

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**A POLÍTICA DE FUNDOS CONSTITUCIONAIS NO CONTEXTO DA
EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: ORIGENS, CONTRADIÇÕES E
PERSPECTIVAS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, como requisito final para a obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Fernandes Dourado.

WELLINGTON FERREIRA DE JESUS

Goiânia, junho de 2011.

Ficha Catalográfica elaborada pela Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação – EAPE.

J58p Jesus, Wellington Ferreira de.
A política de fundos constitucionais no contexto do financiamento da
educação básica no Brasil : origens, contradições e perspectivas
/ Wellington Ferreira de Jesus. – Goiânia, 2011.
264 f.; 30 cm

Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Goiás, Faculdade de
Educação, 2011.

Orientação: Luiz Fernandes Dourado

1. Financiamento da Educação Básica – Brasil. 2. Políticas
educacionais. 3. Fundef. 4. Fundeb. I. Dourado, Luiz Fernandes.
II. Título.

CDU 37.014.543

WELLINGTON FERREIRA DE JESUS

**A política de fundos constitucionais no contexto
da educação básica no Brasil:
origens, contradições e perspectivas**

Tese defendida no Curso de Doutorado em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, para a obtenção do grau de Doutor, aprovada em 07 de junho de 2011, pela Banca Examinadora constituída pelos professores:



Prof. Dr. Luiz Fernandes Dourado (Orientador) - UFG
Presidente da Banca



Prof. Dr. José Marçelino Rezende Pinto – USP/Ribeirão Preto-SP



Prof. Dr. Cândido Alberto Costa Gomes – UCB/DF



Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira – UFG



Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral – UFG

**A Audecy, minha companheira, minha cúmplice, meu amor!
Ao meu anjo Gabriel, meu filho, meu melhor amigo, meu companheiro!
Ao Zé (o Chico), meu primo-irmão, estrela gorda que hoje brilha lá no Céu!**

AGRADECIMENTOS

Na construção deste trabalho diversas pessoas me ajudaram na “escolha da terra, no momento de arar, na semeadura e na colheita”... Não me basta agradecer, quero dividir o sabor e o prazer da colheita... Eis o momento da divisão! Certa vez, me disse um mestre de verdade: “Conhecimento é seminal, pois, só é de fato conhecimento o que gera mais conhecimento!”. E eu, humildemente, divido esse trabalho com o professor Candido Gomes, o “verdadeiro mestre”; com o prof. José Marcelino, mais que um exemplo, referência de honestidade e conhecimento; com a Cléia Gérin, exemplo, referência e paciência ao ler e corrigir meus textos; com “meu povo” de Aracaju (primos, tias e em especial, a Marileide) com a Dra. Karina e o Dr. Eduardo (estou ficando especialista em Trombose Venosa Profunda, pensei até em fazer uma tese sobre o tema, afinal, foram quatro, não é mesmo?); com o Dr. João e toda a equipe da UTI do HCor de Brasília (é... e vocês pensaram que eu não voltava... mas...!); divido com as colegas e os colegas que trabalham comigo na EAPE (em especial, Ana Lúcia, Helena, Izabel, Rozenda e João Roberto), bem como a Marilena (minha chefe do coração); divido também com meu irmão Ricardo... com dona Francisca (que já está no Céu) e “seu” Manoel, mãe e pai... Divido com as colegas da EC 17 de Taguatinga; divido a todas e todos os amigos (Magali e Angela moram no coração), professores (profa. Anita, estamos a “amolar a faca!”, prof. João Ferreira e Nelson Cardoso do Amaral) e com todo o pessoal da FE da UFG; com o Roberto Neiva (irmãozão, presente nos momentos de dificuldade) e a cunhada Simone... E muito mais gente (que eu não citarei nominalmente, mas o carinho é o mesmo). Mas, o sabor dessa comunhão só foi possível por causa de minha mulher e companheira (mais de vinte anos), Audecy, e de meu filho, Gabriel. A dupla, além de todo amor, carinho, apoio me fez voltar a estudar e permanecer estudando. Certamente, sem eles eu não teria conhecido e vivenciado com um exemplo e uma referência do que é “ser humano”, o prof. Luiz Dourado. Prof. Luiz, muito obrigado! Mas, ainda falta agradecer ao Autor de toda essa história que, não por acaso, uniu tantas vidas, certamente um Grande Arquiteto, Deus...

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS	iv
LISTA DE TABELAS	v
LISTA DE GRÁFICOS	vi
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	vii
RESUMO	xi
ABSTRACT	xii
INTRODUÇÃO	13
1. O problema	23
2. Objetivos	24
3. Referencial teórico	25
4. Metodologia	42
 CAPÍTULO 1 – A VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL DE VERBAS À EDUCAÇÃO NO BRASIL: CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS	 48
1.1 As origens da vinculação constitucional de verbas à educação no Brasil republicano	48
1.2 A introdução da vinculação de verbas à educação no Brasil em 1934:	51
1.3 O Estado Novo (1937-1945) e a Constituição de 1937: suprimida a vinculação	56
1.4 A retomada da vinculação no período 1946-1964:	58
1.5 Um novo golpe: a retirada da vinculação no período militar (1964-1985)	63
1.5.1 A constituinte e a constituição de 1967	66
1.5.2 Os debates sobre a proteção constitucional de recursos em 1967:.....	71
1.6 A emenda Calmon: a perspectiva de retomada da vinculação	75
1.7 Constituição de 1988: a legitimidade da vinculação de verbas à educação brasileira	80
1.8 O significado histórico da vinculação ao setor educacional	86

CAPÍTULO 2 – A POLÍTICA DE FUNDOS CONSTITUCIONAIS NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: DAS ORIGENS HISTÓRICAS AO FUNDEF	93
2.1 Natureza e caracterização dos fundos constitucionais destinados ao financiamento da educação no Brasil.....	93
2.2 Da onda expansiva à onda recessiva: o contexto histórico da criação do Fundef	99
2.3 O Fundef no contexto focalização política no ensino fundamental durante o governo FHC(1994-2002)	120
2.3.1 A universalização do ensino fundamental no contexto da “expansão encolhida”	123
2.3.2 O papel da União e o custo/aluno no Fundef	137
2.3.3 A valorização do magistério no Fundef	145
2.3.4 O controle social de recursos no Fundef: o papel dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACs).....	151
2.4 No Plano Nacional de Educação: uma esperança?.....	164
CAPÍTULO 3 - O FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: UMA FOCALIZAÇÃO AMPLIADA OU UMA AMPLIAÇÃO AINDA POR CONSOLIDAR?.....	171
3.1 A política de fundos constitucionais no contexto do governo Lula: a construção do Fundeb.....	171
3.2 O Governo Lula (2003-2010) no contexto do modelo liberal periférico.....	173
3.3 O Fundeb: da “esperança ao medo”?	182
3.3.1 A composição das verbas e a participação da União no Fundeb.....	197
3.3.2 Avanços na valorização do magistério?	206
3.3.3 O controle e o acompanhamento social: os conselhos do Fundeb.....	208
3.4 Do custo-aluno-qualidade ao custo-aluno-qualidade-inicial: uma proposta a ser efetivada no contexto do Fundeb.....	215
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	224
REFERÊNCIAS	234

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Composição de recursos do Fundef

Quadro 2 – Fundef: irregularidades, limitações e avanços

Quadro 3 - PEC que visavam alterar o Fundef (1998-2003)

Quadro 4 - Conselhos de acompanhamento do Fundef e do Fundeb

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Índices de analfabetismo da população brasileira (1890, 1900, 1920)

Tabela 2: População estadual / escolar / despesas com ensino primário (%) -1922

Tabela 3: Cálculo percentual das despesas realizadas (%) pela União (1935, 1945, 1955)

Tabela 4: A municipalização da educação no Estado de São Paulo (1996-2006)

Tabela 5: Evolução das despesas com o ensino fundamental nas capitais pesquisadas – valores reais de 2004

Tabela 6: Evolução das matrículas no ensino fundamental regular

Tabela 7: Diferença entre os valores anuais 1997-2006

Tabela 8: Percentual de implantação dos Conselhos do Fundef por região (1998-2000)

Tabela 9: Composição da receita do Fundeb e participação da União

Tabela 10: Escala de inclusão das matrículas no Fundeb

Tabela 11: Fatores de ponderação do Fundeb (2007-2010)

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Percentuais aplicados pela União na educação entre 1960-1976 (%)

Gráfico 2: Evolução dos recursos Fundef-Fundeb (1998-2009)[R\$ BI]

Gráfico 3: Participação da União na complementação Fundef/Fundeb (R\$ bi)

