti e Machado (2014), e do insucesso na obtenção dessas atas por meio de canais institucionais dos atores participantes (MEC, Undime e Consed), serão utilizados os relatos disponibilizados nos sítios virtuais do Consed<sup>10</sup> e da Undime<sup>11</sup>. Apesar de um possível viés de apresentação dos debates realizados, a ideia é confrontar as informações com o segundo método analítico: entrevistas estruturadas, de respostas abertas, com

<sup>10</sup> Sítio virtual: <consed.org.br>

<sup>11</sup> Sítio virtual: <undime.org.br>

participantes das reuniões da Comissão que mantenham atuação no debate sobre a questão federativa na Educação.

As entrevistas foram realizadas de forma individual, presencialmente ou por telefone, entre os dias 12/11/2018 e 19/11/2018. A seleção dos entrevistados se deu pelo critério de já haver participado de reuniões da Comissão e por participar atualmente de fóruns de debate sobre a cooperação educacional. Em particular, foram selecionados 3 atores que fazem parte do comitê consultivo do movimento Colabora (que promove o debate sobre regime de colaboração na Educação brasileira), sendo que dois representaram o Ministério da Educação e outro representou o Consed em suas participações na Comissão. Além disso, foi selecionado um quarto ator, representante da Undime, que tem atuado no âmbito do Fórum Nacional de Educação (FNE), porém não foi possível coletar seus depoimentos.

A prática de entrevistas seguiu o protocolo de ética desenvolvido pelo Comitê de Conformidade Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos da Fundação Getúlio Vargas (CEPH/FGV). Os entrevistados foram expostos a um termo de consentimento informado, ainda que a pesquisa não registre nominalmente os autores, fazendo uso do anonimato. Nenhum registro foi realizado secretamente. As entrevistas tiveram adesão voluntária, sem provisão de incentivos de qualquer natureza. Sendo os entrevistados atores que já participam do debate público, com manifestações publicamente registradas, não há risco previsto aos participantes.

A entrevista foi realizada com perguntas pré-definidas, a saber:

- 1) Em que ocasiões participou da Comissão Intergovernamental do Fundeb? Representando qual nível federativo?

*A pergunta visa contextualizar a participação do ator na Comissão.*

- 2) Nas ocasiões em que participou, o que era colocado em pauta nas reuniões?

*Pergunta central, permite elucidar o que era realmente discutido nas reuniões.*

- 3) Segundo seu conhecimento, qual era a frequência de reuniões da Comissão? O tempo de reunião era suficiente para cumprir os objetivos colocados?

*O objetivo é saber se a Comissão tinha tempo de debate adequado para tratar dos assuntos potenciais.*

- 4) Os fatores de ponderação eram observados pela correspondência a custos das etapas/modalidades/tipos de ensino ou do ponto de vista da indução de matrículas preferencialmente em determinadas etapas de ensino?



*Pergunta central que permite identificar se a Comissão se balizava por indicadores com mutabilidade ao longo do tempo (necessidade de indução específica) ou estáveis (padrão de custos das etapas).*

- 5) Os debates realizados eram respaldados por evidências estatísticas?

*Permite identificar se reuniões eram essencialmente políticas ou se haveria espaço para mudanças institucionais nos termos do modelo de subsistemas.*

- 6) Alguma vez foram solicitados estudos técnicos pela Comissão?

*Permite identificar se uma das atribuições da Comissão era cumprida.*

- 7) Na sua opinião, a Comissão cumpre seu papel de articulação interfederativa no Fundeb?

*Pergunta que visa compreender a suficiência da Comissão para coordenação do Fundeb.*

- 8) Na sua opinião, a disputa entre níveis federativos com poder de veto levou a Comissão a ter uma agenda excessivamente pragmática?

*Pergunta que objetiva testar a ideia de “armadilha da decisão conjunta”.*

- 9) De que forma a Comissão abordava as urgências de atendimento escolar no Brasil? Havia discussões sobre alterar os fatores de ponderação para induzir matrículas em etapas e tipos de ensino mais prementes?

