

# O Federalismo Brasileiro e a Aprovação Da Emenda Constitucional N° 53 de 2006

LUIZ ARAÚJO

Universidade de São Paulo | [r Luiz\\_araujo@yahoo.com.br](mailto:r Luiz_araujo@yahoo.com.br)

## Resumo

O artigo analisa a tramitação e a aprovação da Emenda Constitucional nº 53 de 2006, que criou o Fundeb, à luz das conclusões de Marta Arretche sobre o federalismo brasileiro e sua relação com a implementação das políticas públicas. Não ocorreu situação de impasse ou paralisia decisória e também não ocorreu subordinação do governo federal aos interesses estaduais. Por outro lado, a ausência de imposições constitucionais potencializou o poder de veto dos governos locais. A análise mostrou o poder de agenda do governo federal e verificou que a existência de uma regra constitucional de repartição de recursos, tendo por base as matrículas declaradas pelos entes federados, influenciou positivamente a aprovação de uma emenda constitucional que manteve tal metodologia. É necessário analisar como o formato de cada política específica preside e influencia a escolha das arenas decisórias. Merece destaque a fragilidade dos instrumentos institucionais de pactuação entre os entes federados e precisa ser considerado o peso da atuação de atores sociais não institucionais, oriundos de organizações sindicais ou de organizações não governamentais.

*Palavras-chave: Emenda Constitucional nº 53; Fundeb; Federalismo.*

# *The Brazilian Federalism and the Approval of the Constitutional Amendment n° 53 Of 2006.*

## **Abstract**

The article examines the processing and approval of Constitutional Amendment n° 53 of 2006, which created the Fundeb in light of the findings of Martha Arretche on Brazilian federalism and its relation to the implementation of public policies. There was no case of deadlock or paralysis, and also ruled there was no subordination of the federal government to state interests. Moreover, the absence of charges increased the constitutional veto power of local governments. The analysis showed the power of the federal government's agenda and noted that the existence of a constitutional rule of allocation of resources based on enrollments reported by federal agencies, has positively influenced the adoption of a constitutional amendment that kept such a methodology. It is necessary to examine how the shape of each specific policy chairs and influences the choice of decision-making arenas. Noteworthy is the fragility of the institutional instruments of agreement between the federal and needs to be considered the weight of the performance of non-institutional social actors, from trade unions or NGOs.

*Key Words: Constitutional Amendment n° 53; Fundeb; Federalism.*

## **1 Introdução**

Este artigo se propõe a analisar a tramitação e aprovação da Emenda Constitucional n° 53 de 2006, que, dentre outras mudanças, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), à luz das conclusões de Marta Arretche sobre o federalismo brasileiro e sua relação com a implementação das políticas públicas.

Em texto publicado em 2002, a autora realizou uma problematização do tratamento dado pela literatura acadêmica sobre as características institucionais do federalismo brasileiro.

Utilizando Lijphart, a autora descreve os dois modelos de divisão de poder entre governos centrais e não centrais do federalismo: o majoritário puro, onde o governo é ao mesmo tempo unitário e centralizado; e o modelo consensual, cujos modelos são o federalismo e a descentralização, o que pressupõe fortes governos não centrais. Este segundo modelo pressupõe a existência de governos não centrais fortes, com capacidade para impor conflitos entre programas, elevar o custo de implementação e criar dificuldades para a coordenação de objetivos.

O Brasil se enquadraria em um tipo de federalismo cujas instituições políticas conformam processos decisórios fortemente restritivos à manifestação da vontade da maioria, tendo como características: a) super representação dos Estados menores no parlamento; b) poder residual dos Estados nos

casos de omissão constitucional; c) Estados com oportunidade adicional de veto; e d) os presidentes brasileiros ficariam imobilizados, em termos de proposição de reformas, nas áreas de política em que o Congresso e os governadores têm poder de veto.

Assim, esta literatura veria duas situações prováveis nas iniciativas de reformas que afetam interesses dos Estados no Brasil: impasse ou paralisia decisória de um lado, e subordinação do governo federal aos interesses estaduais de outro lado.

Arretche (2002) se propõe a conferir, por meio de pesquisa empírica, a validade destas conclusões. Após analisar a implementação de quatro importantes políticas públicas (habitação, saneamento, educação e saúde), a autora sistematizou suas conclusões, que contrariaram o acúmulo da literatura sobre o tema até aquele momento.

Podemos sistematizar suas conclusões em seis premissas. A primeira é que a ausência de imposições constitucionais potencializa o poder de veto dos governos locais, provocando a necessidade de atendimento por parte da união das demandas locais. A segunda afirma que o governo central possui grande capacidade (poder de agenda e de veto) e controla os recursos que garantem a sobrevivência dos parlamentares. A terceira diz respeito ao fato de que, no Brasil, aprovar uma emenda constitucional é bem mais fácil do que nos EUA, pois a mesma não precisa de ratificação nos legislativos estaduais.

