

Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

FUNDEB sob a perspectiva do Modelo de Múltiplos Fluxos

Vanessa Patrícia Machado Silva

Brasília - DF
12/11/2013

VANESSA PATRÍCIA MACHADO SILVA

**FUNDEB SOB A PERSPECTIVA DO MODELO DE
MÚLTIPLOS FLUXOS**

Monografia apresentada ao curso de
Graduação em Ciência Política da
Universidade de Brasília, como requisito
parcial para do grau de Cientista Político.

Orientador: Prof. Dr. Denilson Bandeira Coelho

**Brasília – DF
2013**

Dedicatória

Dedico à meus pais e irmão pelo apoio incondicional durante toda a trajetória acadêmica.

Agradecimentos:

Agradeço a Deus por iluminar meu caminho me fortalecendo em todos esses anos de graduação.

Agradeço a meus pais, irmão e demais familiares por todo o apoio, carinho e dedicação a minha vida, por acreditarem nos meus sonhos e investirem na minha formação.

Agradeço ao prof. Dr. Denilson Bandeira pelos anos de acompanhamento acadêmico, pela paciência na orientação e pelo incentivo constante que tornaram possível a conclusão da monografia e da graduação.

Agradeço a Strategos – Empresa Jr. de Consultoria Política por tudo que ela significou em minha formação profissional, pelos anos de aprendizado, crescimento e amadurecimento pessoal e profissional.

Agradeço a todos os professores do Instituto de Ciência Política pelo incentivo, apoio e dedicação ao ensino que me possibilitaram alcançar o sonho de me graduar. Agradeço a todos os amigos que estiveram sempre presentes e me apoiaram em toda a trajetória acadêmica.

SUMÁRIO:

AGRADECIMENTOS	4
RESUMO	7
ABSTRACT	8
1 – INTRODUÇÃO	9
2 - MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS E O FUNDEB	14
3- FEDERALISMO E POLÍTICAS SOCIAIS	19
4 - HISTÓRICO DA FORMAÇÃO DA AGENDA	23
4.1 - O Governo Lula e a criação da nova legislação	24
4.2 – As três etapas da criação do FUNDEB	25
4.3 – Resultados alcançados pelo FUNDEF que contribuíram para criação do Fundeb	26
5- FUNDEB sob a perspectiva dos Múltiplos Fluxos	29
5.1 - Fluxo dos problemas	29
5.2 - Fluxo das soluções	31
5.3 - Fluxo da política	32
5.4 – Mudança na agenda	33
6 – CONCLUSÃO	35
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	38

FIGURA/ QUADRO

Figura 1 – Modelo de Múltiplo Fluxos..... 17

Quadro 1 – Quadro comparativo FUNDEF x FUNDEB.....28

Resumo:

O trabalho tem o objetivo de estudar a formação de agenda do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) por meio do Modelo de Múltiplos Fluxos. A principal questão da pesquisa é: Como ocorreu a articulação de problemas, soluções e políticas para a criação do FUNDEB? Como hipótese trabalharemos com a de que a necessidade de expansão da rede coberta pelo fundo financiador impulsionou a mudança do FUNDEF para o FUNDEB. Dentre os resultados alcançados destaca-se a identificação de elementos dos três fluxos no período de formação de agenda que foi de 2004 a 2007, além de informações sobre como esses fluxos se articularam para a abertura da janela de oportunidades.

Palavras – chave: FUNDEB, FUNDEF, Modelo de Múltiplos Fluxos.

Abstract:

The work study the formation of the agenda of the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals (FUNDEB) by Multiple Streams Model. The main research question is: How the articulation of problems, solutions and policies for the creation of FUNDEB occurred? How to work with the hypothesis that the need for expansion of the network covered by the financing fund boosted to change FUNDEF to FUNDEB. Among the results achieved highlight the identification of elements of the three streams during the formulation of agenda that was from 2004 to 2007, as well as information about how these flows were articulated for opening the window of opportunity.

Key-words: FUNDEF, FUNDEB, Multiple Streams Model.

INTRODUÇÃO

Um dos grandes desafios relacionados a políticas públicas sociais do país está centrado na área da educação. A temática da educação é abordada por distintas áreas das ciências humanas como, por exemplo, pelas ciências econômicas, ciências sociais e no caso deste trabalho será tratado pela perspectiva da ciência política com uma abordagem de políticas públicas.

Para compreensão aprofundada do campo educacional faz-se necessário compreender também a estrutura federativa do país e sua dinâmica. O federalismo é o principal instrumento utilizado para harmonizar Estados muito desiguais social e economicamente. O Brasil nasceu como um Estado unitário, contudo no âmbito da educação desde o período do império optou pela divisão de responsabilidades entre o poder central e as províncias. Enquanto o poder central responsabilizava-se pelo ensino superior, às províncias caberia a educação primária. De acordo com especialistas, tal estrutura em si não é problemática, porém a duplicidade de redes somada, ao longo da história, com a falta de articulação e coordenação entre as redes de ensino gera um ambiente de significativas desigualdades no âmbito subnacional.

A partir do período de redemocratização do país, 1988, são observadas fortes pressões políticas em prol da descentralização educacional, incluindo-se os municípios como entes federativos autônomos com capacidade de também possuírem suas redes. Tais pressões surgiram baseadas em argumentos como a capacidade democratizante da descentralização e elevação da eficiência dos serviços públicos. Conforme Abrucio (2010), a constituição de 1988 desenha um federalismo cooperativo para a área educacional, o que é reforçado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação aprovada em 1996. Federalismo cooperativo, pois se prevê na área educacional competência comum entre os entes federados, ou seja, um ente atua prioritariamente sobre um ciclo, porém outro ente também pode atuar com vistas a evitar o vácuo no acesso aos bens públicos.

Contudo, a implementação do modelo educacional constitucionalmente previsto não alcançou os resultados esperados. É dizer, a municipalização ocorreu de modo mais lento do que o esperado, fenômeno que aconteceu principalmente pela falta de incentivos financeiros, gerenciais e de democratização que direcionassem as relações entre os níveis de governo em prol da colaboração. Outra dificuldade foi o reduzido

avanço na gestão democrática local. Sendo, portanto, a implementação de um regime de colaboração uma das maiores dificuldades na área no período pós-constitucional.

Como alternativa para se criar um regime efetivo de colaboração entre os entes federados em 1996 foi criado o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério). Tal fundo logrou principalmente oferecer mais recursos aos governos que se responsabilizassem pela implementação da política educacional, porém afetou muito pouco as desigualdades regionais marcantes da organização federativa do país. Em 2007, foi criado o FUNDEB (Fundo de Manutenção e desenvolvimento da Educação básica e de valorização dos profissionais da Educação) que amplia o atendimento do fundo anterior e segue no intuito de fortalecer o regime de colaboração federativo.

Nesse sentido, a monografia se propõe a buscar possíveis respostas a questão: Como ocorreu a articulação de problemas, soluções e políticas para a criação do FUNDEB? O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) é um fundo estadual de natureza contábil formado por recursos de impostos e transferências dos estados, distrito federal e municípios. Ou seja, cada uma das unidades federativas do Brasil tem o seu próprio FUNDEB, que é formado pela arrecadação dos impostos estaduais e municipais, além de complementação da União, sendo que, em seguida ocorre a redistribuição dos mesmos de acordo com as matrículas da educação básica.

A criação do Fundo exigiu amplas discussões entre sociedade civil e Estado. Tais debates tinham o objetivo de expandir o atendimento da política de financiamento da educação a novos níveis de ensino e modalidades da educação básica. Desse modo, o ideal que se almeja é a universalização da educação e a ampliação da qualidade do ensino em diferentes etapas da aprendizagem.

Por meio da abordagem de políticas públicas é possível estudar uma política por distintos modelos entre eles está o modelo de Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (1999). Esse modelo busca um mecanismo de análise que permita o estudo de períodos de estabilidade, assim como períodos de rápidas mudanças no processo de formulação de políticas.