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABCD – Santo André, São Bernardo, São Caetano e Diadema
ABE – Associação Brasileira de Educação
ADCT – Artigo das Disposições Constitucionais Transitórias
AI – Ato Institucional
AL - Alagoas
AMP – Associação dos Municípios Paranaenses
ANDES - Associação Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANFOPE – Associação Nacional Pela Formação dos Profissionais de Educação
ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ARENA – Aliança Renovadora Nacional
BA – Bahia
BM – Banco Mundial
CACCS – Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ – Custo-Aluno-Qualidade
Que – Custo-Aluno-Qualidade Inicial
CE – Ceará
CEPAL – Comissão Econômica Para a América Latina e Caribe
CGU – Controladoria Geral da União
CNE – Conselho Nacional de Educação
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONAE – Conferência Nacional de Educação
CONEB – Conferência Nacional de Educação Básica
CONSED – Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação
CPDOC-FGV - Centro de Pesquisa e Documentação da Fundação Getúlio Vargas
CPMF – Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira
DEM – Partido Democrata
DRU – Desvinculação das Receitas da União
EC – Emenda Constitucional
ECT – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
EF – Ensino Fundamental
EI – Educação Infantil

EJA – Educação de Jovens e Adultos

EM – Ensino Médio

FECAM – Federação Catarinense de Municípios

FEF – Fundo de Estabilização Fiscal

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FIPE/USP – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FSE – Fundo Social de Emergência

FUNDEB – Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FUNDESCOLA – Fundo de Fortalecimento da Escola

GATS – *General Agreement on Trade in Services*

ICM – Imposto sobre Circulação de Mercadorias

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI – Imposto sobre Produtos Industriais

IPI-exp – Imposto sobre Produtos Industriais - Exportação

IPMF – Imposto Sobre Movimentação Financeira

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVA – Imposto sobre Veículos Automotores

IRRFSM - Imposto de Renda Retido na Fonte dos Servidores Municipais

ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros

ISS – Imposto Sobre Serviços

ITBI – Imposto sobre Transmissão *inter vivos* de Bens e Imóveis e de direitos reais a eles relativos

ITCD - Imposto sobre Transmissões *Causa Mortis* e Doações de Qualquer Bem ou Direito

ITR – Imposto Territorial Rural

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MA - Maranhão

MCP – Movimento de Cultura Popular

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEB – Movimento de Educação de Base
MEC – Ministério da Educação
MIEIB – Movimento Interfóruns de Educação Infantil Brasileiro
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
OMC – Organização Mundial do Comércio
PA - Pará
PAN – Partido Agrário Nacional
PB - Paraíba
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PDC – Partido Democrata Cristão
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PDE-Escola – Plano de Desenvolvimento da Escola
PDS – Partido Democrático Social
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PE - Pernambuco
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PFL – Partido da Frente Liberal
PI - Piauí
PIB – Produto Interno Bruto
PL – Partido Liberal
PL – Partido Libertador
PL – Projeto de Lei
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNE – Plano Nacional de Educação
PNLD – Programa Nacional do Livro Didático
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP – Partido Progressista
PPB – Partido do Povo Brasileiro
PPS – Partido Popular Socialista
PR – Partido Republicano
PRP – Partido Republicano Paulista
PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSD – Partido Social Democrático
PSDB- Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PV – Partido Verde
SEB – Secretaria de Educação Básica
SM – Secretarias Municipais
SME – Secretaria Municipal de Educação
SPCI – Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
SUS – Sistema Único de Saúde
TC –Tribunal de Contas
TCE- Tribunal de Contas Estadual
UDN – União Democrática Nacional
UFMG – Universidade Federal de Campina Grande
UNDIME – União dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESP - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas
UNICEF – *United Nations Children's Fund*
USP – Universidade de São Paulo

RESUMO

O presente estudo integra a linha de pesquisa Estado e Políticas educacionais do PPGE FE-UFG e objetiva analisar as origens históricas, o contexto, a relevância, bem como as contradições, limitações e possibilidades da vinculação, sobretudo da política de fundos, também denominada subvinculações de verbas, no contexto do financiamento da educação básica. Nesse sentido, realizou-se uma pesquisa histórica em fontes documentais, tais como: os diários e anais das assembleias constituintes — diários do Congresso Nacional, Diário Oficial da União, constituições brasileiras e outros documentos oficiais; jornais de circulação nacional e regional; sítios da rede mundial de computadores, entre outros. Também realizou-se uma resenha da literatura, cujo objetivo era contextualizar a vinculação e as subvinculações, situando-as no contexto de um movimento pendular, consolidadas durante o Estado democrático de direito e suprimidas nos regimes de exceção. Tendo por referência a teoria de Antonio Gramsci, discutiu-se o papel da vinculação e da política de fundos constitucionais à educação, na perspectiva de um outro ordenamento nas políticas de financiamento à educação no Brasil. Verificou-se que política de fundos constitucionais representa, entre outros aspectos, um mecanismo que possibilita integralização da gestão, de projetos, políticas e, sobretudo, da participação da sociedade no controle, acompanhamento e na fiscalização das verbas alocadas ao setor educacional. Neste sentido, contextualizou-se e discutiu-se o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), experiências concretas de desenvolvimento das subvinculações. Verificou-se, em relação ao Fundef, criado em 1997 na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, a dimensão da focalização política, limitada pelas reformas e pelos ajustes estruturais que, no contexto do neoliberalismo, privilegiou o ensino fundamental. No Fundeb, criado em 2007 na gestão do presidente Luís Ignácio Lula da Silva, observou-se um acréscimo no escopo da população escolar atendida, ampliando a destinação à educação básica. No entanto, constatou-se que, quanto aos aspectos fundamentais — como por exemplo a complementação da União, o valor aluno/ano, a valorização do magistério, entre outros — ambos os fundos foram inferiores às reais necessidades do setor educacional. Constatou-se um processo de ampliação das matrículas e uma definição do papel dos governos subnacionais. Entretanto, em função da não regulamentação do regime de colaboração, conforme disposto na Constituição Federal de 1988, permanece, entre os entes federativos, a sobrecarga nos municípios brasileiros. As contradições existentes no Fundef e no Fundeb foram objeto de estudos e da elaboração de relatórios, pesquisas, análises de impacto, debates e leis aprovadas pelo Poder Legislativo. Ao final do trabalho, considera-se que: a existência de um efetivo regime de colaboração; o estabelecimento do custo-aluno-qualidade; a participação da sociedade nos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social; a presença da representação do Ministério Público, bem como a efetiva valorização do magistério poderão resultar em um avanço na dinâmica do financiamento à educação no Brasil. Desse modo, contribuirão de forma significativa para superar as desigualdades e garantir a materialidade do direito à educação pública e gratuita como um direito social.

Palavras-chave: financiamento a educação básica, vinculação de verbas, subvinculação, fundos constitucionais, Fundef, Fundeb

ABSTRACT

This study integrates the research about State and Public Education Policies in Brazil. Its aim is to analyze the historical origins, the context, the relevance and the contradictions, limitations and possibilities of linking, mainly of funds policy, also called funds sublinkings, in the context of the financing of basic education. In this sense, we conducted an initial historical research in documentary sources, such as: proceedings diaries of the constituent assemblies, National Congress journals, Official Gazette, Brazilian constitutions and other official documents; national and regional newspapers, sites of the computers world wide network, among others. There was a literature review as well, whose objective was to contextualize the linkings and sublinkings, situating them in the context of a pendulous movement, consolidated during the democratic State and abolished in the exception regimes. Therefore, taking the theory of Antonio Gramsci on the Expanded State as a reference, the role of linking and educational funds policy to education was discussed, in view of another planning on this kind of policy in Brazil. It was noticed that constitutional funds policy represents, among other things, a mechanism that enables the fulfilment of management, projects, policies, and, especially of a community participation in control, monitoring and auditing of funds allocated to the educational sector. In this sense, the roles of Fundef and Fundeb were contextualized and discussed as concrete experiences of development of linkings. It was found, in relation to Fundef, created in 1997 in the management of the president Fernando Henrique Cardoso, the dimension of the political focus, limited itself by reforms and structural adjustments that, in the context of neoliberalism, privileged elementary education. In Fundeb, created in 2007 in the management of the president Luís Ignácio Lula da Silva, it was observed an increase in the scope of the school population attended, expanding the destination to basic education. However, it was noticed that about the fundamental aspects – complementation of the Union, the value per student and per year, appreciation of teaching, among others – both funds were inferior to the real needs of the education sector. A process of enrollments expanding and a definition of the subnational governments role were found. Meanwhile, due to a deregulation in the collaboration system, as it was determined by the Brazilian Constitution of 1988, it still remains an overload among the federal units in Brazilian municipalities. The contradictions in Fundef and Fundeb were object of study and preparation of reports, surveys, impact analysis, debates and laws approved by the legislature, which resulted in a historic accumulation. The existence of an effective system of collaboration, establishment of the cost-student-quality, participation of society in the advisory councils and social control, presence of the representation of Public Ministry as well as the appreciation of teaching may result in an improvement in the dynamics of the education financing in Brazil, at the end of this study. Thereby, such improvements will contribute significantly to the overcoming of inequalities and ensure of the materiality of the right to free and public education as a social right.

Keywords: financing of basic education, resource's earmarked, funds sublinkings, constitutional funds policy, Fundef, Fundeb.