Em quarto lugar, considera que o conceito de federalismo, tal como está discutido na literatura, é insuficiente para definir o potencial de estabilidade de políticas particulares no Brasil. Em quinto, que regras constitucionais, legado de políticas prévias e o ciclo da política estruturam arenas decisórias, e isso é fundamental para compreender o sucesso ou o fracasso de dada política pública. E, por fim, considera que medidas complementares pós-aprovação de emendas constitucionais deslocam a arena decisória para a burocracia do executivo, onde são definidas as regras de implementação, aumentando o poder do governo central.

Uma das políticas estudadas pela autora é a redistribuição de matrículas no ensino fundamental promovida pela Emenda Constitucional n° 14 de 1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Passados dez anos da vigência deste novo formato de distribuição dos recursos educacionais, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional n° 53 de 2006, que criou o Fundeb. Neste processo, esteve envolvido um conjunto de atores sociais, sejam os entes federados, as associações representativas de secretários estaduais e municipais de educação, redes da sociedade civil, representação sindical dos trabalhadores e educação e os parlamentares federais.

Este artigo pretende verificar se as conclusões encontradas por Arretche (2002), quando da análise da implementação do Fundef, permaneceram válidas para o processo de aprovação do Fundeb e, mesmo que de maneira inicial, refletir sobre as consequências destes achados para a configuração do conceito de federalismo e de relações intergovernamentais.

## 2 Federalismo e a Aprovação do Fundef

Acrescentando elementos na revisão da literatura citada acima, concordo com Almeida (2005) quando afirma que a federação brasileira é um arranjo complexo em que coexistem elementos centralizadores

e descentralizadores. Mesmo registrando que o termo “descentralização” seja ambíguo, considerá-lo como “transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal” (ALMEIDA, 2005, p. 30) permite uma aproximação com o que representa o processo de formatação do federalismo brasileiro.

O caso brasileiro se enquadraria no conceito de federalismo cooperativo, que se caracteriza por formas de ação conjunta entre as esferas de governo, onde os entes mantêm grande autonomia decisória e capacidade de financiamento. Analisando o processo constituinte de 1988, Souza (2005) adverte para o fato de que deputados constituintes aprovaram um modelo de divisão institucional de trabalho entre os entes federados claramente compartilhado, apontando que o federalismo brasileiro teria um caráter mais cooperativo, que dual ou competitivo.

Porém, para a autora, o objetivo do federalismo cooperativo está longe de ser alcançado, porque existem diferentes capacidades nos governos subnacionais e faltam mecanismos institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo. Inclusive, identifica um paradoxo: por um lado, foram dados mais recursos para os entes subnacionais mas, por outro, o poder de legislar foi concentrado no ente federal.

Em resumo e considerando a história mais recente:

[ . . . ] podem-se demarcar dois movimentos na configuração da federação brasileira. Com a Constituição de 1988, o arranjo federativo caracteriza-se pela não-centralização do poder político, pelo reconhecimento dos municípios como componentes da Federação, pelo fortalecimento do poder dos estados, pela descentralização fiscal e em políticas públicas. Desde a segunda metade dos anos 1990, contudo, estados e municípios sofreram restrições na sua autonomia de implementação de políticas, cujo principal fator foi seu enquadramento na estratégia – nacional de ajuste fiscal – privatizações, renegociação das dívidas, geração de superávit primário, disciplina fiscal (FARENZENA, 2010, p. 3).

Merece destaque uma especificidade do formato do federalismo brasileiro, no que diz respeito ao papel dos municípios, pois após a Constituição de 1988 ganhou peso “a relativa importância financeira do município brasileiro e seu papel de principal provedor de importantes políticas sociais não é matéria propriamente concernente à teoria do federalismo e sim dos conceitos de descentralização e de relações intergovernamentais” (SOUZA, 2005, p. 113).

Para Farenzena (2010), este formato tem expressão específica no setor educacional e enumera, como elementos dessa especificidade, o reconhecimento da autonomia dos sistemas federal, estaduais e municipais de ensino, a orientação de uma organização em regime de colaboração entre esses sistemas e a definição de papéis e prioridades de atuação das esferas de governo na educação.

Em relação ao objeto deste artigo - distribuição de recursos na educação básica - as responsabilidades estão compartilhadas pelos três níveis governamentais, com as definições de etapas do ensino de atuação prioritária para Estados e municípios, e de prestação de assistência aos governos subnacionais pela União.

E é justamente este um dos elementos mais importantes detectados por Arretche (2002), pois este formato dotava o executivo federal de insuficientes recursos institucionais para influenciar nas escolhas dos Estados e municípios em matéria educacional. Este fator foi determinante para a decisão do governo federal de apresentar, no formato de emenda constitucional, as alterações pretendidas, tanto em 1996 quanto em 2006.