No trabalho optou-se por estudar o FUNDEB por meio do Modelo de Múltiplos Fluxos. Entendendo o FUNDEB como a principal política pública de financiamento da educação no Brasil atualmente, a monografia pretende compreender como se deu a construção da política (pré-formulação e formulação). Esse entendimento é essencial para em futuros estudos entender sua implementação, sua avaliação e seu possível papel na construção de um Sistema Nacional de Educação.

Valendo-se do Modelo de Múltiplos Fluxos pretende-se identificar quais eram os atores com poder de decisão e necessidade de agir, para tanto é possível utilizar os indicadores do FUNDEF; os eventos realizados para discussão do FUNDEB e os *feedbacks* recebidos pelas avaliações feitas ao FUNDEF (Fluxo dos problemas). Também é possível, identificar diálogos de especialistas interessados na área de financiamento da educação que estiveram presentes nos debates para a criação do FUNDEB (Fluxo das soluções). E por fim, analisar a dimensão política, considerando o clima nacional do período, as forças políticas organizadas e as articulações dentro do poder público que propiciaram a criação do fundo (Fluxo das políticas).

Cabe destacar ainda que conjuntamente a criação do FUNDEB estão os objetivos de materialização de uma visão sistêmica da educação, e uma distribuição de recursos que considera o desenvolvimento social e econômico das regiões. Isto é, o Fundo tem como objetivo primordial a redistribuição dos recursos vinculados à educação e busca promover a cooperação entre os entes federados. Uma vez que é um Fundo formado por uma legislação federal, operacionalizado por Estados e Municípios, e que conta com suporte do MEC no monitoramento da política e no fomento ao controle social.

Desse modo, o objetivo do presente trabalho é contribuir com a reflexão e o debate acadêmico sobre o FUNDEB - uma política pública de financiamento da educação - sob ótica do Modelo de Múltiplos Fluxos. Como recorte temporal a pesquisa se concentrará em estudar a formação da agenda do ano de 2004 até meados de 2007, como recorte espacial o principal foco será as discussões travadas no Congresso Nacional.

Metodologicamente, optou-se pelo método hipotético-dedutivo, uma vez que ele possibilita a junção dos métodos indutivos e dedutivos. Sendo, portanto, possível

formular questões teóricas, abstratas como hipóteses e comprová-las ou não com testes concretos, baseados na realidade.

Para o desenvolvimento da pesquisa foram elencadas técnicas qualitativas que auxiliam a observação por distintas perspectivas e de maneira minuciosa do processo estudado. Para início propõe-se pesquisa bibliográfica para identificar a literatura já existente que aborda a criação do FUNDEB e o financiamento da educação no país, além de bibliografia que problematize as políticas públicas sociais e o federalismo brasileiro, assim como referências do Modelo de Múltiplos Fluxos.

Como meio de se complementar as informações é interessante acessar e analisar brevemente dados estatísticos secundários de Institutos de Pesquisas oficiais, como IPEA, que permitam refletir sobre o financiamento da educação no país. Tais informações estatísticas seriam importantes para se refletir sobre possíveis motivos que o Estado brasileiro teria para transformar o FUNDEF em FUNDEB.

A técnica de pesquisa bibliográfica tem como objetivo principal o refinamento da pesquisa, ou seja, por meio dela é possível compreender melhor a teoria e definir os conceitos teóricos de modo mais preciso. Ademais, com essa etapa será possível fazer um mapeamento dos conhecimentos já existentes, o que contribui para que a pesquisa desenvolvida não repita algo já estudado, mas sim agregue informações a bibliografia existente.

No caso da pesquisa aqui proposta entende-se que o objeto de estudo: o FUNDEB; assumiu atributos distintos, na medida em que do FUNDEF para o FUNDEB ocorreram modificações substanciais que proporcionaram a ampliação do Fundo – ou seja, dos recursos que compõe o fundo e de sua cobertura – isto é, novas etapas e modalidades de ensino foram inseridas. As modificações feitas entre FUNDEF e FUNDEB seguramente implicaram em complexos padrões de interação entre sociedade civil e Estado que merecem ser analisadas.

A presente pesquisa tem caráter exploratório, ou seja, tem a finalidade de “ (...) proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou construir hipóteses” (p.45, GIL. 1996). Busca-se analisar o fenômeno e responder a questão problema com a revisão da literatura por meio da técnica de pesquisa bibliográfica. Tal técnica é utilizada nas Ciências Sociais para possibilitar análise de

fenômenos complexos que envolvem diversos atores, como é o caso da complexidade de articulação das políticas educacionais no modelo federativo brasileiro.

Para a execução deste trabalho contaremos com a análise dos efeitos do FUNDEF que conduziram o poder público a articular e promover a criação do FUNDEB. Isto é, no decorrer do trabalho, apontaremos quais foram os pontos positivos e negativos da implementação do FUNDEF que fizeram com que o poder público optasse por reformular a política de financiamento educacional. Nesse sentido, trabalharemos a hipótese de que a necessidade de expansão da rede coberta pelo fundo financiador impulsionou a mudança do FUNDEF para o FUNDEB.

A monografia se divide em quatro partes, a primeira é a apresentação do modelo teórico de modo detalhado, a segunda é a exposição histórica do modelo federativo do país e a área da educação. A terceira é um histórico da formação de agenda da política do FUNDEB, e a quarta parte é a análise, na qual os elementos da formação da agenda do FUNDEB são reunidos aos pressupostos do modelo teórico. E por fim a conclusão. A seguir apresenta-se a exposição do Modelo de Múltiplos Fluxos que é a base teórica do trabalho, inicia-se pelo objetivo geral do modelo e em seguida explica-se os fluxos, suas funções e a abertura da janela de oportunidades.

2 - MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS E O FUNDEB

No Modelo de Múltiplos Fluxos há uma focalização da análise nos chamados estágios pré-decisórios de uma política pública, que são: a formação de agenda (*agenda-setting*) e as alternativas para a formulação das políticas (*policy formulation*) (CAPELLA, 2007). Ou seja, antes da implementação de uma política pública e até mesmo da efetiva escolha por uma política pública, há um período de tempo para que a temática entre na agenda política, e seja assumida como um problema público, assim como se requer tempo para que alternativas e soluções viáveis sejam encontradas para a questão.

Dessa maneira, este modelo deseja entender prioritariamente por que determinados problemas tornam-se relevantes na agenda política, transformando-se eventualmente em políticas públicas, enquanto outros não. Segundo Göttems (2010), o modelo entende que o processo de formulação de políticas públicas ocorre essencialmente por um processo de combinações instáveis de fatores ao longo do tempo. Assim sendo, as escolhas políticas têm características dinâmicas, interativas e repletas de incertezas. Em suma, são consideradas categorias de tempo, senso de oportunidade e liderança como cruciais na formação de agenda.

O Modelo de Múltiplos Fluxos é adotado como uma referência teórica para vários estudos vinculados à análise da formulação de políticas. (Zahariadis, 1999) De maneira introdutória para explicar a ascensão de temas à agenda política a teoria entende que existem basicamente três fluxos decisórios relativamente independentes. Em ocasiões próprias esses fluxos convergem e quando isso ocorre há mudanças na agenda. A mudança da agenda acontece em momentos de encontro entre os três fluxos, são eles: o de problemas; o de soluções ou alternativas e o de políticas.

O fluxo de problemas se caracteriza pela identificação da necessidade de agir por parte dos agentes com poder de decisão. Conjuntamente alguns mecanismos, como símbolos, eventos e *feedbacks*, podem despertar nos agentes tomadores de decisão o interesse em intervir na agenda. O segundo fluxo é o de soluções, elas são provenientes de especialistas com preocupações na área. O terceiro fluxo é o da dimensão política que tem como base as barganhas e negociações políticas. Neste fluxo três fatores influenciam: o ‘clima’ ou ‘humor’ nacional; as forças políticas organizadas; e as mudanças dentro do governo.