*Pergunta central que formula a reflexão sobre o aspecto estudado: se a Comissão levava em conta, na tomada de decisão, a importância de induções para a universalização do atendimento escolar.*

- 10) Até sua ciência, houve mudança no comportamento da Comissão ao longo do tempo?

*Questionamento que visa compreender se há padrão temporal de modus operandi da Comissão.*

- 11) Na sua opinião, havia gargalos de funcionamento da Comissão? Seu desenho poderia ser aprimorado?

*Pergunta aberta que procura coletar reflexões para as considerações conclusivas que apontem perspectivas de aprimoramento do arranjo institucional.*

**Tabela 3 – Métodos de pesquisa**

<b>Fonte de dados</b>	<b>Origem das informações</b>	<b>Descrição</b>	<b>Período</b>	<b>Importância</b>
<b>Análise documental dos registros das reuniões da Comissão Intergovernamental do Fundeb</b>	Relatos disponibilizados pela Undime e pelo Consed em seus sítios virtuais	Textos jornalísticos produzidos pela entidade para relatar a participação nas reuniões	2012-2018	Permite identificar conteúdos dos debates ocorridos no escopo da Comissão
	Ata oficial de reunião publicizada pelo MEC	Ata da 9ª reunião da Comissão, ocorrida em 16/10/2013	2013	
<b>Entrevistas individuais com roteiros pré-estruturados</b>	5 entrevistas com atores participantes das reuniões da Comissão e que seguem no debate sobre a questão federativa	Submeter entrevistados, selecionados por método de rede, a questionário aberto sobre o funcionamento da Comissão	2018	Compreender como atores veem a atuação da Comissão na produção de mudanças institucionais que dialoguem com as urgências do atendimento escolar

## **DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

Nos últimos dois anos, entre 2017 e 2018, o quadro de fatores de ponderação apresentado por Bueno e Pergher (2017) não sofreu alterações. A Resolução MEC nº 1, de 28 de julho de 2016, manteve as mesmas ponderações definidas no ano anterior. Não houve resolução posterior em relação aos fatores, de forma que a regra de contagem de matrículas do Fundeb permanece inalterada – salvo mudanças de nomenclatura – desde 2014.

Em face dessa trajetória, as últimas alterações observadas, como aponta Bueno e Pergher (2017), foram os acréscimos de ponderação nos fatores da creche pública em tempo parcial, do Ensino Fundamental em tempo integral e do Ensino Médio urbano.

Esses acréscimos foram pouco expressivo e datam de antes de 2014, o que releva uma ausência recente de alterações nas induções ao atendimento escolar na Educação Básica.

Se consideramos que, de 2012 para 2015, a taxa de atendimento na creche e na pré-escola cresceu acima de 4 pontos percentuais, enquanto o atendimento dos jovens de 15 a 17 anos é o que mais sofre para avançar (*vide Introdução*), é possível formular que há uma aparente insensibilidade da Comissão Intergovernamental em relação aos principais desafios atualmente postos para a universalização da Educação Básica obrigatória.

Caso isso proceda, há um descompasso entre a atuação da Comissão Intergovernamental do Fundeb de pautar suas atribuições pelas metas de universalização do atendimento escolar, como é definido pelo § 2º do Art. 13 da Lei nº 11.494/2007. Vale lembrar quais são tais atribuições: definir anualmente as ponderações das matrículas do Fundeb; fixar anualmente o limite de apropriação de recursos pelas diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino; definir montante e critério de distribuição da complementação da União ao Fundeb voltada à melhoria da qualidade do ensino; e elaborar, requisitar ou orientar a elaboração de estudos técnicos pertinentes.

Um dos métodos para identificar o cumprimento adequado das atribuições da Comissão Intergovernamental é a análise das atas de suas reuniões. Contudo, tais atas não foram publicizadas, embora tenham sido produzidas e lavradas, em conformidade com a Lei. Apenas a ata da 9ª reunião da Comissão Intergovernamental, ocorrida em 2013, foi disponibilizada no sítio virtual do MEC<sup>12</sup>.