Com a aprovação da Constituição de 1988, o atendimento no ensino fundamental tornou-se obrigatório e, ao mesmo tempo, vinculou 25% dos recursos oriundos de impostos para aplicação na educação. Houve um forte crescimento da oferta escolar em todos os níveis de ensino (infantil, fundamental, médio e até superior).

Em 1996, o governo federal tinha interesse em que os recursos fossem direcionados para a universalização do ensino fundamental e que a maioria das matrículas fosse oferecida pelos municípios. Para programar tal ideia, a burocracia do Ministério da Educação elaborou um projeto de emenda constitucional que previa que, por um prazo de dez anos, Estados e municípios seriam obrigados a aplicar pelo menos 60% dos recursos vinculados na manutenção das redes de ensino fundamental.

Na prática, esta proposta promovia uma minirreforma tributária, mas apesar de sua profundidade no que diz respeito às relações intergovernamentais, sua elaboração não foi precedida de nenhum debate federativo e impôs redistribuição de recursos dentro de cada Estado (proporcional ao número de matrículas), penalizando os Estados com índices altos de municipalização.

O governo federal mobilizou a base parlamentar que participa de sua coalizão para a aprovação da emenda e, para diminuir as resistências, ofereceu compensações financeiras aos Estados penalizados, o que certamente facilitou o convencimento dos deputados e senadores dos Estados atingidos pelos efeitos da emenda.

A opção por apresentar uma emenda constitucional está diretamente vinculada ao fato de que a oferta do ensino fundamental está distribuída entre governos estaduais e municipais, bem como ao fato de o governo federal não deter a função de principal financiador, o que limitava seus recursos para induzir o comportamento pretendido. O fato de não ser preciso ratificar a emenda nos Estados, diminuiu a possibilidade dos Estados exercerem seu poder de veto.

A expectativa criada com essa medida era que o Fundef permitiria o aperfeiçoamento do processo de gerenciamento orçamentário e financeiro do setor, promoveria uma ampliação dos recursos alocados no ensino fundamental, serviria de suporte para uma política redistributiva, a qual corrigiria as desigualdades regionais e sociais, daria maior visibilidade à gestão dos recursos e valorizaria o magistério, elevando seus salários e aumentando sua qualificação (CASTRO; BARRETO; CORBUCCI, 2000).

O Fundef induziu a ampliação do atendimento no ensino fundamental, equalizou no interior de cada Estado um gasto mínimo por aluno, descentralizou a gestão administrativa e financeira através da indução da municipalização do ensino.

E mais, o fundo:

[ . . . ] viabilizou a assunção pela União da metarregulação do sistema pela via do financiamento, conseguindo o consentimento ativo dos entes federados na obtenção de seus objetivos estratégicos. Conseguiu desenhar um programa ativo de transferência de atribuições e capaz de produzir incentivos à assunção de novas tarefas induzidas pelo governo central. Isso foi facilitado pelo fato da grande maioria dos municípios ser dependente das transferências constitucionais (ARAÚJO, 2007, p. 76).

Em trabalho anterior (ARAÚJO, 2007), enumerei as principais deficiências decorrentes da implementação do Fundef. A sua principal deficiência era o caráter focalizador dos recursos no ensino fundamental, afetando diretamente a capacidade dos entes federados em prover o direito à educação nas demais etapas e modalidades. Esse fundo manteve as desigualdades regionais,

pois foram constituídos 27 fundos estaduais, cada um tendo por base para a repartição os recursos resultantes de impostos. Como o desenvolvimento econômico, fator determinante para o perfil das receitas, é desigual, os fundos reproduziram as desigualdades regionais pré-existentes.

Com a sua implantação, o país viveu uma enorme disputa entre os governos estaduais e municipais por alunos do ensino fundamental, tornando ainda mais competitivo o federalismo realmente existente. Em quarto, houve um sucessivo descumprimento pela União das regras estabelecidas para a sua participação no fundo.

Durante todos os anos da vigência do Fundef, o valor decretado com o custo-aluno nacional sempre esteve em desacordo com o escrito na legislação, causando enormes prejuízos para Estados e municípios. Isso nos leva a afirmar que a deficiência maior do Fundef é justamente não ter agregado recursos novos para o setor educacional, constituindo-se numa ferramenta de alocação diferente dos recursos existentes.