INTRODUÇÃO

Pode haver reforma cultural, ou seja, elevação civil das camadas mais baixas da sociedade, sem uma anterior reforma econômica e uma modificação na posição social e no mundo econômico? É por isso que uma reforma intelectual e moral não pode deixar de estar ligada a um programa de reforma econômica; mais precisamente, o programa de reforma econômica é o modo concreto através do qual se apresenta toda reforma intelectual e moral.

Antonio Gramsci

As duas últimas décadas do século XX e a primeira do século XXI testemunharam intensos debates sobre o financiamento da educação no Brasil, que aglutinou as perspectivas econômica, financeira, histórica, constitucional, política e social, bem como as propostas de reformas estruturais e do campo educacional iniciados nos anos de 1990.

O que aparentemente se resumia à criação de um modelo de financiamento adequado à disponibilidade de recursos, que determinava o dispositivo constitucional, as exigências de redução do analfabetismo e garantia do direito à educação, camuflava um conjunto de contradições históricas que revelavam uma confrontação de duas posições antagônicas. De um lado, havia a perspectiva de continuidade das desigualdades seculares da dívida da educação no tocante à garantia de educação para todos. Em outras palavras, era o que Anísio Teixeira, ainda no início do século XX, denominou de “a escola para os nossos filhos” e “escola para os filhos dos outros”¹. Do outro lado, havia as tentativas de se buscar uma educação e um sistema escolar como um direito público a ser, constitucionalmente, assegurado.

Embora tais propostas encontrassem situadas ainda no século XVIII, apenas na primeira metade da década de 1930 é que o ordenamento constitucional garantiu a educação como direito público, responsabilizando o Estado e garantido a gratuidade para a “instrução elementar”. De certa forma, com a presença de experiências bem ou mal sucedidas, no sentido de uma educação pública, gratuita e de responsabilidade do poder público, atravessou-se o século XX e iniciou-se o XXI. Portanto, o que é público,

¹ A contradição referida por Anísio Teixeira, existente desde a criação da instrução pública no Brasil, que excluía o não-cidadão, o não-proprietário, o escravo e as mulheres, foi se desenvolvendo ao longo das décadas sob a máscara da dualidade entre o “ensino acadêmico e o ensino técnico”. Metaforicamente, um confronto surdo entre o filho legítimo e o filho bastardo, ou que pertence aos privilegiados e “aquilo que é possível se dar aos pobres”.

fruto de uma tradição patrimonialista, que ainda está enraizada no País, é visto como doação do privado ou uma benesse do Estado².

Uma visão ampla de financiamento nos remete a sua contextualização. Ou seja, em outras palavras, construído em um contexto histórico e social, todo o processo do financiamento a educação deve ser pesquisado, estudado e analisado para além da dimensão técnica, gerencial, orçamentária e burocrática. Aliás, é possível considerar que tais dimensões se entrelaçam e interagem no contexto das políticas públicas, tanto do campo educacional, como das opções sociopolíticas e econômicas.

Há que se considerar, portanto, o contexto das arenas políticas nas quais os setores sociais e políticos hegemônicos conflitam. Nesse sentido, as prioridades orçamentárias geralmente não são aquelas definidas pelas necessidades da sociedade ou as que buscam o bem-estar desta. Ou seja, a burocracia e os grupos que detêm realmente o poder em virtude do orçamento visam “ao seu próprio bem-estar, com uma agenda diferente da sociedade” (GOMES, 1996a, p. 7).

As políticas públicas³ de financiamento da educação e o próprio processo de obtenção e alocação de recursos estão inseridos no tensionamento entre os objetivos da

² Cabe ressaltar que o entendimento das categorias público e privado envolve uma multiplicidade de significados, por vezes díspares e levando a diferentes interpretações. Conforme Pinheiro (2001, p. 256) o termo público, além de gerar “incompreensões” pode “dar margem a manipulações ideológicas”, Poletti (1996) e Coutinho (2003) identificaram as origens da dicotomia público/privado na tradição greco-romana, no caso grego o público se situava na esfera da Polis e o privado na esfera do *oikos* – o espaço da casa – e, no caso romano no embate entre o *jus publico* (direito publico) identificado com o “povo”, portanto com a *Civita*, e o *jus privatum* (direito privado), ou seja, tudo o que fugia a esfera do poder do povo. Contemporaneamente, o sentido de público estabeleceu uma correlação com o de poder público, ou seja, o Estado que passa a desenvolver funções específicas na sociedade. Nesse sentido, o Estado tem a tarefa de “promover o bem comum a todos os cidadãos” (Pinheiro, 2001, p. 257). Contudo, no desenvolvimento das contradições históricas da sociedade contemporânea, o público considerado a partir do exercício do poder público pelo Estado nem sempre foi aberto a todos os cidadãos, bem como o privado não excluiu a participação do público. Especificamente, no Brasil após a década de 1930, a participação do Estado na economia, como agente de desenvolvimento, privilegiou a esfera privada e, particularmente, no campo da educação esta dicotomia se concretizou na disputa entre a escola pública e os interesses da rede privada (PINHEIRO, 2001). Consideramos também a necessidade de, no campo da educação, não tomarmos o público como sinônimo de estatal (DAVIES, 2003) e Saviani (1995, p. 20) afirmou que no sentido da educação pública e necessário “retirar a educação da tutela do Estado. Isto significa que cabe à sociedade civil exercer o controle da educação em geral e, principalmente, daquela ministrada pelo Estado” (1985, p. 20). Nos anos 1990, em consonância com as propostas de reformas neoliberais, desenvolveu-se também no campo o conceito de “público não-estatal”, objetivando, entre outros aspectos, a limitação da participação do Estado na gestão e financiamento da educação, transferindo para a sociedade e setores da iniciativa privada o encargo de administração da gestão e a transferência de recursos públicos para organizações não-governamentais (DAVIES, 2003; SHIROMA.; MORAES, 2007).

³ Para os conceitos de políticas públicas, Estado e governo, utilizou-se como referência o estudo de Höfling (2001), que destaca o papel do Estado como instituições permanentes, e não hegemônicas; o governo como o conjunto de programas e projetos proposto por parte da sociedade para a sociedade como um todo; e políticas públicas como o “Estado em ação”. E, ainda, a visão de Antonio Gramsci (2007) do Estado como um tensionamento de forças antagônicas para além do controle da classe dominante. Em

sociedade e, por conseguinte, nos seus setores organizados e nos interesses dos grupos que detêm as instâncias de poder no campo econômico e político. (AZEVEDO, 1997; NORONHA, 2006; DOURADO, 2007a, 2007b)

A lógica das políticas de financiamento, bem como os cortes orçamentários, acabam reduzindo cada vez mais as necessidades essenciais da sociedade e afetam os grupos que, embora majoritários, dispõem de menor poder de decisão, influência e voz ativa, resultando em um processo de inclusão marginal. No início do século XXI, no Brasil, ainda se discute um mecanismo eficaz⁴ de financiamento da educação pública que tenha como característica central consolidar-se enquanto uma política de Estado. Em outras palavras, que se defina pela permanência e constância, se situe como pouco volátil às mudanças de governo e, sobretudo, expresse a materialidade do direito à educação como princípio legítimo e democrático à sociedade como um todo.

Nesse sentido, compreende-se a política de fundos como uma questão emblemática que integra gestão e políticas em matéria de financiamento (em sentido *lato*). Também considera-se que a referida política brasileira, denominada pela literatura como subvinculações⁵ (MONLEVADE, 2008; BASSI, 2008; GOMES; CARNIELLI, 2005), contribui de forma significativa para o reordenamento da lógica e dinâmica do financiamento, levando em consideração seus limites, possibilidades e avanços.

A Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb), ocorrida em Brasília, no ano de 2008, apresentou o seguinte texto no Eixo III do Documento Final: a construção do regime de colaboração entre os sistemas de ensino, tendo como um dos instrumentos o financiamento da educação (p. 47), que afirma que o financiamento adequado das políticas educacionais constitui-se em alicerce da construção de um sistema nacional articulado, tendo como resultado a conquista das metas definidas no

outras palavras, o conceito de Estado ampliado (GRAMSCI, 2007a, 2007b), uma correlação de forças contraditórias para além do controle absoluto da classe dominante, “a partir da força e do consenso, ou seja, da hegemonia encorajada de coerção” (DOURADO, 2010, p. 694). Nesse sentido, as classes dirigentes se mantêm e se justificam, mas abre-se espaço para a consciência e organização das classes dominadas.

⁴ Eficácia é aqui compreendida como critério de desempenho pedagógico da gestão e da administração escolar “que privilegia a consecução de objetivos das instituições e sistemas educacionais. O entendimento é que estes se sobrepõem aos aspectos utilitários e extrínsecos de tipo econômico, pois o critério de eficácia pedagógica da administração educacional sobreleva o de eficiência econômica. Neste sentido, os profissionais da administração educacional e da gestão escolar que pautam seus esforços analíticos e suas práticas de intervenção institucional pela eficácia pedagógica incentivam a eficiência econômica, na medida em que ela contribua para a consecução dos objetivos específicos das instituições educacionais” (SANDER, 2007, p. 79).