O conteúdo dessa ata não engloba o teor dos debates ocorridos, o que invalida o instrumento como fonte suficiente das informações necessárias para a presente investigação. Ainda assim, esse registro revela que a reunião teve apenas duas pautas: a exposição da evolução histórica dos fatores de ponderação e o debate sobre possíveis mudanças nos fatores de ponderação para o Fundeb 2014. As deliberações foram as modificações das ponderações aplicáveis: à Creche Pública em Tempo Parcial, elevando-a de 0,80 para 1,0 e ao Ensino Médio Urbano, elevando-a de 1,20 para 1,25.

---

<sup>12</sup> Disponível em: < <https://www.fnde.gov.br/ acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/5148-ata-da-9%C2%AA-reuni%C3%A3o-da-comiss%C3%A3o-intergovernamental-de-financiamento-para-a-educ%C3%A7%C3%A3o-b%C3%A1sica-de-qualidade,-realizada-em-16-de-outubro-de-2013>>

Essa ata sugere que a reunião limitou-se a apenas uma de suas atribuições (definir os fatores de ponderação para o período subsequente), sem ter havido análise das condições de atendimento escolar no país.

Outra via de investigação utilizada foi a análise de registros disponibilizados nos sítios virtuais de Undime e Consed, atores participantes das reuniões da Comissão. O registro identificado no site do Consed sobre a reunião de 2014 (para fixar os parâmetros de 2015), por exemplo, não indica qualquer outra discussão que não a ratificação dos mesmos fatores de ponderação do Fundeb do exercício anterior<sup>13</sup>. O registro no site da Undime sugere a mesma mensagem<sup>14</sup>.

Já na reunião ocorrida em julho de 2015, de acordo com registro do Consed<sup>15</sup>, há a sinalização de que a reunião envolveu a solicitação de um estudo técnico<sup>16</sup>. Segundo o registro, “o presidente do Consed e secretário de Educação de Santa Catarina, Eduardo Deschamps, sugeriu a produção de um estudo para uma possível revisão dos fatores de ponderação para o ano 2017”, proposta que teve apoio dos representantes dos gestores municipais.

As reuniões da Comissão Intergovernamental do Fundeb nos anos de 2017 e 2018 tiveram registros mais completos sobre o conteúdo debatido na agenda, particularmente sob o ponto de vista das gestões municipais. Tais relatos permitem compreender que essa arena de negociação é espaço para apresentação de demandas por priorização de determinadas etapas/modalidades/tipos de ensino, com foco sobretudo na dotação de recursos para compatibilização dos custos das etapas.

Segundo o relato da Undime sobre a reunião de 2017<sup>17</sup>, “na ocasião, a Undime apresentou proposta de alteração do fator de ponderação da pré-escola parcial de 1,0 para

---

<sup>13</sup> “Resolução que fixa as ponderações do Fundeb é aprovada e publicada”. Disponível em: < <http://www.consed.org.br/central-de-conteudos/resolucao-que-fixa-as-ponderacoes-do-fundeb-e-aprovada-e-publicada>>

<sup>14</sup> “Comissão se reúne para deliberar sobre ponderações utilizadas no âmbito do Fundeb”. Disponível em: <http://undime.org.br/noticia/comissao-se-reune-para-deliberar-sobre-ponderacoes-utilizadas-no-ambito-do-fundeb>

<sup>15</sup> “Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade aprova fatores de ponderação do Fundeb”. Disponível em: < <http://www.consed.org.br/central-de-conteudos/comissao-intergovernamental-de-financiamento-para-a-educacao-basica-de-qualidade-aprova-fatores-de-ponderacao-do-fundeb>>

<sup>16</sup> O que não foi levado a cabo, pelo menos não publicamente.

<sup>17</sup> “Undime participa da reunião para definir fatores de ponderação para o Fundeb em 2018”. Disponível em: < <http://undime.org.br/noticia/26-09-2017-19-25-undime-participa-da-reuniao-da-comissao-intergovernamental-de-financiamento-para-a-educacao-basica-de-qualidade-para-definir-fatores-de-ponderacao-para-o-fundeb-em-2018>>

1,25; e do fator de ponderação da educação de jovens e adultos com avaliação no processo de 0,80 para 1,20. Entretanto, em comum acordo, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, formada por representantes do Ministério da Educação, do Consed e da Undime, não definiu como [ficariam] os fatores de ponderação utilizados no exercício de 2017”. Sabe-se que não houve alterações nos fatores de ponderação posteriormente (por conta da Resolução MEC nº 1/2006).