### 3 A Aprovação da Emenda Constitucional N° 53 De 2006

É justamente no cenário de crítica aos limites do Fundef que está inserido o debate de sua revisão ao final de sua vigência. No dia 19 de dezembro de 2006, foi promulgada pelo Congresso Nacional a Emenda Constitucional n° 53, finalizando um longo processo de tramitação legislativa, de debates na sociedade civil e dentre os entes federados. A referida emenda alterou oito artigos da Constituição Federal, mas o nosso foco de análise neste artigo será apenas nas alterações relativas ao seu objetivo principal, que foi a constituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em substituição ao Fundef.

Seu desenho institucional representa uma continuidade do modelo anterior, ou seja, é mantida a existência de vinte e sete fundos estaduais, os quais possuem a função de bloquear parte dos recursos vinculados à educação. Após o bloqueio, estes recursos são distribuídos conforme as matrículas de cada ente federado.

Porém, o Fundeb introduziu modificações neste desenho. A primeira é que a vigência da medida será de quatorze anos (contra dez anos de vigência do Fundef). A segunda é que o objetivo é ampliado para toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e não mais apenas o ensino fundamental. A terceira é que o montante bloqueado passou de 15% para 20% e ampliou o escopo de impostos participantes, ficando de fora do bloqueio apenas os impostos arrecadados pelos municípios. E a última, certamente a mais relevante, é que foi garantido um maior aporte de recursos da União para a sua manutenção, inclusive sendo estabelecido que a partir de 2009 esta participação devesse ser equivalente a 10% do montante depositado pelos Estados e municípios nos fundos estaduais.

Da mesma forma que o seu antecessor, a operacionalização do novo fundo foi remetida para lei ordinária e demais dispositivos normativos. Posteriormente, foi aprovada a Lei n° 11.494 de 2007, que regulamentou o funcionamento do Fundeb.

Para a análise de sua implementação, especialmente de sua tramitação e aprovação pelo Congresso Nacional, foram utilizados elementos teóricos de Arretche (2000). Para a autora, os fatores determinantes de um processo de descentralização de políticas sociais podem ser classificados em fatores de tipo estrutural (de natureza econômica ou político-administrativa), fatores de tipo

institucional e ainda fatores ligados à ação política (relação entre os três níveis de governo ou relações entre Estado e sociedade).

Por fator estrutural, compreende-se a possibilidade de um governo assumir atribuições de gestão em programas sociais, o que depende diretamente de sua capacidade de gasto ou de sua capacitação político-administrativa.

É necessário também levar em conta a interferência de fatores relacionados à natureza das instituições em que se tomam as decisões e se implementam as reformas.

Para isso, a autora trabalha com três variáveis ligadas aos fatores institucionais. A primeira diz respeito ao legado das políticas prévias, ou seja, os processos de reforma de programas sociais são influenciados pela herança institucional dos programas anteriores, pela capacidade técnica instalada e pelos interesses ligados ao desenho anterior que operam resistência à mudança. A segunda é relativa à existência de regras constitucionais que normatizam as competências entre níveis de governo, pois estas facilitarão ou impedirão determinados desenhos. E, por último, deve-se considerar a engenharia operacional das políticas propostas.

O último fator considerado pela autora é a ação política. Isso tem a ver com a natureza das relações entre Estado e sociedade, vinculada à cultura cívica e, sobretudo, com as relações entre níveis de governo. Assim, "em Estados federativos, estratégias de indução de um nível mais abrangente podem ter impacto sobre a produção de políticas públicas deste último" (ARRETICHE, 2000, p. 33).

No texto de 2007, fiz uma análise mais abrangente da tramitação e da aprovação do Fundeb. Neste artigo, utilizarei, dos estudos realizados nas propostas de emenda constitucional que deram origem ao texto aprovado, no conteúdo dos documentos lançados pelos principais atores sociais e nos depoimentos prestados junto à Comissão Especial do Congresso que apreciou a matéria, para comparar minhas conclusões com as que Marta Arretche encontrou em 2002.

A análise dos fatores institucionais é fundamental para compreender as limitações das mudanças no modelo de financiamento educacional. Nas inúmeras versões de Propostas de Emendas Constitucionais (PECs) e nos depoimentos obtidos nas audiências públicas ficou nítido o peso que o legado das políticas prévias teve no processo.

O desenho operacional do Fundeb é muito semelhante ao do fundo anterior, constituindo vinte e sete fundos estaduais, bloqueando parte dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento da educação, distribuindo os recursos de acordo com um valor per capita encontrado pela divisão dos recursos de cada fundo pelo total de matrículas regulares existentes em cada rede de ensino. Para a manutenção deste formato, pesou uma herança institucional muito forte do Fundef, de que cada aluno representa uma possibilidade concreta de receita.

Ainda em relação ao legado, a priorização de recursos para o ensino fundamental apresentou um grande grau de enraizamento entre os representantes dos entes federados.