⁵ No desenvolvimento do trabalho, optou-se pelo uso de “fundos constitucionais”, mas salientamos que, em algumas situações, em virtude das referências ou da manutenção da ideia original, utilizaram-se as expressões “subvinculação” ou “subvinculações”.

Plano Nacional de Educação (PNE) e no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Contudo, o referido documento reafirma a necessidade de um mecanismo perene, eficiente e sob o controle da sociedade, que se defina como uma verdadeira política de Estado. Destaca que, como passo inicial para superar as desigualdades e disparidades regionais, a universalização da educação básica e, por extensão, todos os níveis e modalidades, surge a necessidade de ampliar os recursos públicos investidos na área educacional.

Consideramos significativo destacar que uma das principais propostas da Coneb definiu a preocupação com a educação pública de qualidade social e como um direito. O Documento Final da Coneb ressaltou a existência de: contradições e entraves que dificultam o processo de desenvolvimento, tanto da universalização quanto da efetivação, e um projeto equitativo que garanta o acesso e a permanência, bem como resultados satisfatórios para os alunos e a sociedade, em um país de dimensões e disparidades continentais.

Nesse sentido, conforme o Documento Final,

[...] o **financiamento da educação** (grifo do original) constitui tarefa complexa no País, devido ao envolvimento entre os diferentes entes federados e a esfera privada, bem como à falta de regulamentação do regime de colaboração entre os entes, à ambígua relação entre o público e o privado e a definição do **custo-aluno-qualidade** (grifo do texto) da educação, que dificultam o processo de otimização das políticas de financiamento e gestão transparente no uso, bem com a definição e aplicação dos recursos (BRASIL, 2008, p. 51).

A Conferência Nacional de Educação (Conae), que ocorreu de 28 de março a 1 de abril de 2010, além de ratificar propostas da Coneb, ampliou o significado do papel do regime de colaboração, do custo-aluno-qualidade, e do papel da União, entre outros, como elementos estruturais para o financiamento da educação. Segundo o Documento Final da Conae,

[...] a política de **financiamento da educação básica**, nos termos de um **sistema nacional de educação**, deve, obrigatoriamente, amparar-se na definição de um **custo aluno/qualidade (CAQ)**, construído com a participação da sociedade civil, capaz de mensurar todos os insumos necessários à educação de qualidade, superando as desigualdades regionais, com ênfase no investimento à valorização de todos/as os/as

profissionais da educação básica (CONAE, DOCUMENTO FINAL, 2010, p. 109, grifos nossos).

Permanecem, portanto, os desafios históricos na construção de um sistema público de qualidade e que garanta a educação como direito. Dourado (2006, p. 28) afirmou que o estudo e a compreensão do financiamento da educação no Brasil resulta, entre outros aspectos, da apreensão dos “[...] limites e possibilidades dessa discussão no âmbito da relação Estado e sociedade que historicamente se processa no Brasil”, interferindo diretamente nas políticas e nos projetos implementados (ou ainda por serem), na gestão e na própria arena em que se desenvolvem os embates sobre a definição dos recursos destinados à educação no país. Observemos que o Estado só pode ser caracterizado como “[...] soberano, na medida em que é a própria sociedade organizada” (GRAMSCI, 2007a, p. 204). Resulta, portanto, (re)afirmar que o estudo sobre o financiamento à educação no Brasil se articula com as políticas educacionais materializadas no “Estado em ação” (DOURADO, 2006, p. 31, AZEVEDO, 1997).

Dessa forma, articulam-se as políticas governamentais e do Estado, a gestão e o financiamento, para definir as políticas públicas do campo educacional (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007).

A história do financiamento à educação no Brasil, a exemplo do próprio processo de desenvolvimento sócio-político e econômico, foi marcada pela questão fiscal e tributária. As políticas educacionais, em geral, foram construídas e, de certa forma, permanecem quase que diretamente ligadas ao processo de obtenção e distribuição dos recursos financeiros alocados ou não pelo governo.

Cury (2007) chamou atenção para, historicamente, a Carta de 1934, que diz que:

o financiamento da educação, pela via da União, comparece de modo pontual e precário em ordenamentos jurídicos negociados com os estados. É o caso, por exemplo, da iniciativa do governo federal em apoiar o desenvolvimento das escolas na zona rural nos estados, sob a forma de adesão e de contrapartida (CURY, 2007, p. 834).

O financiamento da educação no Brasil está alicerçado à vinculação de verbas obtidas nos impostos arrecadados, com vistas à sua manutenção e desenvolvimento. No século XX, com alguns interregnos marcados por governos

ditatoriais, isso se tornou garantia constitucional. Martins (2004b) alertou para o fato de que o PNE reconhece a vinculação de recursos como a primeira diretriz básica para o financiamento da educação. Aliás, segundo Melchior (1972, p. 19), a educação pública no Brasil já nasceu inserida no contexto “de uma política de vincular recursos específicos”, embora, no período de dominação colonial ibérica, estes recursos tenham sido utilizados para financiar os jesuítas. Pode-se afirmar que se tratou de um processo que, guardadas as devidas proporções, foi o prenúncio de uma prática que ainda se mantém, com o público financiando o setor privado.

Se por um lado o financiamento à educação no Brasil, desde seus primórdios, foi vinculado aos impostos, por outro lado é preciso considerar que, tanto a arrecadação, quanto a redistribuição dos recursos fiscais, no Brasil, insere-se no contexto de um labiríntico processo, por vezes até sob o manto da legalidade, de descaminhos e subutilização (GOMES, 1994, 1997). Isso acontece pela ineficiência na arrecadação, pela forma desigual de como onera a sociedade ou pela forma como esta destina as verbas. (PINTO, 2000; MARTINS, 2004a; DAVIES, 2006a, 2006b)

Com relação às políticas de financiamento da educação no Brasil, verifica-se que,

quando colocadas no conjunto das políticas de distribuição dos recursos da sociedade, nas últimas décadas, tem se revelado em mais um mecanismo de distribuição desigual dos recursos públicos. Ou seja, essas políticas concorrem para a concentração dos recursos num duplo sentido, no sentido dos recursos em geral, e no sentido dos recursos específicos da educação (FRIGOTTO, 1987, p. 7-8).

Especificamente, de acordo com a relação entre as verbas públicas alocadas ao setor educacional, considera-se a existência de três momentos principais:

um primeiro momento, que durou de 1549 a 1759, no qual o Estado delegou aos Jesuítas a exclusividade do exercício do magistério público no país. Em um segundo período, que vai da expulsão desta ordem religiosa até o fim da República Velha, viveu-se um momento em que, ou se buscaram fontes autônomas de financiamento da educação (como foi a criação do Subsídio Literário, ou deixou-se à conta das dotações orçamentárias a definição dos recursos para o ensino). Finalmente, um terceiro momento, que vem da Constituição de 1934 até hoje, pode ser definido como o da busca da vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários para a educação (PINTO, 2000, p. 46).

A vinculação de verbas, especialmente a partir da primeira metade do século XX, tornou-se um instrumento de garantia legal de recursos à educação. O papel da proteção constitucional de verbas ao setor educacional assume uma dimensão política que vai se desenvolvendo conjuntamente com as transformações institucionais do país, ao longo do século XX. Em outras palavras,

a vinculação representa um vetor distintivo para a conformação do direito à educação no Brasil, uma raridade em constituições de outros países, a formalização de demandas cuja inserção nacional se reproduz nos dispositivos similares correntes nos estados (CURY, 2007, p. 835, grifos nossos).

Gomes e Carnielli (2005) consideraram a existência de um “movimento pendular” em relação à vinculação constitucional de recursos à educação, ou seja, durante os períodos em que predominaram governos ditatoriais, ocorreu a supressão, e, no retorno ao Estado democrático e de direito, fez-se presente a opção pela retomada e consolidação da proteção de recursos. Cury (2007, p. 836) também destacou que “a Constituição (outorgada) de 1937 retirou a vinculação constitucional de verbas para a educação, tal ocorrerá 30 anos mais tarde, já sob outro tipo de regime autoritário”. Nesse sentido,

em 1967, quando cessou a vinculação, quem acompanhava o financiamento da educação demonstrou claramente que, nos anos 70, os recursos para a educação sucumbiram, declinaram profundamente. Foi a vinculação de 1983 que significou um marco novo e garantiu mais recursos para a educação. Não sou economista e sempre fui defensor da educação, pois ao acompanhar as finanças públicas, se percebe que, quando não se protegem áreas sociais em geral, na discussão política sobre as verbas, estas áreas acabam sendo prejudicadas. Isso acontece não só nos Estados e Municípios, mas também no âmbito federal (CASTRO, 2006, p. 20).

Menezes (2008, p. 155) caracterizou a vinculação como uma das “principais marcas dos governos democráticos brasileiros”. Além disso, pode ser considerada como uma significativa estratégia de se priorizar a educação. (CASTRO, 2006)

A vinculação constitucional de verbas, institucionalizada na Carta de 1934, representou um avanço histórico, no sentido de garantir percentuais alocados à educação, independente dos interesses do executivo, bem como se colocou como caminho para a consecução do direito à educação. No entanto, os desenvolvimentos históricos do Estado brasileiro demonstraram a existência de limites e a possibilidade de não cumprimento do dispositivo.