Este registro evidencia que as demandas de mudança por parte da Undime partiram de dois motivos: a desconexão entre ponderação e custo na Educação Infantil, em virtude da maior proporção de professor/aluno na creche e na pré-escola; e a redução dos recursos destinados à Educação de Jovens e Adultos pelos Programas Novas Turmas de EJA e Brasil Alfabetizado.

Esse pleito de alteração foi reapresentado, segundo a Undime, na reunião de 2018 (para definição da regra de contagem de matrículas para 2019)<sup>18</sup>, novamente sem sucesso na construção de um consenso com o Consed – mantendo inalterados os fatores de ponderação. Segundo o relato, a demanda de mudança se baseou “na análise do atual cenário econômico do país e nos desafios enfrentados pelos municípios brasileiros para garantir o atendimento da política educacional voltada à primeira infância”, diante da dificuldade para o cumprimento das metas do PNE.

A análise documental ajuda a compreender que as reuniões da Comissão Intergovernamental do Fundeb estiveram focadas na fixação dos fatores de ponderação, principalmente a partir de uma barganha – negociada pelo MEC – entre estados e municípios por maximização dos recursos recebidos na divisão do bolo tributária, na maioria das vezes sob argumento de um realinhamento em função de um desnível de custos das etapas de ensino. Outras atribuições da Comissão, importantes para a cooperação interfederativa, não tiveram espaço recentemente na agenda dessa arena de negociação – como a organização de estudos, as parcelas mínimas de aplicação de recursos nas etapas/modalidade/tipos de ensino e a definição de recursos do Governo Federal para a melhoria da qualidade.

Além disso, a análise documental, combinada com passagens das entrevistas realizadas com atores que participaram das reuniões da Comissão, traz elementos

---

<sup>18</sup> “Undime pede reajuste de fatores de ponderação para o Fundeb em 2019”. Disponível em: <http://undime.org.br/noticia/09-11-2018-09-34-undime-pede-reajuste-de-fatores-de-ponderacao-para-o-fundeb-em-2019>

importantes que – à luz da literatura visitada – sugerem um comportamento sobretudo de permanência e mudanças apenas incrementais na regra de contagem de matrículas do Fundeb.

Em primeiro lugar, não parece ter havido qualquer desequilíbrio federativo digno de nota que sustentem uma mudança institucional mais significativa, na linha do que coloca a teoria do ‘equilíbrio interrompido’ (Baumgartner e Jones, 1993). Tampouco foram percebidos choques internos ou perturbações externas, elementos fundantes de mudanças segundo o “modelo dos subsistemas” (Sabatier, 1988).

Nas palavras do Entrevistado 1, *“o ambiente das reuniões da Comissão era super descontraído. Podia haver até algum tipo de tensão no começo, no princípio da reunião Consed e Undime com receio de que fossem apresentadas alterações; quando sentia-se que não haveria proposta, relaxava o clima e logo acabava a reunião”*. Para o Entrevistado 3, *“os estados e municípios buscavam colaborar: com divergências, mas sem nenhuma animosidade, eram posicionamentos tranquilos. Nunca presenciei nenhum tipo de discussão mais acalorada”*.

Ainda segundo este último modelo, o aprendizado orientado para a política – através de novas evidências, estudos e experiências – parece não ter sido um processo ocorrido no âmbito da Comissão Intergovernamental do Fundeb. Segundo o Entrevistado 1, *“eram sempre reuniões muito curtas, sem estudos para embasar, sem discussão. Eram oportunidades para discutir o Fundeb, mas isso não acontecia”*. Essa visão de ausência de debate sobre evidências é corroborada pelo Entrevistado 3.

Segundo os atores entrevistados, em convergência com a análise documental e com o estudo de Palotti e Machado (2014), as pactuações ocorridas recentemente centraram-se exclusivamente em um “cabo-de-guerra” sobre os fatores de ponderação. Enquanto as redes municipais pleiteavam acréscimos na creche, pré-escola e EJA, as redes estaduais defendiam a manutenção dos valores ou, ocasionalmente, o incremento na ponderação do Ensino Médio. Nas palavras do Entrevistado 1, *“só eram colocados em pauta os fatores de ponderação; só, infelizmente só. Ninguém puxava uma discussão interessante sobre o que seria um mínimo necessário, nem isso entrava”*.