Mesmo que a ideia de um fundo único tenha prevalecido nos debates parlamentares e negociações entre União, Estados e municípios, foram inseridas salvaguardas para que o valor por aluno do ensino fundamental, no Fundeb, não fosse menor do que o último valor desta etapa de ensino no último ano de vigência do Fundef. No substitutivo aprovado no Senado Federal, chegou a ser aprovado um dispositivo que impedia que os recursos de um ente federado migrassem para os demais, medida

claramente destinada a manter um percentual significativo de recursos subvinculados ao ensino fundamental. Por contrariar a própria lógica de um fundo único, esta restrição foi derrubada na última votação realizada na Câmara dos Deputados (ARAÚJO, 2007, p. 146).

Um dos fatores valorizados por Arretche (2002) foi a opção governamental pela aprovação de uma emenda constitucional em 1996. Durante a tramitação do Fundeb, este fator tornou-se parte do legado. Assim como a existência de regras constitucionais que estabeleciam quais eram as competências de cada ente federado, previstas no artigo 211 da Constituição Federal, atuaram como poderosa ferramenta de limitação de mudanças mais radicais no formato da política de fundos. Na verdade, a Emenda Constitucional n° 53/06 criou um dispositivo que forçará o cumprimento irrestrito do referido artigo, pois, no seu desenho, as matrículas que estiverem em desacordo com a respectiva responsabilidade constitucional não serão contadas para efeito de distribuição de recursos.

Um dos principais pressupostos da política do governo federal, dirigido por Fernando Henrique Cardoso, era a focalização das políticas públicas (SOARES, 2002; VIEIRA, 2001). Em relação à focalização dos recursos públicos no ensino fundamental, é possível afirmar que, tanto o formato aprovado quanto o teor do debate realizado na Câmara e no Senado, foram marcados por contradições.

Em relação à abrangência do novo fundo, prevaleceu uma concepção de fundo único para toda a educação básica, o que sinaliza para a possibilidade de migração de recursos de uma etapa de ensino para outra, sendo que este movimento dependeria apenas do comportamento das matrículas durante a vigência do Fundeb, movimento que contraria a visão de focalização, estando mais próximo da visão universalista de políticas públicas.

Contraditoriamente, durante a tramitação da emenda, foram aprovados dispositivos limitadores deste movimento, sendo o mais importante a proibição de redução do valor do custo-aluno do ensino fundamental praticado no ano anterior à vigência do novo fundo. Outro dispositivo remeteu para a legislação regulamentadora o estabelecimento de percentuais máximos de apropriação por cada etapa e modalidade no Fundeb.

Uma das polêmicas mais representativas deste processo contraditório foi, sem dúvida, a exclusão das matrículas de creche da proposta de emenda constitucional enviada pelo governo federal ao Parlamento. A vitória dos defensores da inclusão das creches representou um resgate da proposta original de Fundeb (PEC 112/99 e Programa de Governo de Lula, em 2002), mas não foi completa. Ficou nítido que a inclusão das creches sem a incorporação dos impostos próprios municipais estava condicionada a que o seu custo-aluno fosse estabelecido de maneira rebaixada, inferior ao custo real, mecanismo que serviria de poderoso inibidor para seu crescimento.

Analisar os motivos que levaram ao estabelecimento de uma implantação gradativa do novo fundo é importante. De um lado, tínhamos um grande grau de municipalização do ensino fundamental, produto de dez anos de vigência do Fundef (por exemplo, ARELARO, 1999; PINTO, 2002). De outro, a manutenção do formato de que os recursos seriam redistribuídos de acordo com o número de matrículas declaradas pelos entes federados no censo escolar. O efeito destes dois fatores com uma baixa cobertura escolar da educação infantil indicava que ocorreria, de maneira mais provável, uma maior migração de recursos da esfera estadual para a municipal.

A gradatividade foi um mecanismo negociado entre os entes federados para postergar os efeitos desta dinâmica. Ao ter sido aprovada, criou-se uma contradição: adiaram-se os efeitos de migração de

recursos, mas inibiu-se o aumento de matrículas das etapas e modalidades antes descobertas, pois estas também serão contabilizadas de maneira gradativa. A introdução deste dispositivo foi fundamental para a construção da maioria parlamentar necessária à aprovação da emenda, mostrando que há um potencial de veto dos governadores presente no processo de tramitação desta política pública.

Durante todo o período de vigência do Fundef, foi categórico o efeito nocivo da inexistência de canais institucionais de pactuação entre os entes federados. A pouca participação da União no financiamento da política de fundos, diferentemente do que aconteceu com o Sistema Único de Saúde (SUS), por exemplo, impactou negativamente o Fundef. Uma maior participação financeira teria provocado uma diminuição das desigualdades regionais e oferecido melhores condições para cumprir a meta de elevar os salários dos docentes nos municípios localizados em Estados com per capita mais baixos.