A junção desses três fluxos gera uma janela de oportunidade que propicia a mudança da agenda. “Neste momento, um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, permitindo a convergência entre os três fluxos e possibilitando que questões ascendam à agenda.” (CAPELLA, 2005)

Um elemento essencial que pode promover a junção dos três fluxos são os empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*), eles são indivíduos especialistas em um tema, que usualmente representam ideias de grupos ou dispõem de autoridade dentro do processo decisório, costumam ser hábeis na defesa de suas ideias, bons negociadores com conexões políticas. (KINGDON, 2003)

De acordo com *Agendas, Alternatives e Public Policies*, Kingdon (2003), há uma diferença entre condições e problemas. As condições tornam-se problemas quando os formuladores de políticas entendem que é necessário fazer algo a respeito de uma situação social. É dizer, as condições convertem-se em problemas, no momento em que capturam a atenção dos participantes do processo decisório e despertam a necessidade de ação. Existem três mecanismos básicos que possibilitam isso, são eles: os indicadores; os eventos, crises e símbolos; e os *feedbacks* das ações governamentais.

Os indicadores são reunidos por institutos de pesquisa e indicam a existência de uma condição que pode ser notada como um problema por parte dos formuladores de políticas, sendo que demonstram a existência de uma situação que carece atenção. Contudo, vale destacar que apenas com indicadores dificilmente se terá uma condição reconhecida como problema. Os eventos, crises e símbolos comumente atuam no sentido de intensificar a percepção de um problema já identificado, porém raramente um evento tem poder para incluir um tema na agenda política. Os *feedbacks* podem ser observados por meio das críticas provenientes de servidores e cidadãos, tais reclamações podem conduzir os problemas ao centro da atenção dos formuladores de políticas.

O segundo fluxo descrito pelo modelo de Kingdon é o fluxo de soluções ou alternativas, que não estão necessariamente vinculados a percepção de problemas específicos. Isto é, de acordo com o autor, as questões colocadas na agenda governamental não aparecem aos pares, com problemas e soluções. A criação de alternativas é entendida como uma analogia ao processo de seleção natural. Entende-se

que as soluções são geradas em comunidades e que há um processo competitivo de seleção.

“As idéias que se mostram viáveis do ponto de vista técnico e as que têm custos toleráveis geralmente sobrevivem, assim como aquelas que representam valores compartilhados, contam com aceitação do público em geral e com a receptividade dos formuladores de políticas.”
(CAPELLA, 2005)

As comunidades geradoras de alternativas comumente são compostas por especialistas que compartilham uma preocupação em relação a uma área específica, no caso deste trabalho a área de educação. Não é possível afirmar que há homogeneidade de percepções entre os especialistas, algumas comunidades, como é o caso da comunidade da educação há fragmentação das ideias, abrigando pontos de vista muito distintos.

O terceiro e último fluxo presente no modelo teórico estudado é composto pela dimensão política. Esse fluxo existe de modo independente da existência de um problema ou das soluções disponíveis, isto é, o fluxo político possui sua própria dinâmica. Segundo Capella (2007), se no fluxo das soluções o consenso é construído com base na persuasão, no fluxo político as coalizões são construídas com base no processo de barganha e negociação política.

Existem três elementos centrais que exercem influência sobre a agenda governamental, são eles: clima ou humor nacional, forças políticas organizadas e as mudanças dentro do governo. O humor nacional seria a existência de um ambiente propício para o surgimento de ideias que alcançassem lugar na agenda. As forças políticas organizadas seriam principalmente os grupos de pressão. As mudanças dentro do governo se referem a indicação de novos nomes aos cargos públicos ou a realização de eleições que conduzem novos atores ao poder.

Exposto os três fluxos, cabe destacar que Kingdon não entende o desenvolvimento das políticas públicas como um processo sequencial e ordenado, ou seja, para o autor do modelo problemas, soluções e políticas se articulam de modo independente, podendo ser interligados quando há um ambiente propício para a mudança política. Geralmente, são os empreendedores políticos os responsáveis por

identificar a existência do ambiente para a mudança política e possibilidade de articulação e conexão dos três fluxos.

Modelo dos Múltiplos Fluxos



Figura 1: O modelo dos múltiplos fluxos
Fonte: Capella 2007 e Zahariadis, 2007 (Adaptado)

Exposto a estrutura do modelo teórico cabe relacioná-lo ao agendamento do FUNDEB. Entendendo que o modelo prevê que há um período de debates anterior a entrada de uma temática na agenda para que se assuma o tema como um problema público. Observaremos no trabalho como se deu esse período do FUNDEB, apontaremos quais foram as discussões que conduziram a criação de um novo fundo a ser um problema político.

Os debates sobre o FUNDEB começaram a ganhar força no executivo federal no começo da gestão de Lula período de formulação da proposta que seria encaminhada ao legislativo. No trabalho será investigado quais foram as características, em qual período temporal, quais eram as oportunidades e os atores que foram essenciais para que a questão ingressasse na agenda decisional.

Assim como anteriormente exposto, o modelo é composto por três fluxos relativamente independentes que convergem em uma janela de oportunidade em um momento de interação entre as características de cada um. No presente trabalho entende-se que em 2007 com a promulgação da Medida Provisória que regulamentava o FUNDEB, abriu-se a janela de oportunidades e o tema passou a ser parte da agenda

política e a ser implementado. Até chegar a esse ponto intensos debates foram travados no executivo e legislativo federal e a conexão dos fluxos pode ser observada.

O primeiro fluxo – de problemas – conta com indicadores; eventos, crises e símbolos e feedbacks as ações governamentais. No período de vigência do FUNDEF observou-se o levantamento de indicadores como o do custo-aluno, que indicavam investimento por aluno abaixo do necessário para uma educação de qualidade. Durante os anos de debate da proposta do FUNDEB vários eventos e símbolos foram realizados e apresentados aos atores tomadores de decisão. Também houveram feedbacks da sociedade civil a não complementação da União, que chegou a ser julgada pelo STJ. Todos esses aspectos serão tratados com mais detalhes posteriormente no trabalho.

O fluxo de soluções tem como componentes a aceitação da comunidade, a viabilidade técnica e os custos toleráveis. Tais elementos foram sendo debatidos e construídos conjuntamente entre Estado e sociedade civil de 2004 a 2007 nas várias reuniões de discussão para formulação do FUNDEB. O fluxo de políticas conta com clima ou humor nacional, as forças políticas organizadas e as mudanças de governo. Esses elementos também podem ser notados nos debates para criação do FUNDEB, existiram no período organizações da sociedade civil bem articuladas e com peso político para serem ouvidas no Congresso Nacional, assim como os debates se iniciaram em um período de começo de um novo governo.

Entendendo-se que modelos são afirmativas teóricas simplificadoras da realidade que contribuem para o entendimento de um contexto complexo. Acredita-se que o modelo de múltiplos fluxos contribui significativamente para o entendimento da formação da agenda que criou um novo fundo financiador da educação, ou seja, o modelo é útil para se entender a complexidade dos debates travados entre sociedade civil e Estado na criação do FUNDEB.

Passamos a uma breve discussão histórica sobre o federalismo e as políticas sociais, principalmente as educacionais, com vistas a contextualizar o debate do FUNDEB como política pública que auxilia a existência de um regime de colaboração no país.

3 - FEDERALISMO E POLÍTICAS SOCIAIS

Difícilmente se compreende o modelo educacional desconsiderando-se a dinâmica federativa do país, para tanto este capítulo destina-se a abordar brevemente o impacto do federalismo nas políticas públicas sociais. No modelo federativo estão presentes os princípios de autonomia dos governos sub-nacionais, compartilhamento da legitimidade e de papel no processo decisório entre os entes federativos. Sendo assim, geralmente se observa mais de um agente governamental legítimo na definição e elaboração das políticas públicas.