Ainda na década de 1930 procurava-se estabelecer um dispositivo que redistribuísse os recursos de forma mais equitativa e menos generalizada, como disposto na constituição: uma política de criação de fundos ou o estabelecimento de subvinculações, conforme os estudos mais recentes. Anísio Teixeira, no início de 1930 e na Constituinte de 1933-1934, e o deputado João Simplício propuseram uma emenda constitucional que destinava fundos específicos para setores da educação pública brasileira.

Nos anos de 1990, a proposta de criar fundos específicos subvinculando recursos foi implementada como política focalizada no ensino fundamental e, posteriormente, no final da primeira década do século XXI, ampliada para toda a educação básica.

Nesse contexto, a reflexão sobre esses fundos constitucionais ou subvinculações também tem o mérito de fazer emergir e, ao mesmo tempo, publicizar os debates sobre temas, como: qualidade na educação; redistribuição de recursos públicos; regime de colaboração; valorização dos profissionais da educação; papel da União na educação; acompanhamento e controle social dos recursos e, especialmente, educação como direito. É possível argumentar, ainda, que esse debate já existia antes das subvinculações, embora fosse restrito ao círculo acadêmico. A questão do financiamento, por meio da política de fundos, dada a complexidade do Estado brasileiro, contribuiu para a organização e consolidação de grupos de investigação direcionadas a temática de financiamento da educação, de forma mais destacada, salientamos o lançamento, em 28 de abril de 2011, da **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**⁶.

⁶ Conforme o Editorial a Fineduca “foi criada no mesmo momento e pelo mesmo coletivo que propõe a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação - Fineduca. A associação é a responsável pela revista, sendo as funções de ambas complementares e interdependentes. A revista pretende ser o espaço público e a ação inicial das intervenções da associação. A associação não se resume à publicação de uma revista, mas utilizará este meio para ampliar horizontes em termos de relações, além de aprofundar as discussões e a disseminação de informações e pesquisas de seu interesse direto” (GILL, 2011, p. 3).

O Fundef resultou em alguns mecanismos novos que sinalizam a participação da sociedade na gestão e o controle dos recursos públicos destinados à educação, como: os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS); a liberação de verbas relacionadas ao número de matrículas; a perspectiva de percentuais destinados à capacitação, ao aperfeiçoamento e piso salarial dos professores.

Contudo, esse processo tem limites claros que continuam a se impor no contexto da história do financiamento à educação no Brasil. De um lado, o atrelamento das políticas de financiamento aos impostos; de outro lado, o contexto das reformas e ajustes econômicos que resultam na diminuição dos recursos destinados às políticas públicas e sociais. Registra-se também o fato de que, como política de governo, os interesses que resultaram na criação do Fundef, durante o primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1999), estavam articulados aos projetos e programas internacionais de expansão do ensino fundamental, como política focalizada, em consonância com as reformas propostas e em detrimento das políticas universalizantes para toda a educação básica.

A segunda metade da primeira década do século XXI pareceu consolidar o modelo da subvinculação de recursos destinados à educação. O Governo Lula (2003-2006) manteve inalterado o Fundef e, após a re-eleição em 2006, negociou com o Congresso Nacional, editou medida provisória e, por fim, obteve a aprovação da lei que instituiu o Fundeb, um fundo destinado a toda a educação básica⁷.

Arelaro (2007) alertou sobre a necessidade de uma reflexão constante no campo das políticas de financiamento à educação. Trata-se de estabelecer e manter o diálogo constante entre: os estudos, as pesquisas e a sociedade; o passado histórico e a realidade do presente; as demandas da sociedade como conquistas efetivas e as tentativas de controle por parte do bloco do poder.

Dessa forma,

passada a euforia da “revolução na educação”, “socialismo na repartição de recursos”, ou do “Fundo Robin Hood”; é importante analisar os resultados preliminares do FUNDEF, a partir das pesquisas disponíveis, depois de dez anos de sua implementação, como principal

⁷ Compreende a educação infantil (creche e pré-escola), o ensino fundamental (séries/anos iniciais e finais), o ensino médio, o ensino especial, a educação de jovens e adultos (EJA), a educação profissional, a educação de populações indígenas e remanescentes de quilombos. Ressalte-se que foram necessários intensos debates, manifestações públicas e a participação de entidades em defesa da educação infantil para que essa etapa integrasse o Fundeb.

política educacional dos Governos FHC I e II (1995/2002), e mantida, apesar das críticas, em todo o Governo Lula I (2003/2006). Foi ele que motivou – justifica o Governo - a proposta de um novo Fundo, aprovado em dezembro de 2006, através da EC nº 53, criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB) (ARELARO, 2007, p. 4).

A política de fundos constitucionais destinados ao financiamento da educação básica trouxe a perspectiva de um reordenamento na distribuição de verbas e, no tocante à efetiva participação dos entes federativos, possibilitaram a participação da sociedade nos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, bem como do Ministério Público⁸ (MP), construindo um campo fértil de pesquisas e estudos, entre outros aspectos. Percebe-se, na política dos fundos constitucionais destinados ao financiamento da educação básica, um momento histórico, um espaço em que a sociedade pode ampliar e consolidar demandas, com uma perspectiva de avanço de posição por meio do entendimento de que, entre outros aspectos, a educação de qualidade social constitui-se um direito fundamental, contribuindo significativamente para a construção de uma sociedade democrática. (GRAMSCI, 2007a)

A ampliação e a universalização do acesso à educação requerem a mobilização e alocação consideráveis de recursos públicos, na medida em que as demandas do setor educacional se apresentam em constante expansão. Dessa forma, estabelece-se uma contradição entre os interesses do Estado capitalista e as demandas populares no sentido da educação pública. Além disso, é preciso considerar que, para o atendimento dessas demandas, os recursos precisam ser, além de ampliados, fiscalizados, distribuídos de forma equitativa e garantidos como uma política social permanente, ou seja, como um direito social.

É nesse contexto que se desenvolve a busca por um percentual de recursos constitucionalmente protegidos que, em outras palavras, quer dizer: a vinculação de verbas à educação. Contudo, se a garantia de percentuais mínimos foi um primeiro avanço no sentido de prover o financiamento de educação pública gratuita como um direito social, deve-se considerar que isso aconteceu dentro de limites históricos bem dimensionados; em primeiro lugar, sobre o percentual dos impostos, e não sobre a carga tributária; em segundo lugar, as Constituições Federais de 1934 e 1946 não

⁸ O Ministério Público brasileiro é composto pelo Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público da União (MPU), Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). As atribuições do MP estão definidas no artigo 129 da Constituição de 1988 e na Lei Complementar nº 75/1993.

estabeleciam mecanismos de controle social e fiscalização; em terceiro, com o predomínio da informação, os grupos que detêm o poder passaram a utilizar os percentuais mínimos como “o ponto de chegada”, o “teto máximo”, e não como o “piso”, o ponto de partida para alocar recursos.

No desenvolvimento dessa contradição, emergiu, ainda nas primeiras décadas do século XX, a proposta de instituir reservas específicas para setores da educação pública brasileira, ou seja, de subvincular recursos. Os defensores dos fundos constitucionais para a educação básica propõem contabilizar, fiscalizar e indicar os valores e os setores a serem beneficiados com as verbas públicas (SEMEGHINI, 2001a, 2001b; CASTRO, 2001, 2006; CHAGAS, 2006a, 2006b; GOMES, 2006; GOMES; PASCOALINO, 2001; MENDES, 2002; MONLEVADE, 2006, 2008, GIL, 2006;). Já os críticos aos referidos fundos constitucionais afirmam, entre outros aspectos, que este processo intensifica a segmentação do sistema escolar, acirra o corporativismo entre os profissionais da educação e fomenta a focalização da política social. (DAVIES, 2001, 2006, 2008; CALLEGARI, 2009; ARELARO, 2006, GEMAQUE, 2004, 2007; SOUZA JUNIOR, 2008 HADAD, 2007; PINTO, 1999, 2000, 2002, 2007; RAMOS, 2003)

1. O problema

Considerando as origens, o contexto e os desdobramentos históricos, os limites e as possibilidades, as fragilidades e os avanços que constituíram a vinculação constitucional de verbas ao setor educacional e, mais recentemente, o Fundef e o Fundeb, consolidou-se de forma efetiva um mecanismo que permite a integração da gestão, do financiamento, do controle social, da fiscalização e redistribuição de verbas, particularmente, na educação básica, ou apenas na reedição de “um fundo novo, com os velhos problemas” (DAVIS, 2008)? E, como desdobramento deste processo, no contexto da política dos fundos constitucionais destinados ao financiamento da Educação Básica brasileira, a passagem histórica do Fundef ao Fundeb representou uma conquista da sociedade no sentido de garantia do direito à educação pública e gratuita ou uma concessão do governo a uma demanda específica pela educação básica?