O próprio governo federal reconheceu, durante os debates na Câmara dos Deputados, que a trajetória anterior da União dificultava as negociações para a criação do novo fundo. O ministro Fernando Haddad afirmou que se “havia um ponto sem o qual nenhum dos participantes se sentaria à mesa era a certeza de que, nessa proposta de emenda constitucional, pelo menos uma questão estaria resolvida: o compromisso da União com a educação básica” (BRASIL, 2005a, p. 05). E, em seguida, relata o clima das primeiras conversas com os demais entes federados.

**Quando nós nos sentamos à mesa, a primeira pedida, digamos assim, de Estados e municípios foi a de que a União — que até hoje complementa pouco mais de 1% do Fundef — passasse a complementar 10% do Fundeb. Ou seja, o desejo de Estados e municípios é que nós decuplicássemos o compromisso da União com o Fundo da Educação Básica (BRASIL, 2005a, p. 05).**

Estava claro que, sem que a União apresentasse compensações financeiras que fossem julgadas atrativas pelos demais entes federados, dificilmente a emenda seria colocada em votação. Esta situação comprova o que Arretche (2002) havia detectado na movimentação compensatória por parte do governo federal em 1996.

Porém, mesmo com as declarações do ministro da área educacional, houve um intenso embate com a área econômica do governo, em um movimento que mostrava a falta de unidade deste ente federado. Quem mais encarnou esta resistência à mudança no formato de participação da União na política de fundos foi o então Ministro da Fazenda, Antonio Palocci. Sua participação na Audiência Pública da Câmara dos Deputados foi a mais longa, se estendendo por oito horas de intensos debates. Na ocasião, Palocci justificou seu posicionamento contrário a uma participação percentual da União.

**[ . . . ] se optássemos por um percentual, a participação da União na educação infantil, fundamental e média, passaria a ter um caráter pró-cíclico em relação à situação de receita e de renda dos Municípios e dos Estados. Ou seja, nos momentos em que o Estado e o Município estivessem com uma situação bastante confortável de receitas, a União compareceria com mais recursos; e naquelas em que Estados e Municípios estivessem numa situação desconfortável de receita, a União compareceria com menos recursos (BRASIL, 2005b, p. 27).**

A aprovação de uma redação que aumentou os valores nominais de participação da União e estabeleceu uma participação percentual após o terceiro ano de vigência do novo fundo foi uma conquista da conjugação de forças de distintos atores sociais.

Mobilizando pela elevação dos valores de participação da União, estiveram as representações dos interesses dos Estados, com destaque para o Conselho Nacional de Secretários de Educação

(Consed) e para o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), dos interesses municipais, especialmente a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e a Frente Nacional dos Prefeitos (FNP). Mesmo que os interesses destes atores tenham estado em conflito durante a tramitação da maioria dos itens do formato do novo fundo, em relação à participação da União, houve uma ação conjunta decisiva.

O mais interessante deste processo foi que a representação dos trabalhadores em educação (CNTE) e uma rede que congregou diversas entidades da sociedade civil (Campanha Nacional pelo Direito à Educação) também somaram esforços para a aprovação do maior aporte financeiro da União. Esta atuação trouxe para o debate a necessidade de que não somente os atores institucionais possuem capacidade de influenciar na formatação de políticas públicas e que, a depender da especificidade da política, seus interesses podem coincidir e somar forças com atores institucionais que em outras arenas são adversários.

Durante os debates no Congresso Nacional, só de maneira lateral o tema do regime de colaboração foi anotado, quase sempre quando foi debatido o papel da União no novo fundo ou na polêmica sobre um fundo único ou três fundos.

Em resumo, o regime de colaboração foi gradualmente sendo esquecido do debate sobre Fundeb, aparecendo apenas no debate sobre o papel da União no financiamento da educação básica, mas sem que fosse apresentado um substitutivo ao modelo de divisão de responsabilidades vigente no artigo 211 da Constituição Federal.

Apenas foi alargada a possibilidade legislativa sobre o regime de colaboração, tornando possível desmembrar os aspectos a serem regulamentados, mas sem data marcada para envio ou aprovação no Congresso. Da forma que foi aprovado, corremos o risco de passarmos mais dezoito anos sem que as regras de relacionamento entre entes federados sejam estabelecidas.

## 4 Algumas Conclusões

Da análise da tramitação e aprovação da Emenda Constitucional n° 53 de 2006, não é possível confirmar as duas assertivas da literatura sobre o federalismo brasileiro.

Não ocorreu situação de impasse ou paralisia decisória, muito pelo contrário, o governo federal foi ator determinante na definição do formato de Fundeb aprovado, tendo mobilizado sua base parlamentar de apoio e presidido as negociações com os demais entes federados. Não podemos afirmar que houve subordinação do governo federal aos interesses estaduais, mas sim concessões parciais a estes interesses, como ficou claro na não inclusão das matrículas de creche na proposta de emenda constitucional enviada ao Congresso e no apoio à gradatividade na implantação do novo fundo.