De acordo com Abrucio (2010), as federações devem estabelecer um acordo capaz de dividir a soberania territorial na mesma medida em que existam também diferentes entes autônomos com relações mais contratuais do que hierárquicas, desse modo o federalismo é o principal instrumento para lidar com processos de intensas diversidades e desigualdades.

Em uma organização federativa é ampliada o número de atores e arenas competentes para definir os rumos da ação coletiva. Como vantagens dessa organização institucional estão as potencialidades democráticas por meio da descentralização, o respeito as peculiaridades regionais, e a adoção do princípio da negociação como mediador do processo político. Como desvantagens estão as dificuldades de conciliação dos interesses locais e nacionais, e a necessidade de coordenação de distintos esforços inter-governamentais para atuar numa mesma política, além do jogo não cooperativo entre os entes subnacionais.

Com a Constituição de 1891 nasceu formalmente a primeira república e também a federação brasileira, o principal aspecto que merece destaque foi o repasse do poder de auto governo para os estados. O federalismo brasileiro em sua origem não contou com uma proposta de nação e interdependência entre os entes federados. Em termos educacionais o período continuou o modelo de duplicidade das redes educacionais dando maior autonomia aos governos estaduais, que de acordo com a Constituição do período ficaram responsáveis também pela definição sobre gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário. Esse fator implicou em um período de quase abandono da política educacional por vários governos estaduais, assim como pelo aumento das desigualdades regionais.

Desse modo, a primeira república constituiu um federalismo baseado na autonomia estadual oligárquica resultando no enfraquecimento das municipalidades, das práticas republicanas e do governo federal. Vale destacar duas consequências perversas do projeto nacional do período: o atraso na adoção de ações nacionais de bem estar social e a heterogeneidade das políticas públicas sociais pelo país.

A era Vargas acarretou significativas modificações no federalismo e no campo educacional. A federação sofreu maior centralização do poder com o fortalecimento do executivo federal, o que acarretou no enfraquecimento da estrutura federativa do país. Nas políticas públicas de educação manteve-se a estrutura dual de redes com um governo federal mais forte no plano da legislação. Com efeito, o enfraquecimento político dos governos subnacionais implicou em praticamente extinção da federação, o que contribuiu para a deteriorização de uma efetiva mudança educacional nos primeiros níveis de ensino.

O período posterior de 1946 a 1964 caracterizou-se por efetivas mudanças em prol da democratização e federalização do país. Observando-se assim relações intergovernamentais mais equilibradas em termos de autonomia e interdependência. Nesse período nota-se pela primeira vez no plano constitucional preocupação com maior coordenação federativa para as políticas educacionais.

Além disso, fortaleceu-se a bandeira municipalista, ou seja, a descentralização das políticas educacionais. Pela primeira vez estruturou-se uma concepção de federalismo tridimensional. Em 1961, promulgou-se a primeira Lei de diretrizes e bases da educação nacional, em suma o federalismo cooperativo foi uma forma de redução das intervenções centralizadoras que coibissem a autonomia dos governos subnacionais, e não um mecanismo que aumentava a colaboração intergovernamental para melhoria e expansão da educação no Brasil.

Todo esse processo foi interrompido com o golpe de 1964, a ditadura militar eliminou a democracia, assim como rompeu com o federalismo que se fortalecia no país. Segundo Abrucio (2010), entre as características do período, vale ressaltar a forte centralização decisória marcada pelo estilo tecnocrático e autoritário que deixava brechas para negociações de cunho clientelista com estados e municípios, principalmente os menos desenvolvidos. As políticas educacionais tiveram neste

período importante expansão, contudo tal avanço se dava pela massificação dos programas.

A redemocratização do país com a Constituição de 1988 colocou em questão o modelo centralizador e autoritário. Na Constituição do novo período ocorreu uma total reorganização das políticas públicas, sendo que a variável federativa teve um papel essencial nessa mudança. De acordo com Abrucio (2010), é possível destacar cinco pilares presentes na Constituição que influenciam diretamente as políticas públicas, são eles: a universalização de políticas, a democratização da gestão estatal, a profissionalização da burocracia, a descentralização e a interdependência federativa. A descentralização tem papel primordial no federalismo inaugurado por esta Constituição.

No período pós-constitucional uma das maiores dificuldades foi a implementação do regime de colaboração. A descentralização conduziu o país a assumir os municípios como entes federativos autônomos, porém a implementação desse modelo não seguiu os passos previstos. A municipalização do ensino ocorreu de modo muito lento e a gestão democrática local também não avançou conforme previsto na norma. Nesse sentido, as gestões de Fernando Henrique Cardoso e Lula buscaram mecanismos para ampliar o regime de colaboração federativo.

Na área da educação o governo Fernando Henrique teve o mérito de criar critérios de avaliação para distribuição de recursos. A gestão de Lula ampliou o leque de temas de atuação do governo federal e aperfeiçoou os indicadores das avaliações. Tais avanços são importantes em termos de coordenação federativa, entretanto não afetam o problema da cooperação e responsabilização entre os níveis de governo. É dizer tais programas contribuem para o regime de colaboração, porém a coordenação intergovernamental vai além desses aspectos. Em 1996, foi criado o FUNDEF a mais importante ferramenta para se efetivar o regime de colaboração.

O FUNDEF cumpriu seu objetivo de aprofundar a municipalização de ensino fundamental, ampliando a cobertura do sistema, e se aproximando da universalização de acesso a essa etapa escolar. Os bons resultados do FUNDEF impulsionaram o governo federal a manter parte de suas diretrizes na criação do FUNDEB no governo Lula. Contudo, a gestão FHC sofreu críticas ao modelo decisório por parte dos demais entes federados. Estados e municípios sentiram que não participaram da formulação do

FUNDEF como deveriam e requereram maior participação, como consequência observamos maior consciência intergovernamental.

A passagem do FUNDEF para o FUNDEB ocorreu com maiores negociações intergovernamentais, contudo segundo Abrucio (2010) fizeram falta a institucionalização de fóruns federativos capazes de atuar em prol de um regime colaborativo. Sem tais fóruns os avanços dependem mais da força de cada ente e há pouca capacidade de controle de fluxos e consequências do processo decisório.

Ainda que seja possível observar maior municipalização e responsabilização dos entes subnacionais, notamos também locais onde há forte divisão da rede entre estados e municípios. Os fundos federativos são hoje o único indutor de coordenação entre os entes subnacionais. As melhorias na coordenação federativa não significam que o país tenha um efetivo regime de colaboração.

Assim como já exposto os fundos são atualmente o mecanismo mais importante para se contribuir com a criação de um ambiente colaborativo entre os entes federados. Exposto o histórico do federalismo associado as políticas sociais da área educacional no país, passaremos ao histórico da formação de agenda que nos auxiliará na compreensão da relação da política do FUNDEB com o Modelo de Múltiplos Fluxos.

4 - HISTÓRICO DA FORMAÇÃO DA AGENDA

Algumas legislações nacionais antecederam a criação do FUNDEB, desse modo desde 1932 com o Manifesto da Educação já se observava a demanda por maior autonomia econômica para a área de educação. O Manifesto da Educação tem como autor principal o educador Anísio Teixeira, tal documento embasou os capítulos constitucionais que tratavam de educação em 1934, 1946 e 1988; assim como direcionou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996; o FUNDEF de 1996; o Plano Nacional de Educação de 2001; e por fim o FUNDEB a ser estudado neste trabalho.

Para melhor compreensão do FUNDEB vale destacar que sua administração é efetivada por meio dos conselhos e as suas normas de financiamento baseadas no custo individual dos alunos. Antes da criação do FUNDEB existiu o FUNDEF que foi articulado principalmente pela Confederação Nacional dos Trabalhadores de Educação (CNTE) junto ao Ministério da Educação. O FUNDEF foi, portanto, a primeira experiência de fundo para a educação, e apresentou alguns pontos positivos e vários problemas a serem corrigidos pelo FUNDEB.