2. Objetivos

No desenvolvimento do trabalho, ao situarmos a relevância da vinculação e, sobretudo, o significado dos fundos para o financiamento da educação básica no Brasil, tivemos como objetivos:

a) Objetivo geral

Analisar as origens e a relevância da vinculação e, sobretudo, da política de fundos para o nível básico, no contexto do financiamento à educação no Brasil, tendo por referência histórica a implantação do Fundef e do Fundeb, bem como suas contradições, seus limites, os avanços e possibilidades de engendramos um marco diferenciado nas políticas de alocação de recursos ao setor educacional.

b) Objetivos específicos

- Identificar e analisar o contexto histórico, político, econômico e educacional da instituição da vinculação constitucional de verbas à educação no Brasil, explicitando as justificativas técnicas, políticas e ideológicas, bem como as contestações a esta prerrogativa constitucional;
- Identificar e analisar as origens, o contexto político e econômico, e o papel do Fundef e do Fundeb como constituidores de um marco diferenciado no contexto de financiamento à educação no Brasil;
- Refletir sobre as contradições, os limites e as possibilidades da política de fundos no financiamento da Educação Básica, destacadamente nos aspectos da alocação e distribuição de verbas, do controle e acompanhamento social de recursos, da valorização dos profissionais da educação e da construção de uma educação de qualidade social;
- Identificar as permanências e continuidades históricas, as semelhanças e rupturas que caracterizaram o Fundef e o Fundeb que permitem avanços no sentido da efetivação do direito à educação.

3. Referencial teórico

Considera-se que o estudo e a análise do financiamento à educação estão estritamente ligados à necessidade de uma contextualização, que não deve se restringir aos campos jurídico, fiscal, tributário e institucional, e que é preciso estabelecer uma interligação entre as políticas educacionais, as fontes de financiamento e as políticas públicas e sociais. Dessa forma, a análise do financiamento à educação “vincula-se organicamente à lógica estruturante do Estado Brasileiro” (DOURADO, 2006, p. 31). Tem como referência suas dimensões histórica, política e os marcos jurídicos e institucionais, bem como as políticas e os programas que sintetizam as condições objetivas em que se coloca o Estado em ação. (AZEVEDO, 1997)

A referência ao pensamento e às formulações teóricas de Antonio Gramsci justifica-se, pois, pelo referencial de análise por ele construído, no sentido de compreender os processos de institucionalização dos canais de controle social sobre as ações do Estado. Considera-se que esse tensionamento permite compreender os espaços contraditórios, na medida em que se incorpora às demandas e reivindicações dos denominados grupos subalternos por parte do Estado. Cria-se, assim, um amortecimento no conflito de classes e mecanismos e instrumentos que legitimam as estruturas de dominação. No entanto, paradoxalmente, permite a ampliação da participação dos grupos subalternos nas ações do Estado, abrindo as possibilidades de ação e fortalecimento da sociedade civil.

Considerando a centralidade e a relevância da vinculação e, em especial, da subvinculação de recursos ao setor educacional, no contexto em que, historicamente se articulam o financiamento, as políticas e projetos, bem como a participação da sociedade, compreende-se que o Estado

[...] é certamente concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar condições favoráveis à expansão máxima desse grupo, mas este desenvolvimento e esta expansão são concebidos e apresentados como a força motriz de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias “nacionais”, isto é, o grupo dominante é coordenado concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados e a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da lei) entre

os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados, equilíbrios em que os interesses do grupo dominante prevalecem, mas até um determinado ponto, ou seja, não até o estreito interesse econômico-corporativo (GRAMSCI, 2007a, p. 41-42).

Para então manter o consenso, o Estado incorpora parte das demandas das classes subalternas. Nesse sentido, destaca-se o papel do grupo social fundamental, ou seja, daqueles que detêm o controle sobre o poder econômico, as estruturas de poder, a cultura e os meios de transmissão e expansão deste. Não se constitui, portanto, em um bloco homogêneo ou monolítico que, em determinados momentos, para se legitimar, realiza concessões aos grupos subordinados.

Esse processo que envolve o tensionamento não linear entre os interesses do grupo fundamental, seus interesses, suas contradições e os setores populares é um processo que se desenvolve pelo consenso ou pela força, ou seja, de acordo com a natureza “dúplice do Centauro maquiavélico, ferina e humana”, baseada na força ou no consenso, na autoridade ou na violência. (GRAMSCI, 2007a, p. 33)

É importante refletir sobre o sentido de “sociedade civil” composta pelo conjunto da sociedade e seus órgãos de organização e representação, tais como associações de classe, escola, igreja, sindicatos e os próprios partidos políticos, entre outros, e a “sociedade política”, constituída pelo grupo fundamental dominante e seus instrumentos de poder e coerção, tais como o aparato militar, os instrumentos jurídicos, elementos de transmissão da ideologia deste referido grupo (GRAMSCI, 2007a, 2007b). Pode-se considerar que não há uma distinção entre Estado e sociedade civil, mas uma unidade orgânica, pois “por ‘Estado’ deve-se entender, além do aparelho de governo, também o aparelho ‘privado’ de hegemonia ou sociedade civil” (GRAMSCI, 2007a, p.254-255). Segundo Coutinho (2000), o conceito de sociedade civil revela uma dimensão claramente política, um espaço de luta das classes subalternas em busca do controle, da hegemonia e da conquista do poder político. Não se confunde com a visão liberal de sociedade civil, em que o Estado corresponde ao espaço público, e aparece como instância neutra de manutenção da ordem por meio do uso das leis, e como árbitro dos conflitos sociais, garantindo assim as condições para o livre mercado, provisionando apenas os serviços que não interessam a este.

Considera-se, pois, que

[...] a sociedade civil não é homogênea, mas espaço de lutas de interesses contraditórios. As lutas não são da sociedade civil contra o Estado, mas de setores que representam os interesses do capital e do trabalho (ou de desdobramentos desta contradição como a exclusão de gênero, etnia, religião, a defesa de direitos, da preservação do meio ambiente, entre outras lutas específicas) na sociedade civil e no Estado em busca da hegemonia. A sociedade civil enquanto integrante da totalidade social tem um potencial transformador, pois nela também se processa a organização dos movimentos sociais que representam os interesses das classes subalternas na busca da “direção político-ideológica” (CORREA, 2006, p.6).

Nesse sentido, consideramos relevante também retomar o sentido atribuído por Gramsci à hegemonia como legitimação das atitudes tomadas pelos setores dominantes, e à generalização de valores e do poder de um setor sobre toda a sociedade.

No período anterior à sua prisão, por volta de 1925, Gramsci utilizou a expressão “hegemonia” como uma estratégia da classe operária, um sistema de alianças que a classe operária deveria utilizar no sentido de derrotar o Estado burguês e construir a base social do Estado operário (SANSOON, 2001). Entretanto, após a sua prisão, em 1926, nos **Cadernos do Cárcere**, Gramsci referiu-se ao termo para explicar como a burguesia se apropriou dele para manter o controle do poder. Tendo como referências históricas a Revolução Francesa de 1789 e o processo de unificação e formação do Estado nacional italiano, a partir do *Risorgimento*, Gramsci (2007a) argumentou que a manutenção do controle sobre o poder de uma classe não se situa apenas no uso (e abuso) da força. Afirma ele que, com a condição de ultrapassar os limites dos interesses corporativos, ao exercer uma liderança moral e intelectual, concessões são promovidas, dentro de certos limites. Estas concessões são realizadas a um grupo, um bloco de aliados, o “bloco histórico” segundo Gramsci.

Assim, consente-se a ordem social, na qual se desenvolverá a hegemonia da classe dominante, formando a “textura hegemônica” (SANSOON, 2001, p. 177). Na base material da hegemonia, são organizadas as reformas ou concessões, que mantêm a liderança da classe dominante, mas com o atendimento de algumas exigências de outros setores sociais⁹. Dessa forma, o grupo fundamental permanece dominante, especialmente pelo consenso. (GRAMSCI, 2007a, 2007b)

⁹ O conceito de hegemonia em Gramsci permite extrapolar “[...] uma teoria das obrigações políticas baseada em direitos civis abstratos para argumentar que o mais amplo controle democrático desenvolve-se sob a forma mais elevada da hegemonia. Mas a sua análise de várias formas de hegemonia, como a que

Segundo Gramsci (2007a), a hegemonia se cria e se recria na vida cotidiana, significando a interiorização dos valores do grupo fundamental dominante, com o objetivo de constituir um “sujeito domesticado”. Em outras palavras, resultaria na generalização de valores e do poder de um grupo sobre toda a sociedade. Dessa forma, o grupo fundamental domina por meio da força, mas, especialmente, pelo consenso. O recurso exclusivo à violência, além de não resolver, implica numa reação em intensidade semelhante e procura impor, sobre os demais setores da sociedade, o seu predomínio.

Isso equivale dizer que,

[...] de fato, só em 1870-1871, com a tentativa da Comuna [de Paris], esgotam-se historicamente todos os germes nascidos em 1789, ou seja, não só a nova classe que luta pelo poder derrota os representantes da velha sociedade que não quer confessar-se definitivamente superada, mas derrota também os novíssimos grupos que consideram já ultrapassada a nova estrutura surgida da transformação iniciada em 1789 e demonstra assim a sua vitalidade tanto em relação ao velho como em relação ao novíssimo (GRAMSCI, 2007a, p. 39).