Para a Entrevistada 2, *“o que era colocado em pauta eram as ponderações do Fundeb, exclusivamente. Não se discutiu programas de qualidade, por exemplo. Eram reuniões muito cordiais, produtivas, mas se restringiam aos debates das ponderações”*.

*(...) Funcionava assim: o Consed vinha e propunha uma ponderação de interesse dele, aí a Undime argumentava que não e propunha uma outra ponderação, até se chegar a um consenso. (...) Por isso eram decisões marginais, mais pragmáticas”.*

Já o Entrevistado 3 afirma que *“as reuniões tinham Undime e Consed puxando a brasa para, respectivamente, a Educação Infantil e o Ensino Médio. (...) As discussões não muito aprofundadas, eram o debate de custo mais elevado nas pontas que teriam que ter uma atenção maior. Como a decisão era por consenso, acabava vencendo a posição decidida pelo Ministério da Educação, mais ponderada”.*

Como apresentado por Palotti e Machado (2014), essa agenda de disputa sem elementos de cooperação, em uma instância em que o processo decisório é consensual, leva à “armadilha da decisão conjunta”, em que prevalece o veto de umas partes e a tendência (como se observou nas últimas reuniões) é de manutenção do padrão previamente acordado, sem mudanças institucionais relevantes.

A perspectiva desse comportamento pode ser interpretada à luz da corrente neo-institucionalista da escolha racional (Hall e Taylor, 1996). O pressuposto é de que há uma ação calculadora de atores racionais, que buscam a melhor estratégia para obter recursos preferenciais em um jogo de ação coletiva. Segunda essa visão, os gestores querem maximizar seus ganhos de acordo com uma preferência particular por mais recursos financeiros e agem na arena decisória para obter vantagens. Esse comportamento pode ser identificado na argumentação da Undime nas reuniões de 2017 e 2018 da Comissão, conforme apresentado anteriormente, e nos comentários dos entrevistados.

Segundo a Entrevistada 2, *“as negociações não eram com base em evidências, salvo algumas discussões sobre custo. (...) A discussão fundamental é como um tanto de dinheiro vai ser distribuído entre estados e municípios – se um perde, o outro ganha proporcionalmente. Por isso o Ministro da Educação, como não é o dinheiro dele que está em debate, era como um árbitro que tentava acertar, equilibrar a distribuição de recursos: ‘se aumenta uma [ponderação] dos estados, então quem sabe, por consideração aos custos, nós aumentamos também essa dos municípios’. (...) Ninguém tem coragem de propor a redução de uma ponderação, só vai aumentado”.*

Segundo ela, é só a disputa político-econômica federativa de recursos que explica a razão dos fatores do tempo integral serem iguais em todas as etapas, mas os fatores do tempo parcial serem diferentes entre as etapas – não há evidências de custos que sustente

essa diferenciação. No fundo, *“a motivação principal da discussão da alteração das ponderações era a redistribuição entre estados e municípios de uma cesta de recursos. (...) Muito menos informada por razões técnicas de custo, e muito mais informada por demandas de estados e municípios para receberem mais recursos”*.

Complementarmente, o Entrevistado 2 apresenta a ideia de que *“o que um chefe de Executivo quer é que o seu representante leve recursos para o ente federativo. (...) O que estava em jogo era o financiamento do seu município ou do seu estado”*.

Sob as lentes das correntes neo-institucionalistas histórica e sociológica, o comportamento dos atores pode ser entendido na linha de um *path dependence*, em que a negociação toma como ponto de partida todos os acordos feitos anteriormente. Inclusive os limites das ponderações (entre 0,7 e 1,3) eram o fundamento das discussões da Comissão, segundo a Entrevistada 2: *“as discussões ficam sempre dentro dos marcos da Lei, não havia debate sobre mudar a Lei. (...) A Comissão só cumpriu o papel que lhe atribuiu a Lei”*.