A primeira política de financiamento da educação do país surgiu em 1996 no governo do Fernando Henrique Cardoso, a política teve cunho focalista atendendo ao ensino fundamental, etapa específica da educação básica o que seguia a recomendações de organismos internacionais. Como resultado o país alcançou a ampliação da taxa de atendimento ao ensino fundamental a cerca de 97%, aproximando-se bastante da universalização.

Como pontos positivos do FUNDEF pode-se citar o caráter universalizante da política que teve início em 1996. Outro aspecto relevante foi o incentivo à descentralização educacional no país, fomentando a municipalização da área. Além disso, o fundo aprimora a racionalização da gestão e a distribuição dos recursos no Brasil.

Contudo, de acordo com Santagada e Winckler (2007) vários problemas são observados nos dez anos de vigência do FUNDEF, como por exemplo, a reprodução das desigualdades regionais, a migração de recursos de áreas como a da educação infantil, a ausência da União nos repasses à educação básica, entre outros. Desse modo, foi

essencial a criação de uma política pública incremental que reparasse os danos observados na implementação do FUNDEF.

Como um dos principais atores políticos da sociedade civil organizada que será abordado no presente trabalho está a Campanha Nacional pelo direito à Educação. A Campanha teve importante atuação em todo o processo histórico que gerou como resultado a criação da lei do FUNDEB, sendo uma instituição composta por mais de 200 organizações em todo país. Conforme o modelo teórico os atores políticos envolvidos no processo decisório contribuem significativamente para a chegada de uma questão na agenda. A campanha se situa dentro da categoria de atores invisíveis, sendo um dos principais grupos de interesses que se articulou nacionalmente em prol da aprovação da lei do FUNDEB.

A Campanha esteve ativamente atuando nas três fases de debates e deliberações para criação do FUNDEB, foram elas: o debate da proposta junto ao Poder Executivo; a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que criou o novo Fundo; e na tramitação da Medida Provisória (MP) que regulamentou o Fundo. Conforme Nascimento (2009), essas etapas tiveram início em março de 2004 e conclusão em maio de 2007, havendo sido marcadas por avanços e retrocessos na legislação e na atuação da sociedade civil em cada fase, assim como contou com constante mobilização e trabalho de *advocacy*.

4.1 - O Governo Lula e a criação da nova legislação

O governo Lula tem como um de seus marcos principais o estabelecimento de relações institucionais com a sociedade civil. É válido ressaltar, contudo, que no caso estudado trata-se do financiamento de uma política social o que implicou em árduas negociações entre o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério da Fazenda (MF). Assim sendo, ainda que houvesse uma abertura efetiva para o diálogo entre sociedade civil e Estado, o lócus da decisão de fato estava centrado na área financeira do governo que não estava tão aberta a negociações.

A ascensão ao poder de Lula em 2003 trouxe consigo o debate sobre mudanças na dinâmica de investimento na educação básica. No período, espalhou-se uma noção de que para uma política nacional que atendesse a educação básica era essencial uma

atuação mais incisiva do poder central – a União – por meio da constituição de um fundo que financiasse todos os níveis, etapas e modalidades de ensino básico.

A primeira fase de debates e deliberações sobre o FUNDEB ocorreu dentro do Ministério da Educação no período de construção da PEC que iria ao Congresso Nacional, tais discussões duraram de março de 2004 a junho de 2005. Um marco significativo de institucionalização da relação entre Estado e sociedade civil foi a instalação de um grupo de mediação pelo MEC em junho de 2004. Tal grupo objetivava contribuir para o fortalecimento dos processos de controle social e participação nas políticas públicas.

Segundo Nascimento (2009), a sociedade civil organizada tratou de levar suas propostas para a elaboração do texto; gerar informações qualificadas sobre o tema; dar publicidade às disputas e aos conflitos; sensibilizar os tomadores de decisão; e constranger os centros tomadores de decisão evidenciando as contradições presentes. Por se tratar de financiamento de uma política pública é possível notar o alto nível de competitividade que o problema estudado traz consigo, é dizer, que os interesses do poder executivo em suas três esferas – municipal, estadual e federal – eram conflitantes.

Temendo o impacto negativo em seus orçamentos, Estados e Municípios rivalizavam para que menos impostos fossem destinados ao FUNDEB, disputando maiores recursos do fundo e propondo que a União ampliasse sua contribuição. Entre os Ministérios observava-se uma disputa pela redução ao máximo das despesas da União, nessa disputa Ministério da Educação teve suas demandas não contempladas em vários pontos. Conforme Nascimento (2009), o diálogo entre sociedade civil e Estado efetivamente existia. No entanto, o contexto nacional era de superávit primário e retenção de investimento nas áreas sociais, o que fragilizava o Ministério da Educação. Nos grupos de trabalho formados dentro do MEC para discussão da política quem dava a linha dos debates era o Ministério da Fazenda.

4.2 – As três etapas da criação do FUNDEB

Assim como anteriormente exposto, três foram as fases para a criação do FUNDEB, a saber: 1ª) Debate da proposta construída dentro do Ministério da Educação; 2ª) Tramitação da PEC no Congresso Nacional; 3ª) Tramitação da MP que regulamentou o fundo. No tópico anterior apresentou-se a formação da Proposta de

Emenda Constitucional politicamente construída dentro do Ministério da Educação. No presente tópico serão relatadas as etapas legislativas do processo de formação de agenda da principal política pública de financiamento da educação no Brasil.

Iniciamos a exposição em junho de 2005 quando a matéria foi enviada ao Congresso Nacional com limitações à expansão e à melhoria da qualidade da educação básica no país. Na oportunidade, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação realizou quatro atos públicos, participou como expositor em diversas audiências públicas e organizou onze ações de pressão direta aos parlamentares. A PEC do FUNDEB, a proposta do governo e as reivindicações de movimentos sociais e de trabalhadores da educação renderam debates sobre a questão em todo o país.

Após a aprovação da PEC em dezembro de 2006 passou-se a debater no Congresso Nacional a regulamentação da emenda. A regulamentação determina como será o funcionamento do Fundo, a distribuição dos recursos e quais serão os mecanismos de controle social. Dada a urgência da matéria, a mesma foi debatida pelo Congresso como Medida Provisória. Também nessa etapa observou-se grande empenho da sociedade civil em participar ativamente do processo de deliberação.

A tramitação do projeto que originou o FUNDEB passou por momentos e atores específicos, o que exigia uma variada gama de ações por parte da sociedade civil, como por exemplo, mapeamento de parlamentares aliados e opositores, participação em audiências públicas, realização de atos públicos, elaboração de posicionamentos públicos, cartas abertas às autoridades e pressão virtual.

A maneira de distribuição dos recursos do FUNDEB é similar ao do FUNDEF, ou seja, há a captação de recursos de estados e municípios, há também a complementação da União, e a redistribuição desses recursos no âmbito de cada estado e municípios, com base nas matrículas na educação básica. Desse modo, existem no país vinte sete fundos. A seguir serão apresentadas qualidades e debilidades do FUNDEF que explicam a implementação da política do FUNDEB.

4.3 – Resultados alcançados pelo FUNDEF que contribuíram para criação do FUNDEB

O FUNDEB pode ser entendido por meio da perspectiva incrementalista de políticas públicas, uma vez que sua composição é um rearranjo a partir da experiência

do FUNDEF. O FUNDEF foi a primeira política pública de financiamento da educação com caráter universalizante. Sendo assim, em 1996 o Brasil vivenciou pela primeira vez um mecanismo de racionalização da gestão com maior transparência do financiamento, maior distribuição dos recursos e menos desvios de verbas na área. Também foi graças ao FUNDEF que o país experimentou a municipalização da educação, a política pública de financiamento da educação teve grande influência de organismos internacionais, favoráveis à descentralização da gestão educacional.