No entanto, não se configura um processo absoluto, resultando na derrota e asfixia completa dos interesses e da organização dos grupos “subordinados”, porque, mesmo nas democracias burguesas mais avançadas, nas quais os elementos de consentimento permanecem dominantes, a coerção continua sendo o fator determinante, tendo uma dimensão irremovível.

Emerge, nesse contexto, a concepção estratégica da “guerra de posição e guerra de movimento” (MACIEL, 2006, p. 286). Pode-se considerar a “‘guerra de posição’ como uma estratégia de conquista e ocupação paulatina e progressiva de posições e espaços na luta entre tese e antítese”, no interior da sociedade política e da sociedade civil (MACIEL, 2006, p. 286). Contudo, é preciso considerar que o “ataque frontal”, ou seja, a guerra de movimento aos aparelhos de hegemonia ou ao Estado cumpre papel significativo em determinados momentos. Trata-se de uma relação dialética, e não um antagonismo, na visão gramsciana entre guerra de posição e de movimento, como estratégias de conquista.

dominou o Risorgimento italiano, mostra que a natureza limitada do consentimento pode levar a uma base precária para a ordem política, que poderá tender a apoiar-se cada vez mais na força” (SANSON, 2001, p. 178). Nessa perspectiva, Gramsci não limita o conceito de hegemonia a uma “falsa consciência” ou instrumentalização dos setores populares, cuja visão de mundo se constitui de uma diversidade de elementos que podem inclusive contrapor-se à ideologia dominante.

Considerando a dimensão histórica do Oriente¹⁰, a exemplo da Rússia, Gramsci observa a presença de um Estado controlador e uma sociedade civil primitiva e “gelatinosa”, ao contrário do Ocidente, onde predominava um equilíbrio na relação Estado-sociedade civil. A guerra de movimento, enquanto estratégia revolucionária, seria essencial para o Oriente e, no Ocidente, a guerra de posição. Nesse sentido, ao abrir o espaço para a negociação e a aceitação das demandas dos grupos subalternos, também se abre espaço para que estes grupos possam controlar o Estado. Em outras palavras, o desenvolvimento de uma outra hegemonia, da “desordem nas fileiras adversárias” e, sobretudo, da ruptura do equilíbrio, não ocorre “por causas mecânicas imediatas de empobrecimento” do grupo social interessado nessa ruptura, mas, fundamentalmente, no contexto dos “conflitos superiores ao mundo econômico imediato, ligado ao ‘prestígio’ de classe (interesses econômicos futuros), a uma exasperação do sentimento de independência, de autonomia e de poder” (GRAMSCI, 2007a, p. 45).

Nesse processo, também tem papel relevante a participação dos intelectuais, definidos como “tradicionais” e “orgânicos” (GRAMSCI, 2007b). Os “intelectuais tradicionais” revelam-se no conhecimento e desenvolvimento de suas tarefas cotidianas. Em outras palavras, o aprendizado e as experiências obtidas, a partir do trabalho realizado, possibilitam o surgimento desse intelectual tradicional. Com relação aos “orgânicos”, situam-se como aqueles que, se aprofundando no conhecimento de um tema, podem fornecer elementos teóricos para a manutenção ou transformação da realidade existente ao vincular-se a grupos sociais fundamentais.

Tendo por referência o contexto atual do capitalismo, pode-se considerar que uma das possibilidades de construção da hegemonia das classes subalternas é a partir de sua interferência na gestão pública, orientando e definindo gastos, realizando a fiscalização e o controle social dos recursos, direcionando as políticas do Estado para os interesses desses setores subordinados.

Contudo, é preciso observar que esse desenvolvimento não é linear e, ao mesmo tempo, é permeado de contradições, o que leva a refletir que, entre outros

¹⁰ Observa-se que “Gramsci não se contentou em afirmar a necessidade de uma revolução proletária em termos clássicos: muitos o fizeram verbalmente depois. Ele sofreu uma longa agonia por essa ideia. Não somente sua obra, mas sua vida, é incompreensível sem essa vocação. O próprio Gramsci estava bem consciente das condições de sua luta contra a doença, o isolamento e a morte. As passagens centrais nos *Cadernos do Cárcere* sobre a distinção entre o Oriente e o Ocidente são todas moldadas em uma longa analogia militar: ‘artilharia’, ‘trincheiras’, ‘comandos’, ‘movimento’ e ‘posição’. Ele próprio nos coloca laconicamente em guarda contra toda leitura direta de seu próprio vocabulário” (ANDERSON, 2002, p. 92).

aspectos, para as classes subalternas, a perspectiva é a de que o controle social dos recursos ou das políticas públicas devem surtir efeito se essas classes

[...] formarem cada vez mais consensos na sociedade civil em torno do seu projeto de classe, passando do momento “econômico-corporativo” ao “ético-político”, superando a racionalidade capitalista e tornando-se protagonista da história, efetivando uma “reforma intelectual e moral” vinculada às transformações econômicas (CORREA, 2006, p. 7).

No que se refere ao financiamento da educação, no Brasil, considera-se que “o Estado nacional, ou o governo central, desempenha papel fundamental na regulação, no controle/supervisão, no financiamento e implementação de políticas educativas concernentes aos diferentes níveis, ciclos e modalidades” (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 15). Portanto, compreende-se como essencial discutir, além das funções, a própria natureza desse Estado, uma vez que o desenvolvimento das políticas públicas significa o próprio Estado em ação. Considera-se, pois, que as políticas educacionais são efetivas

[...] quando tratadas na qualidade de componentes do conjunto das políticas públicas de corte social, entendidas como a expressão da ação (ou não ação) social do Estado e que têm como principal referente a máquina governamental, no movimento de regulação do setor da educação. Isto sem desconhecer o papel de distintos atores ou sujeitos coletivos que integram esse processo (AGUIAR; AZEVEDO, 2001, p 73).

A análise sobre o contexto e o significado histórico da vinculação e da subvinculação de recursos ao setor educacional possibilitam compreender: as concepções de educação e, para além disso, a quem se destinam; que interesses estão inseridos (ou ocultos) nas políticas públicas de educação e, ao mesmo tempo, perceber que, sem uma base financeira, tais políticas e projetos tornam-se mera declaração de intenções. (CURY, 2007)

Nesse sentido, considera-se o processo de conquista da vinculação constitucional de verbas na educação, no Brasil, expressão de um tensionamento que, na perspectiva gramsciana, estabelece conexões entre as demandas da classe trabalhadora,

pelos direitos sociais, e os movimentos sociais que buscam a justiça social. Ressalta-se que, conforme Gramsci (2007a, 2007b), a hegemonia tem, na cultura e em seu desenvolvimento, a educação e a escolarização como componentes fundamentais.

Paradoxalmente, em particular no Brasil, a partir da década de 1930, situa-se o processo de desenvolvimento capitalista, sob bases conservadoras, cuja ideologia requereu a expansão da escolarização, a universalização da “instrução primária”, visando à formação de mão-de-obra, bem como o “novo consumidor”. Neste contexto, a expansão do sistema educacional demandava um maior aporte de recursos, bem como uma maior participação do Estado em prover a educação. Considerando que, historicamente, a escolarização era “privilégio” dos setores dominantes, resultava ao Estado brasileiro financiar a educação pública ou transferir à iniciativa privada esta demanda.

É nesse contexto que se ampliam as reivindicações dos setores sociais engajados na luta pela educação pública e gratuita, a exemplo dos “Pioneiros de 1932”. Em 1932, Nóbrega da Cunha, um dos integrantes da 5ª. Conferência Nacional de Educação, afirmou:

o professor Miguel Couto, depois de discutir, com muita sinceridade e valiosa argumentação, a controvérsia constitucional, assentou que, pelo menos, agora, triunfante o movimento revolucionário, pode o caso ficar definitivamente resolvido com um dispositivo claro no texto da nova Constituição.

O professor Miguel Couto não perdoa, e nisto é intransigente, que se evite, por motivos de ordem financeira, atribuir à União a responsabilidade de promover a educação do povo (CUNHA, 2003, p. 85).

A vinculação de verbas para a educação originou-se na Constituição de 1934. Contudo, as origens desse processo datam dos anos de 1920. A Conferência Interestadual do Ensino Primário, convocada pelo Ministério da Justiça e realizada no Rio de Janeiro (MARTINS, 2004b), propunha aos Estados a aplicação de, pelo menos, 10% de sua receita de impostos na instrução primária. A União subvencionaria ao Estado que acordasse despender os recursos para a educação, com percentuais que variavam entre 10% a 60%. Contudo, as propostas não avançaram.