A permanência decisória bebe da fonte de um movimento inercial, baseado na premissa de que as negociações anteriores foram soluções ótimas nos momentos em que ocorreram. Para o Entrevistado 1, *“teve tanta briga no passado para fazer ajustes, criando consensos a cada reunião, que as reuniões passaram a ser muito rasas, sem nenhum profundidade.”*

De acordo com o Entrevistado 3, *“com o tempo, depois da implementação do Fundeb, os fatores de ponderação foram se ajustando para o nível máximo (1,3), de modo a favorecer tanto os municípios como os estados. A partir daí, o debate foi só de pequenos ajustes”*.

Além disso, há de se considerar na análise elementos da corrente sociológica, segundo os quais pode-se propor que o comportamento de manutenção da regra de contagem do Fundeb segue uma cultura de competição entre estados e municípios, sem espaço para coordenação diante das metas de atendimento escolar. Essa cultura está ligada ao clima educacional que remonta à Constituição Federal de 1988, que não previa arenas de articulação entre os níveis federativos (Franzese, 2010). É possível ainda caracterizar esse comportamento como a reprodução de instituições de delimitação federativa (como a regra de atuação prioritária, descrita na Introdução) nas múltiplas interações entre estados e municípios.



Os elementos acima citados podem servir como conjunto de explicações possíveis para o fato da Comissão Intergovernamental do Fundeb, enquanto organização com potencial para proceder mudanças institucionais, não ter procedido uma revisão qualificada das regras de indução do Fundeb. As características dessa arena decisória e as agendas colocadas em debate foram inadequadas para que houvesse uma realização plena das atribuições da Comissão previstas em Lei, as quais deveriam ter como pano de fundo as metas de universalização da Educação Básica obrigatória.

Para o Entrevistado 1: *“No período em que estive lá, nunca teve discussão sobre como induzir mais matrículas. (...) Era decepcionante, eram reuniões sem qualidade, ninguém chegava nem com análise de custo para comprovar, por exemplo, que a creche é cara ou as dificuldades do Ensino Médio”*. Isso é complementado pela fala da Entrevistada 2: *“Não se discutia indução de atendimento, o que se discutia era apenas ponderações e se chegava logo a algum entendimento para o ano seguinte”*.

Já para o Entrevistado 3, *“para o objetivo de decisão operacional do Fundeb, o desenho [da Comissão] era bem adequado. Tanto Consed quanto Undime vinham preparados com informações e dados para embasar seus posicionamentos. (...) Agora, se formos pensar na questão de uma pactuação mais ampla, teria de haver outro desenho associando a questão dos recursos a algum tipo de desempenho – o que demandaria evidências mais aprofundadas das redes”*.

## **CONCLUSÃO**

Modelo internacionalmente reconhecido de financiamento equitativo da Educação, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) passa atualmente por um processo de revisão legal no Congresso Nacional com o intuito de aperfeiçoar seus mecanismos. Um dos efeitos positivos do Fundeb é o avanço do atendimento escolar na Educação Básica – sobretudo na Educação Infantil – através de uma previsibilidade maior dos recursos financeiros e o estímulo à expansão da oferta de ensino a partir de uma regra que distribui recursos de acordo com o número de matrículas.

Contudo, as estatísticas educacionais mais recentes revelam que as redes de ensino têm enfrentado maiores dificuldades para avançar no atendimento escolar dos jovens de 15 a 17 anos. Trata-se de uma particularidade da última década, após um largo avanço do atendimento na pré-escola e a quase universalização do Ensino Fundamental 1 (anos iniciais).

Para mudar esse cenário, uma estratégia possível seria reforçar o financiamento das etapas Ensino Fundamental 2 (anos finais) e Ensino Médio, particularmente em tempo integral – que possui menores indicadores de evasão. Além disso, seria importante um investimento maior voltado às populações mais vulneráveis, que hoje estão proporcionalmente mais fora da escola. Com mais recursos, as redes responsáveis por esse atendimento poderiam investir mais em aprimoramentos que resultem em maior atratividade da escola.