Como é possível notar pelo exposto anteriormente, o FUNDEF teve grande importância sendo uma política pública com mecanismo institucional que trouxe consigo aspectos contábeis e distributivos inovadores para a gestão pública. Outras características positivas que podem ser elencadas entre os maiores êxitos do FUNDEF, de acordo com Monlevade (2004), estão: a diminuição das diferenças do custo-aluno entre os governos estaduais e municipais, dando geralmente vantagens aos municípios; a proteção do nível do salário do magistério, cooperando inclusive para grandes aumentos nas remunerações.

No entanto, por ser a primeira experiência abrangente, o fundo para a educação apresentou diversos problemas. O primeiro problema significativo foi a reprodução das desigualdades regionais, isto é, o fundo público que é proveniente de impostos e contribuições está desigualmente distribuído entre os entes federados. O segundo problema relevante está na concentração de recursos no ensino fundamental, o que provocou a migração de recursos de áreas como a educação infantil.

O terceiro problema que merece atenção foi o fenômeno da ‘prefeiturização’, ou seja, muitos estados trataram de municipalizar o ensino fundamental, transferindo os encargos sem a devida distribuição dos recursos entre os entes federados. De acordo com Monlevade (2004), o quarto e último problema foi a crescente ausência da participação da União que chegou em 1996 a menos de 2% do total da receita do fundo.

Desse modo, a proposta de um novo Fundo foi um grande desafio para o país na medida em que ampliava os recursos públicos para a educação através do acréscimo de 5% das receitas dos impostos que financiavam parte do FUNDEF, além de incluir outros impostos não previstos no Fundo anterior. O FUNDEB traz consigo, portanto, várias correções às debilidades do primeiro fundo. Entre elas estão: a incorporação de mais impostos; o aumento da responsabilidade da União; a abrangência de novos níveis

e modalidades de ensino, incorpora a educação infantil e educação de jovens e adultos; aprimora os instrumentos de gestão e pela primeira vez trata a questão da qualidade por meio da definição de um padrão mínimo para a educação básica.

Quadro comparativo entre o FUNDEF e o FUNDEB

Características	FUNDEF	FUNDEB
Composição dos recursos	ICMS+FPE+FPM+IPI-Ex+LC 87/96	Idem + IPVA + ITR + ITCD
Alíquota	15%	20%
Complemento da União	Segundo a EC 14: garantir mínimo igual à média (o que equivaleria a cerca de R\$ 5 bilhões/ano) Real: R\$ 314 milhões em 2006	R\$ 4,5 bi em 3 anos (depois: mínimo 10% da contribuição dos estados e municípios)
Critério de repartição dos recursos entre estados e municípios	Alunos no Ensino Fundamental Regular público	Alunos da educação básica presencial: pública + conveniadas [creche e pré (por 4 anos) e ed. especial exclusiva]
Recursos da complementação da União para projetos	Não existe	Até 10 % (para estados que recebem a complementação)
Profissionais do magistério	60%	60%
Piso Salarial Nacional	Omite	Deve ser aprovado até 31/8/2007 (só profissionais do magistério)
Custo-aluno qualidade	A ser implantado a partir de 31/12/2001 (Obs.: nunca foi)	Sem prazo para implantação

FONTE: JOSÉ MARCELINO DE REZENDE PINTO 2007

Portanto, o FUNDEB busca reparar falhas observadas no FUNDEF, e ampliar a política pública de financiamento educacional no país. Vale ressaltar que os desequilíbrios inter-regionais observados no FUNDEF possivelmente serão compensados pelo aumento da complementação da União e pelo provável aporte de recursos previstos no plano de metas e compromissos todos pela educação. O FUNDEB retoma a bandeira da universalização, gratuidade e qualidade do ensino nas diferentes etapas de aprendizagem.

A seguir serão relacionados os pressupostos teóricos com as características do histórico de formação de agenda.

5 – FUNDEB sob a perspectiva dos Múltiplos Fluxos

O Modelo de Múltiplos Fluxos busca responder a questões como: Por que alguns problemas tornam-se importantes para o governo? Para responder tal questão Kingdon se preocupa com os dois estágios iniciais de uma política: a formação de agenda e a especificação de alternativas. Para compreender como uma questão torna-se um problema que merece atenção de atores políticos, o autor montou um modelo em que três fluxos relativamente independentes convergem em determinado momento, o que propicia a mudança na agenda.

A estrutura e modo de articulação de cada um dos fluxos já foram brevemente discutidas na apresentação do modelo teórico. Neste capítulo pretende-se fazer uma abordagem analítica dos fluxos conciliando as informações do histórico da agenda política com as informações que embasam o modelo teórico.

5.1 - Fluxo de problemas

O fluxo de problemas proposto pelo modelo teórico entende que pela perspectiva da estratégia política a definição do problema é essencial. Sendo que, “(...) *condições podem chamar a atenção dos formuladores de políticas, transformando-se em problemas, e posteriormente alcançar a agenda governamental.*” (CAPELLA, 2005). A maneira como se define e articula um problema é determinante para o sucesso e inserção da questão na *agenda-setting*, que conta com um processo altamente competitivo.

Para abordar o FUNDEB, pela ótica do modelo teórico proposto é possível citar alguns fatos que convergem e definem o problema da política pública de financiamento da educação no Brasil. O primeiro indicador em que se observa o problema se chama custo-aluno. Esse indicador é um mecanismo de distribuição de uma porcentagem dos recursos com base no critério de matrícula em cada rede. O segundo indicador está relacionado a valorização dos profissionais da educação, isto é 60% dos recursos da unidade federativa deve se destinar ao pagamento de professores em exercício. O indicador de custo-aluno foi identificado como abaixo das necessidades mínimas para um atendimento de qualidade dos alunos do país, e o segundo indicador foi estabelecido desde 1996 como um mecanismo de se padronizar e ampliar as remunerações dos profissionais de educação de modo equânime em todo país.

Sobre os eventos, crises e símbolos é possível identificar o movimento ‘FUNDEB pra valer!’ como um dos principais catalisadores para a entrada do problema na agenda política. Como exemplo é possível citar que em agosto de 2005, foi organizado um evento em que carrinhos de bebês subiram a rampa do Congresso Nacional e circularam pelos corredores da casa legislativa, ação que visava chamar atenção do tomadores de decisão para a importância da educação infantil. Esse ato antecedeu a tramitação da proposta de criação do novo fundo no Congresso Nacional, além disso, a Campanha nacional pelo direito à educação produziu e enviou cartas, posicionamentos públicos, ofícios para os parlamentares com o objetivo de promover uma mobilização social inovadora.

De acordo com o modelo de Kingdon, o terceiro mecanismo básico para identificação de um problema são os *feedbacks* às ações governamentais. No campo do financiamento da educação durante a vigência do FUNDEF havia uma luta pelo cumprimento do valor pago por aluno. O fundo não contava com a devida complementação por parte do governo federal que tinha a obrigação de repassar mais verbas, sempre que o valor mínimo a ser pago por aluno não fosse atingido.

Tal descumprimento da legislação fez com que a sociedade civil organizada entrasse com uma representação contra o governo federal junto à procuradoria da república em abril de 2004. Em maio de 2010, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) julgou a ação contra a União em razão do descumprimento da lei do FUNDEF. A União foi condenada a ressarcir os valores não complementados do FUNDEF aos Estados. Sendo os conselhos responsáveis por fiscalizar se a implementação dos recursos esta sendo feita no ensino fundamental.

Como é possível notar, havia uma demanda clara para expansão das políticas públicas de financiamento da educação no país, ou seja, o problema público foi claramente definido, chamando a atenção dos formuladores de políticas. Observa-se, portanto, a existência de indicadores específicos que expuseram a existência concreta de um problema; eventos e símbolos que marcaram a entrada do assunto na agenda e *feedbacks* da sociedade civil formalmente identificados pelo poder judiciário do país.