Em relação à primeira premissa de Arretche (2000), podemos afirmar que a ausência de imposições constitucionais realmente potencializa o poder de veto dos governos locais, pois isto ficou claro diante do término da vigência da norma constitucional anterior e na dificuldade de negociação de acordo para a sua prorrogação por meio do Fundeb. Sem o atendimento da demanda dos governos locais de maior participação da União no novo fundo, este não teria sido aprovado.

A tramitação e a aprovação da emenda, mesmo que o produto do novo modelo implicasse em perdas financeiras para a maioria dos Estados, mostrou que o governo federal possui poder de agenda. Este poder foi determinante para pautar com primazia a sua proposta de fundo único e desconsiderar as várias propostas parlamentares de criação de fundos separados ou de apenas prorrogação do Fundef. Não foi possível atestar empiricamente o poder de influência sobre a base parlamentar, tendo por base o controle de recursos que garantem a sobrevivência dos parlamentares, pois não foi feito nenhum cruzamento entre os votos obtidos para a aprovação da emenda e possíveis liberações de emendas parlamentares.

A terceira premissa foi reafirmada pois, não necessitando de ratificação pelas Assembleias Legislativas Estaduais, o governo federal circunscreveu o debate do novo fundo à arena decisória do Congresso Nacional, diminuindo, mesmo que não anulando, a capacidade de veto dos governadores. Nesta arena, ele poderia utilizar também seu poder de influência, equilibrando o poder de veto dos governadores.

A premissa mais importante para esta nossa análise foi certamente a que se refere à existência ou não de regras constitucionais, a influência do legado de políticas prévias e ao fato do ciclo da política estruturar arenas decisórias.

Foi possível verificar que a existência de uma regra constitucional de repartição de recursos, tendo por base as matrículas declaradas pelos entes federados, influenciou positivamente para a aprovação de uma emenda constitucional que mantinha tal metodologia, estando este fenômeno imbricado com o que Arretche (2000) chama de legado de políticas prévias. Porém, o caráter transitório do Fundef (dez anos de vigência) aumentou o poder de veto dos governadores, pois não era uma obrigação constitucional a continuidade do formato vivenciado na década anterior.

Mas o legado não se resume à força inercial do formato anterior, pois vários aspectos conceituais do Fundef foram assimilados como conquistas sociais, sendo ostensivamente defendidos durante as audiências públicas promovidas pela Câmara dos Deputados. Isso aconteceu mesmo em componentes contraditórios com a nova proposta, como foi o embate entre a criação de um fundo único para toda a educação básica e a pressão pela manutenção de aplicação de recursos existente para o ensino fundamental.

Três fatores determinaram a escolha do Congresso Nacional como arena decisória da política de fundos para a década que se iniciava em 2007. O primeiro fator foi a falta de um arcabouço legal permanente de redistribuição dos recursos educacionais, pois o Fundef foi aprovado como regra constitucional transitória, com data de vigência predeterminada e sem garantias prévias de continuidade, não sendo fruto do acúmulo institucional do processo constituinte. O segundo fator, que foi detectado por Arretche (2002), é que na educação básica o governo federal não possuía, antes de 1996, nenhuma preponderância na oferta e no financiamento, e essa situação não foi alterada com a vigência de dez anos de Fundef. Apenas tivemos uma política pensada e elaborada pelo governo federal, que pelo seu formato conseguiu impor um procedimento de priorização de recursos para o ensino fundamental por parte de todos os outros entes federados. Em terceiro lugar, não havia sido construída nenhuma arena institucional capaz de legitimar uma nova forma de repartição dos recursos.

Por fim, concordo com Arretche (2002) quando ela considera que o conceito de federalismo, tal como está discutido na literatura, é insuficiente para definir o potencial de estabilidade de políticas

particulares no Brasil. A experiência de aprovação do Fundeb nos permite abrir uma reflexão sobre alguns novos aspectos. Destaco três, neste artigo. O primeiro diz respeito à necessidade de analisar como o formato de cada política específica preside e influencia a escolha das arenas decisórias. O segundo está relacionado com a fragilidade dos instrumentos institucionais de pactuação entre os entes federados, existindo políticas mais bem resolvidas sobre o assunto, como é o caso da saúde, e outras políticas com situação indefinida, como se mostrou no caso da educação, tanto no estudo feito por Arretche (2002), quanto pelo estudo que realizei (ARAÚJO, 2007).

O terceiro elemento diz respeito ao peso da atuação de atores sociais não institucionais, oriundos de organizações sindicais ou de organizações não-governamentais. O poder de influência destes atores junto aos parlamentares, o potencial de mobilização e a capacidade que eles demonstraram de construir agendas comuns com atores institucionais merece estudos mais minuciosos.