O que se observou, no entanto, é que o Fundeb e seu mecanismo de indução do atendimento escolar – a regra de contagem de matrículas – se manteve insensível à mudança no desafio da universalização da Educação Básica obrigatória. Foram identificados, a partir da análise documental, apenas mudanças incrementais nos ponderadores das matrículas por etapa/modalidade/tipo de ensino durante o período de vigência do Fundeb, privilegiando principalmente a Educação Infantil e a Educação de Jovens e Adultos, além das matrículas no campo. A presente pesquisa mostrou que, desde 2014, não há nenhuma alteração na regra de contagem de matrículas do Fundeb.

A ausência de mudanças institucionais com a finalidade de adequação do funcionamento operacional Fundeb às novas urgências de inclusão escolar se deve, sobretudo, à atuação da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. Essa arena de negociação entre União, Estados e Municípios é responsável, entre outras coisas, pela fixação anual dos fatores de ponderação das matrículas para o Fundeb do exercício seguinte.

Como revelam a literatura sobre o tema, a análise documental e as entrevistas realizadas, a atuação da Comissão foi insuficiente para promover uma cooperação entre os níveis federativos com o intuito produzir avanços mais contundentes no atendimento escolar. As pactuações realizadas pela Comissão foram poucas, pragmáticas e apenas incrementais. Além de evidenciar esse quadro, a presente pesquisa buscou compreender as razões desse fenômeno.

Nesse sentido, cabe atribuir ao funcionamento dessa Comissão, em que o diálogo não era baseado em evidências e sim em disputas por recursos financeiros, o termo “armadilha da decisão conjunta”, cunhado pela literatura. Os representantes dos gestores municipais e estaduais, todos com poder de veto, atuaram pragmaticamente para permitir apenas conjuntos de mudanças que beneficiassem ambos os lados – ou seja, incrementos de ponderação que favorecessem os estados e ao mesmo tempo outros incrementos que favorecessem os municípios. Não havendo essa possibilidade, a estratégia adotada foi de manter os ponderadores definidos anteriormente.

Esse padrão de pouca mudança constitucional pode ser interpretado à luz da teoria neo-institucionalista da escolha racional como um comportamento calculista e maximizador dos atores da negociação, decididos a obter mais vantagens (em termos de recursos financeiros) para seus entes federativos. Segundo os entrevistados neste ensaio, essa tese parece ser a que mais se aplica à realidade.

Ainda, as entrevistas deram conta de evidenciar que as negociações partiam de duas concepções histórico-culturais importantes, que dialogam com a literatura sobre a (baixa) mudança institucional: que havia uma cultura de competição entre estados e municípios como premissa de negociação; e que os atores identificavam já haver um histórico de decisões consensuadas após uma sequência de embates, o que fortaleceu uma tendência inercial de manter as ponderações anteriores.

Por fim, não parece ter havido – segundo a análise documental e as entrevistas – a ocorrência de fenômenos apontados pela literatura como motrizes de mudanças institucionais, como desequilíbrios de poder, choques internos, perturbações externas e aprendizado orientado para a política.

As características dessa arena decisória e as agendas colocadas em debate foram, assim, inadequadas para que houvesse uma realização plena das atribuições da Comissão previstas em Lei, as quais deveriam ter como pano de fundo as metas de universalização da Educação Básica obrigatória.

É importante pontuar que este ensaio ainda merece aprimoramentos analíticos para poder apoiar com maior qualidade as reflexões sobre a pactuação federativa no Fundeb. Pode-se embasar a análise em uma discussão mais ampla sobre questões fundamentais dos arranjos federativos no Brasil, além de complementar a investigação com entrevistas que contemplem a visão de representantes municipais. Como dito, essa

estratégia pode reduzir o risco de que os registros sobre os trabalhos da não consolidem efetivamente o conteúdo debatido nas reuniões. Ainda, seria importante dedicar maior espaço e reflexão sobre as formas para indução da universalização do ensino no Brasil.