5.2 – Fluxo das soluções

As ideias têm papel central nesse fluxo e sua difusão é também muito importante para que haja a sensibilização dos formuladores de políticas. O mecanismo primordial para a difusão das ideias é a persuasão. Por meio da persuasão a comunidade política reconhece que algumas propostas são de suma importância dentro do conjunto enorme de propostas potencialmente possíveis. O desafio posto pelo modelo está justamente em se compreender a dimensão simbólica dentro do processo de comunicação das ideias.

É possível observar no processo de formação de agenda conduzido pela Campanha nacional pelo direito à educação, o emprego das ideias como sendo mecanismo essencial de persuasão da comunidade política. O primeiro aspecto a ser analisado é a questão da viabilidade técnica que foi debatida com significativos conflitos de interesse dentro do Ministério da Educação. Assim como exposto anteriormente, havia uma disputa por recursos entre estados e municípios e também uma busca pela contenção de despesa por parte do Ministério da Fazenda.

A proposta de emenda à Constituição enviada em 2005 ao Congresso Nacional foi a possibilidade técnica encontrada pelo Poder Executivo para a criação de uma nova política de financiamento da educação. O segundo aspecto que merece ser destacado dentro do fluxo das soluções, é o da aceitação da comunidade. As comunidades são compostas por pesquisadores, acadêmicos, funcionários públicos, entre outros que compartilham ideias em relação a uma área. No caso estudado observa-se que várias organizações se juntaram com o objetivo de influenciar e pressionar o poder público a atender suas demandas. Tal participação política pode ser observada com mais força no período de tramitação legislativa da proposta para o fundo.

Por fim, o terceiro aspecto relevante a ser avaliado, são os de ideias com custos toleráveis. É dizer, o Ministério da Fazenda esteve sempre presente nas discussões sendo o núcleo central financeiro do governo que ditava a capacidade estatal de atendimento às demandas sociais. O Movimento ‘Fundeb pra valer!’ contou com inúmeras mobilizações que apresentavam as ideias por meio da arte popular na ação política. O simbólico foi trabalhado como uma dimensão importante do fazer política, como uma dimensão aglutinadora e comunicadora.

Desse modo, o fluxo das soluções conta com três características principais que são observadas no processo de formulação da nova política de financiamento da educação. É dizer, a PEC enviada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional contava com a análise de viabilidade técnica e custos toleráveis, uma vez que envolveu distintos atores institucionais em sua discussão. Bem como, as mais de 200 organizações reunidas pela Campanha nacional pelo direito à educação tiveram uma troca acentuada de informações e debates que possibilitou significativo alinhamento e aceitação pela comunidade da área no país.

5.3 - Fluxo da política

O fluxo da política é composto por três elementos: o clima ou humor nacional, os grupos de pressão e as mudanças no governo. Independente da existência de problemas ou de soluções disponíveis o fluxo político segue dinâmica e regras próprias. Nesse fluxo, as coalizões são construídas por processos de negociações políticas. O humor nacional pode ser metaforicamente entendido como um solo fértil para que algumas ideias germinem o que auxilia na explicação de porque algumas ideias chegam à agenda e que outras são descartadas. Desse modo os formuladores de políticas são incentivados ou desestimulados a aceitar uma ideia de acordo com o humor nacional.

O segundo elemento está centrado no papel dos grupos de pressão, no caso estudado é possível observar a existência de conflito entre os interesses da sociedade civil e do Poder Executivo, tais conflitos se mostraram presentes nas discussões internas do Ministério da Educação e se acirraram no período de tramitação legislativa. O movimento ‘Fundeb pra valer!’ buscou analisar o equilíbrio das forças em jogo dentro do Congresso Nacional, procurando identificar forças favoráveis e contrárias à proposta que defendiam.

O terceiro elemento refere-se as possíveis mudanças dentro do próprio governo, como por exemplo, mudanças de gestão, mudanças na composição do Congresso, mudanças eleitorais. Tais eventos exercem grande impacto sobre a agenda governamental, uma vez que esse tipo mudanças pode desencadear a introdução de novos temas a agenda. O período em que ocorreu a inserção do debate do FUNDEB dentro do MEC foi no início de um novo governo de esquerda no país. O governo Lula se caracterizou pelo maior diálogo com os movimentos sociais e maior incentivo as

pautas sociais. Desse modo, é possível entender que o início de um novo governo favoreceu o amplo debate político para a construção do novo fundo.

Assim sendo, observa-se a existência de um ambiente propício para o debate de novas políticas sociais, dada a mudança eleitoral no quadro de governo. Assim como, fortes pressões foram executadas pelos grupos organizados em discussões no Executivo e no Legislativo. Sendo os acordos definidos por meio das negociações e barganhas políticas.

5.4 – Mudança na Agenda

Em ocasiões específicas esses três fluxos – problemas, soluções e políticas – se reúnem gerando a oportunidade de uma mudança na agenda. Nesta ocasião um problema é reconhecido, uma solução está disponível e existem condições políticas propícias para mudanças, o que permite a convergência entre os três fluxos e possibilita que questões acessem a agenda.

É válido ressaltar que embora a mudança na agenda seja resultado da integração entre os três fluxos, a oportunidade para que a mudança seja realmente processada se dá pelo fluxo de problemas e pelo fluxo político. Sendo que o fluxo das soluções embora exerça influência sobre a formação da agenda é essencial para que questões presentes na agenda governamental acesse a agenda decisional. A oportunidade de mudança na agenda se encerra quando um dos fluxos se desarticula em relação aos demais.

No caso estudado podemos observar a identificação do problema por meio de três mecanismos: Os indicadores – custo aluno e valorização profissional – os eventos, crises e símbolos (utilização de carrinhos de bebês percorrendo o Congresso Nacional) e feedbacks das ações governamentais (ação impetrada a procuradoria da república). Como é possível notar os fluxos dos problemas estava pulsante entre a sociedade civil e o Estado. Pode-se afirmar que a criação do grupo de mediação para discussão da proposta no poder executivo foi um mecanismo para se agregar os problemas relacionados ao financiamento da educação.

Tratando-se dos fluxos de políticas, observamos a presença marcante do elemento forças políticas organizadas. A campanha nacional pelo direito à educação foi capaz de convergir várias organizações da área de educação que conjuntamente exerceram pressão sobre o poder público. Outro elemento importante é o fato de estar

no início do governo Lula, que tinha posicionamento ideológico e programático claramente à esquerda diferente de seu antecessor. Desse modo, é possível concluir que o fluxo da política também influenciou decisivamente na abertura da janela de oportunidades.

Apresentado o fluxo de problemas pulsante e exposto o fluxo das políticas latente, é possível o aparecimento das alternativas e soluções. De acordo com o modelo teórico as alternativas elaboradas nas comunidades, apenas chegam à agenda quando os problemas são percebidos ou quando demandas políticas criam oportunidades para essas ideias. Tal argumentação teórica é condizente com o cenário estudado, uma vez que os problemas e a dinâmica política estavam colocados abriu-se a chance da apresentação de uma proposta incremental ao FUNDEF. Em 2007, a regulamentação do fundo significou portanto a abertura da janela de oportunidade que reunidos os três fluxos gerou uma mudança na agenda.

Conclusão

O presente trabalho tratou pela perspectiva das políticas públicas, a questão da formação de agenda da política de financiamento do modelo educacional do país. O Modelo de Múltiplos Fluxos foi utilizado como base teórica para a explicação da questão central do trabalho: Como ocorreu a articulação de problemas, soluções e políticas para a criação do FUNDEB?

Para tal compreensão fez-se necessário abordar o federalismo relacionado às políticas sociais. O estudo do federalismo explicita a dificuldade do país na implementação de um efetivo regime de colaboração entre os entes federados. Uma das alternativas para existência desse regime apareceu em 1996 com a criação do FUNDEF. Com vistas a ampliar e fortalecer o regime de colaboração em 2007 foi criado o FUNDEB.