## Referências

- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a Federação? Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, jun. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010444782005000100004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782005000100004&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 05 dez. 2010.
- ARAÚJO, Luiz. *Financiamento da Educação Básica no Governo Lula: elementos de ruptura e de continuidade com as políticas do governo FHC*. 2007. 182 f. Dissertação (Mestrado em Educação)—Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007.
- ARELARO, Lisete. Financiamento e Qualidade da Educação Brasileira: algumas reflexões sobre o documento. Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF: relatório MEC. In: DOURADO, Luiz (Org.). *Financiamento da Educação Básica*. Campinas: Autores Associados; Goiânia: UFG, 1999.
- ARRETCHÉ, Marta. *Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- \_\_\_\_\_. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *Revista Dados*, v. 45, n. 3. 2002.
- BRASIL. *Audiência Pública nº 1668/05, 25/10/2005*. Notas Taquigráficas. Comissão Especial PEC nº 536-A/97 - Desenvolvimento do Ensino Fundamental. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2005a.
- \_\_\_\_\_. *Audiência Pública nº 1936/05, 29/11/2005*. Notas Taquigráficas. Comissão Especial PEC nº 536-A/97 - Desenvolvimento do Ensino Fundamental. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2005b.
- CASTRO, Jorge Abrahão; BARRETO, Angela; CORBUCCI, Paulo. *A Reestruturação das Políticas Federais para o Ensino Fundamental: descentralização e novos mecanismos de gestão*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para Discussão, n. 745).
- FARENZENA, Nalú. Políticas de Assistência Financeira da União no Marco das Responsabilidades (Inter)governamentais em Educação Básica. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO. *Intercâmbio Federalismo e Políticas Educacionais na Efetivação do Direito à Educação no Brasil*. Curitiba: [s.n.], 2010.

PINTO, José Marcelino. Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 108-135, set. 2002.

SOARES, Laura Tavares. *Os Custos Sociais do Ajuste Neoliberal na América Latina*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, jun. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104447820050001\\_00008&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104447820050001_00008&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 05 dez. 2010.

VIEIRA, Sofia Lerche. Políticas Internacionais e Educação: cooperação ou intervenção? In: DOURADO, Luiz; PARO, Vitor (Org.). *Políticas Públicas e Educação Básica*. São Paulo: Xamã, 2001.

Artigo recebido em 14/02/2011 | Revisão recebida em 17/04/2011 | Aprovado em 19/04/2011 | Publicado em 28/04/2011

### Editor

Juca Gil - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

### Comitê Editorial

Andréa Barbosa Gouveia - Universidade Federal do Paraná, Brasil

Ângelo Ricardo de Souza - Universidade Federal do Paraná, Brasil

Rubens Barbosa de Camargo – Universidade de São Paulo, Brasil

### Conselho Editorial

Alejandro Morduchowicz  
Universidad Pedagógica, Provincia de Buenos Aires, Argentina

Fernanda Saforcada  
Universidad de Buenos Aires, Argentina

Jacques Velloso  
Universidade de Brasília, Brasil

João Monlevade  
Senado Federal, Brasil

Jorge Abrahão de Castro  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada / IPEA, Brasil

José Marcelino de Rezende Pinto  
Universidade de São Paulo, Brasil

Lisete Regina Gomes Arelaro  
Universidade de São Paulo, Brasil

Luis Carlos Sales  
Universidade Federal do Piauí, Brasil

Luiz de Sousa Junior  
Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Luiz Fernandes Dourado  
Universidade Federal de Goiás, Brasil

Magna França  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

Maria Beatriz Luce  
Universidade Federal do Pampa, Brasil  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Marcos Edgar Bassi  
Universidade do Sul de Santa Catarina, Brasil

Maria Dilnéia Espíndola Fernandes  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil

Nalú Farenzena  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Nelson Cardoso do Amaral  
Universidade Federal de Goiás, Brasil

Nicholas Davies  
Universidade Federal Fluminense, Brasil

Rosana Evangelista Cruz  
Universidade Federal do Piauí, Brasil

Rosana Gemaque  
Universidade Federal do Pará, Brasil

Robert E. Verhine  
Universidade Federal da Bahia, Brasil

Romualdo Portela de Oliveira  
Universidade de São Paulo, Brasil

Theresa Adrião  
Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Vera Jacob  
Universidade Federal do Pará, Brasil

Vera Peroni  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Vitor Henrique Paro  
Universidade de São Paulo, Brasil

### Equipe editorial

Secretaria: Victória Lança (bolsista)

Projeto gráfico e diagramação: Tiago Tavares

Revisão de português e normalização: Ana Tiele Antunes

Tradução de inglês: Ana Paula Ferreira