De toda forma, as conclusões desta pesquisa apontam para a importância de repensar a configuração da instância tripartite de negociação do Fundeb e de suas regras institucionais, aproveitando o momento atual de rediscussão do desenho do Fundo e também o movimento de edificação do Sistema Nacional de Educação. Para além de, como apontam os entrevistados, ampliar o debate baseado em evidências de custos, é preciso abrir espaço na legislação que essa instância discuta novos ponderadores que deem conta de induzir as redes no caminho certo para a universalização da Educação Básica obrigatória. Isso abarca, entre outras coisas, estimular maior atenção às crianças e jovens extremamente pobres, hoje maioria entre os fora da escola, e pensar na questão da qualidade do ensino nas escolas brasileiras.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABRUCIO, Fernando Luiz. A Coordenação Federativa no Brasil: A Experiência do Período FHC e os Desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 24. 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Efeitos Recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: O Caso dos Sistemas de Saúde, de Assistência Social e de Educação. In: G. Hochman e C. A. P. Faria (orgs.), *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Editora Fiocruz. Rio de Janeiro-RJ. 2013.

BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan. *Agendas and Instability in American Politics*. University of Chicago Press. Chicago. 1993.

BRASIL. Lei N° 9.394, Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, de 20 de dezembro de 1996. Brasília, DF, 1996.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Lei Nº 10.172, Lei do Plano Nacional de Educação – PNE, de 09 de janeiro de 2001. Brasília, DF, 2001.

BRASIL. Lei Nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Lei Nº 13.005, Plano Nacional de Educação – PNE, de 13 de junho de 2014. Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 015/2015. Brasília, DF, 2015.

BUENO, Ederson; PERGHER, Calinca. Analisando a Trajetória dos Fatores de Ponderação Estabelecidos no FUNDEB: 2007-2016. FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação, v. 7, nº 6. Porto Alegre-RS. 2017.

CALLEGARI, Caio; CRUZ, Priscila. “Por que o Fundeb é essencial para combater a desigualdade na educação no Brasil? El País Brasil, edição de 30 de Novembro de 2017”. 2017. Disponível em:

<[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/11/30/politica/1511997226\\_318988.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/11/30/politica/1511997226_318988.html)>.

Acesso em: 01/10/2018.

CUPELLO, N. *O Impacto do FUNDEB sobre o ensino em creche*. Dissertação de mestrado apresentada à PUC-Rio. 2011.

DINIZ, J. *Eficiência das transferências intergovernamentais para a educação fundamental de municípios brasileiros*. Tese de doutorado apresentada à Universidade de São Paulo (USP). 2012.

ELAZAR, Daniel J. *Federalism and the way to peace*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations. 1994.

FRANZESE, Cibele. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. Tese de Doutorado – Fundação Getúlio Vargas (FGV). São Paulo-SP. 2010.

FUKS, Mario. *Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social*. 2000. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-49/510-definicao-de-agenda-debate-publico-e-problemas-socais-uma-perspectiva-argumentativa-da-dinamica-do-conflito-social/file>>. Acesso em: 01/10/2018.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. Ed. Atlas. 5ª ed. São Paulo-SP. 2010.

HALL P.; TAYLOR, R. *As três versões do neo-institucionalismo*. Political Studies, SAGE publications. 1996.

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma idéia? In: SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). Políticas públicas: coletânea. ENAP. Brasília-DF. 2006.

LINDBLOM, Charles. Still Muddling, Not Yet Through. Public Administration Review nº 39. 1979

MARTINS, Paulo de Sena. A PEC nº15/2015 e o Novo Fundeb. 2015. Brasília-DF. Nota Técnica da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge U. Press. 1990.

PALOTTI, P. L. M.; MACHADO, J. A. Coordenação Federativa e a “Armadilha da Decisão Conjunta”: As Comissões de Articulação Intergovernamental das Políticas Sociais no Brasil. DADOS – Revista de Ciências Sociais, vol. 57, no 2. Rio de Janeiro-RJ. 2014

SIMIELLI, Lara. Coalizões em Educação no Brasil: A pluralização da sociedade civil na luta pela melhoria da educação pública. Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. 2008. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2424>>. Acesso em: 01/10/2018.

SOUZA, K. C. S.; CASTRO, A. M. D. A. Federalismo e Planejamento Educacional: uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR). Revista Eletrônica de Educação, v. 12, nº 3. 2018

SABATIER, P. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning Therein. Policy Sciences, v. 21, 1988.

STROM, K. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge (UK): Cambridge University. 1990.