O objetivo primordial do trabalho é, portanto, fazer uma leitura da formação de agenda do FUNDEB sob a perspectiva do Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon. Utilizando a hipótese de que a necessidade de expansão da rede coberta pelo fundo financiador impulsionou a mudança do FUNDEF para o FUNDEB.

Com vistas a responder a questão central e comprovar a hipótese o trabalho teve um capítulo dedicado a formação de agenda governamental que traça um panorama histórico da passagem do FUNDEF para o FUNDEB dentro do contexto de articulações políticas entre a sociedade civil e o Estado. Além disso, foi possível identificar no trabalho a existência dos três fluxos previstos no modelo teórico.

O fluxo dos problemas conta com indicadores como custo-aluno que está abaixo das necessidades mínimas para atendimento de qualidade dos alunos no país, foram realizados eventos para se debater os problemas do FUNDEF, e um dos principais símbolos foram os carrinhos de bebês percorrendo o Congresso Nacional com o objetivo de chamar a atenção dos tomadores de decisão para a necessidade de atendimento da rede infantil. Como feedbacks das ações governamentais observa-se a representação apresentada à procuradoria que posteriormente foi julgada pelo STJ e teve como resultado a condenação da União pela não complementação do FUNDEF.

Assim como é possível observar existiam problemas resultantes da implementação do FUNDEF, como por exemplo a reprodução das desigualdades

regionais, a migração de recursos de áreas como da educação infantil, a ausência de repasses da União e a “prefeiturização” do ensino fundamental sem o devido preparo da gestão municipal. Tais problemas puderam ser observados por meio de indicadores, eventos e feedbacks às ações governamentais, sendo a maioria identificados e apresentados pela sociedade civil. Em 2004, quando a criação do FUNDEB começou a ser debatida o fluxo dos problemas já se apresentava com tais demandas ao poder público.

Dentro do fluxo de políticas três são os elementos que contribuem para sua articulação: clima nacional, grupos de pressão e as mudanças no governo. O ano de 2004 foi o segundo do primeiro mandato de Lula, esse foi um período em que o país passou por importantes reformas sociais e na educação um dos principais debates esteve centrado na área do financiamento. A mudança de governo que ocorreu por meio eleitoral trouxe ao país um novo clima nacional que agregado a fortes pressões de grupos organizados da sociedade civil passaram a possibilitar a articulação de um crescente fluxo político.

De acordo com o modelo teórico o fluxo de problemas e o fluxo político são os responsáveis pela abertura da janela de oportunidades. Com a abertura da janela agrega-se o fluxo das soluções como importante aglutinador que possibilita a ascensão da questão à agenda decisional. O fluxo das soluções é composto pela viabilidade técnica, aceitação da comunidade e por ideias e custos toleráveis. Nesse sentido, todo o processo narrado no trabalho explicitam construção de soluções e alternativas tecnicamente viáveis, que contassem com a aceitação da comunidade vinculada à área educacional e com ideias e custos toleráveis. Tanto os debates dentro do Ministério da Educação, como as discussões travadas no Congresso Nacional foram importantes na composição do fluxo das soluções.

A mudança na agenda levou três anos para efetivamente ocorrer, em 2007 com o fim da tramitação da Medida Provisória o país passou a efetivamente com um novo modelo de fundo governamental que atendia a mais níveis e modalidades de ensino com mais recursos. Na ocasião o problema estava pulsante e amplamente debatido, o ambiente político era propício e as soluções estavam disponíveis.

Historicamente, no período de 1946 a 1964 o país já se preocupava com uma coordenação federativa para as políticas educacionais. Nesse período fortaleceu-se a

ideia de descentralização e de um federalismo tridimensional, ou seja, que responsabilizasse União, Estados e Municípios pela educação. Entretanto, foi apenas em 1988 com a constituição cidadão que tal modelo de organização do país realmente ganhou força e passou a vigorar.

Os fundos tributários intergovernamentais significaram maior coordenação federativa na área educacional, contudo tal melhoria na coordenação não significa a existência de um regime colaborativo. Foi possível observar que a passagem do FUNDEF para o FUNDEB ocorreu de modo mais interativo entre os entes federados, porém a não institucionalização de fóruns federativos, segundo Abrucio (2010), dificulta a existência de um regime de colaboração. A efetivação de tal regime na área educacional é importante para que seja viável a existência de um Sistema Nacional de Educação.

Como avanços o novo fundo incorporou mais impostos, aumentou a responsabilidade de União, ampliou a abrangência a novos níveis e modalidades de ensino e aprimorou os instrumentos de gestão. Apesar de incontestáveis melhorias de na mudança dos fundos, observa-se que a dificuldade de estabelecimento de um regime de colaboração implica em atendimento distinto em relação a padrão de funcionamento e qualidade das redes municipais e estaduais que contam com um mesmo fundo financiador. Tal situação implica em atendimento diferenciado aos alunos e variação na qualidade das instituições de ensino.

O presente trabalho buscou demonstrar, portanto, que a existência de problemas no FUNDEF, clima político favorável e soluções disponíveis viabilizaram a formação de uma nova agenda para a criação do FUNDEB. O estudo de formação de agenda é importante para que se identifique qual contexto propício para o aparecimento de novas agendas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento.** Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, p. 39-70, 2010.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Direito à Educação Básica** – A cooperação entre os entes federados. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. **Fundef: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação.** Análise da 30ª REUniÃO AnUAL DA AnPED, 2007.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Políticas Públicas Sociais no Brasil, problemas de coordenação e autonomia.** São Paulo em perspectiva, 18(2): 17-26, 2004.

CAPELLA, Cláudia Niedhardt. **Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas.** Trabalho apresentado no GT Políticas Públicas do XXIX Encontro Anual da ANPOCS, p. 25-29, 2005.

CAPELLA, Ana Cláudia N. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas.** Revista Brasileira de Informação Bibliográfica, p. 25-52, 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa.** Educação & Sociedade, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, 2008.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Financiamento FUNDEB Apresentação.** Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-apresentacao>> Acessado em: 14 julho 21013.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 3ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 1991.

GONÇALVES, Renaldo Antonio. **Educação e federalismo no Brasil.** 2006. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

GÖTTEMS, Leila Bernarda Donato. **Análise da política de atenção primária à saúde desenvolvida no Distrito Federal: a articulação entre o contexto político, os problemas, as alternativas e os atores na formação da política de saúde (1979 a 2009).** 2011.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives and Public Policies.** 3ªEd. New York: Harper Collins. 2003 [1984].

MACHADO, Maria Gorte Farias. **A proposta de FUNDEB do executivo federal: Interloquções na Formulação da Política.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2007.

MARCELINO, José; PINTO, Rezende. **A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo.** Educação & Sociedade, v. 28, n. 100, p. 877-897, 2007.

MONLEVADE, João Antônio. **Algumas reflexões sobre a transição FUNDEF–FUNDEB.** Brasília, 2004. Disponível em:< www.mec.gov.br/sef/fundeb>. Acesso em: 13 de julho de 2013.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **FUNDEB Apresentação.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12327&Itemid=669> Acessado em: 13 julho 2013.

NASCIMENTO, Iracema. **“Direito à educação começa do berço e é pra toda a Vida”** A atuação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação na criação do Fundo da Educação Básica. Brasil, 2009. Disponível em <<http://www.campanhaeducacao.org.br/?pg=Publicacoes&id=17>> Acessado em: 13 julho 2013.

SANTAGADA, Salvatore; WINCKLER, Carlos Roberto. **O FUNDEB: novos horizontes para a educação básica?** Tópicos setoriais, p. 39, 2007.

SOUSA JUNIOR, Luiz de. **FUNDEB: novo fundo, velhos problemas.** REUNIÃO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, v. 30, 2007.

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988.** Revista de Sociologia e Política, v. 24, p. 105-21, 2005.

ZAHARIADIS, Nikolaos. **Ambiguity, time, and multiple streams.** Theories of the policy process, p. 73-93, 1999.