Ainda na primeira metade da referida década, Afrânio Peixoto, na Revisão Constitucional de 1926 e, também, na emenda de n. 5, propôs a aplicação de 1/6 da

renda dos impostos estaduais na educação. Posteriormente, Anísio Teixeira tomou para si a mesma causa (VENÂNCIO FILHO, 2000). A preocupação com a educação pública universalizada e, sobretudo, com os recursos para mantê-la com qualidade, compunham a ordem do dia dos Pioneiros de 1932. Em janeiro de 1932, Anísio Teixeira, então ocupante do cargo de Diretor de Instrução Pública do Distrito Federal, através do Decreto n.º. 3.757, organizou e regulamentou a aplicação do Fundo Escolar do Distrito Federal. Esse fundo seria aplicado na compra de terras, construção, manutenção e infraestrutura das escolas públicas do Distrito Federal. O fundo era composto pelos seguintes recursos: doações, impostos sobre casas, diversões, corridas de cavalos, desportos e loterias, entre outros. O decreto também estabelecia que multas cobradas aos funcionários públicos fossem destinadas ao fundo e revertessem para o denunciante, caso este tratasse de funcionário público. (GANDINI, 2000)

Conforme Lemme (2005),

o Manifesto dos Pioneiros tornou-se, indiscutivelmente, um documento histórico, não somente pelo seu caráter abrangente, como dissemos, na definição de uma política nacional de educação e ensino, mas também porque foi único no gênero em toda a história da educação no Brasil. O documento dos educadores brasileiros estava perfeitamente dentro do contexto daquelas aspirações que, desde a década de 20, como vimos, procurava imprimir aos problemas da educação e ensino uma orientação mais de acordo com as correntes renovadoras nessa matéria e as necessidades do País, que se ia transformando (2005, p. 172).

A proteção constitucional de verbas para a educação, no Brasil, foi inserida pela primeira vez na Carta Magna de 1934, a partir da emenda do professor e médico Miguel Couto. Couto, em 1927, num discurso na Associação Brasileira de Educação (ABE) durante a 5ª Conferência desta entidade, afirmou: “a educação é o problema nacional”. Ele defendia a vinculação de percentuais mínimos de 20% dos impostos arrecadados pela União, pelos estados e municípios para a educação.

A vinculação de verbas, suprimida nas Cartas de 1937, 1967 e 1969, foi retomada em 1983. Em meio ao processo de luta pelo retorno ao Estado democrático de Direito, o Senador João Calmon fez com que a Emenda Constitucional 24/1983 – que levou o nome dele – fosse aprovada, restabelecendo o retorno da vinculação. A Emenda Calmon, aprovada na noite de 23 de novembro de 1983, determinava que fossem

alocados, para a manutenção e desenvolvimento do ensino, percentuais nunca inferiores a 13% do orçamento federal e 25% dos orçamentos dos estados, municípios e do Distrito Federal. É interessante observar o trecho de um discurso de Calmon que sinalizava na direção dos novos tempos, da ruptura com o regime autoritário imposto no país:

a batalha não está terminada, porém. **O congresso prosseguirá no rumo de sua reafirmação. E está nesse caminho a luta para que a determinação que aprovou seja efetivamente cumprida, superando as ardilosas manobras e jogos contábeis dos que ainda não compreenderam que os novos tempos chegaram** [grifo nosso]. Incorporo ao texto deste pronunciamento, para que figure nos Anais do Senado, a relação dos parlamentares que se fizeram presentes naquele inesquecível 23 de novembro para dar seu *sim* à causa da educação no Brasil. Era o que tinha a dizer, Sr. Presidente. (Muito bem!) (CONGRESSO NACIONAL, DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 1977, p. 5.825).

A Constituição de 1988 retomou a vinculação após intensos debates e apoio de: educadores, setores organizados da sociedade, professores, sindicatos, confederações e, novamente, da presença do Senador João Calmon.

No Brasil pós-ditadura militar, a luta pela vinculação constitucional à educação pode ser considerada como um instrumento jurídico-institucional e político, que assegura, além das verbas, a efetivação do direito à educação pública e gratuita.

Para Jorge Werthein (2004, p. 2),

considera-se que hoje, no Brasil, sobretudo no nível federal, os recursos destinados à educação já se encontram abaixo das necessidades. **Todavia, há aqueles que gostariam de pagar o alto custo político de eliminar a vinculação** [grifo nosso]. Certamente, isso seria compensado pela liberdade de desviar verbas da educação para outros setores. Afirma-se que a educação precisa aumentar a eficiência, aproveitar melhor o dinheiro público e apresentar resultados. O problema é que os outros setores também padecem dos mesmos problemas. As exigências são mais que justas, desde que aplicadas a todos.

Menezes (2008) observou a existência de um antagonismo entre um grupo constituído pelos educadores e os “economistas da área social”, que defendem a

vinculação, e outro grupo dos “economistas da área econômica”¹¹, planejadores, técnicos e burocratas da ortodoxia liberal, que entendem a vinculação como um mecanismo de “engessamento” dos orçamentos públicos.

Dado o caráter de promoção de igualdade e redistribuição de verbas para o setor educacional, considera-se a vinculação um instrumento imprescindível no campo do financiamento à educação no Brasil. Entretanto, considerando a sua organização e os desenvolvimentos históricos do país, reconhece-se a existência de limitações estruturais nesse dispositivo constitucional e em sua efetivação. Em primeiro lugar, a vinculação é determinada sobre os impostos, e não sobre a carga tributária. Nas últimas décadas, o poder Executivo criou taxas e contribuições sociais, deixando em plano secundário os impostos, refletindo diretamente nos percentuais de recursos alocados ao setor educacional. Em segundo lugar, a arrecadação tributária não é equitativamente distribuída entre os entes federativos, mesmo consideradas as transferências constitucionais, permanecendo disparidades que se refletem nas verbas destinadas ao financiamento da educação. Em terceiro lugar, observa-se que as competências com a educação no Brasil se situam com os governos subnacionais, que assumem o nível básico, e o governo federal, cujas responsabilidades estão sobre a educação superior e a “ação supletiva” junto aos governos estaduais e municipais. Dessa forma, os municípios assumem as creches, a pré-escola e os anos e séries iniciais do ensino fundamental e, os estados, os anos finais do ensino fundamental, bem como o ensino médio. Dispõe a Constituição Federal de 1988 o regime de colaboração e a ação suplementar da União a estados e municípios, contudo, considerando os ajustes fiscais, essa presença do governo federal consubstancia-se como “de direito”, mas minimamente “de fato” (CARNIELLI, 2000). Em quarto lugar, observa-se a pouca eficiência dos mecanismos de fiscalização – uma relação muito próxima entre órgãos de controle e o próprio executivo – e a dimensão ainda paternalista e, efetivamente, pouco democrática do Estado brasileiro. Assim, o controle social dos recursos, como elemento definidor do Estado Democrático de Direito no Brasil, constitui-se ainda em algo por concretizar. Acresça-se a este conjunto de fatores a apropriação dos recursos públicos por indivíduos e empresas do setor privado, ou a destinação das verbas da educação para outros setores,

¹¹ Avalia-se que “[...] a vinculação é um tema que não agrada aos economistas. Todo mundo sabe, e em Brasília também, que grande parte dos orçamentos públicos estaduais e, principalmente, o federal tem algum tipo de vinculação e isso cria uma série de empecilhos à gestão financeira. Por outro lado, grande parte da vinculação se deve também a um exercício de defesa das áreas sociais” (CASTRO, 2006, p. 19).

omissão ou conivência dos responsáveis pela fiscalização¹². (GOMES, 1996; DAVIES, 2008)

Dessa maneira, pode-se considerar também a institucionalização da vinculação constitucional de verbas inserida no contexto da construção de uma lógica política que enfatiza a desigualdade como norma, visando à perpetuação de um mesmo grupo social dominante no poder. Considera-se que:

o exercício “normal” da hegemonia, no terreno tornado clássico do regime parlamentar, caracteriza-se pela combinação da força e do consenso, que se equilibram de modo variado, sem que a força suplante em muito o consenso, mas, ao contrário, tentando fazer com que a força pareça apoiada no consenso da maioria, expresso pelos chamados órgãos da opinião pública – jornais e associações -, os quais, por isso, em certas situações, são artificialmente multiplicados (GRAMSCI, 2007a, p. 95).

Compreende-se, pois, que, caracterizado como Estado capitalista, o Estado brasileiro, embora não se constitua em um bloco monolítico, atende prioritariamente aos interesses da classe dominante, bem como aos interesses específicos de frações desta e das burocracias estatais. De forma secundária, são atendidos os interesses das classes trabalhadoras, de partidos, das associações e dos sindicatos ligados à classe dominada. Contudo, entende-se que o Estado também atua sobre essas classes e as contradições que as caracterizam, pois detém relativa autonomia sobre elas, no sentido de sua legitimidade, ao mesmo tempo variável em função do nível de organização, tanto das classes quanto das frações que as compõem para realizarem seus interesses junto aos órgãos do Estado. (DAVIES, 2006a, 2008)

Cabe refletir que, além de tais características estruturais, o Estado brasileiro também se insere no contexto da divisão internacional do trabalho, sob a dimensão da dependência externa, do patrimonialismo, da ideologia do Estado autoritário e da

¹² Nos anos de 1988, em depoimento à Comissão Parlamentar de Inquérito, após toda uma batalha em defesa da retomada da vinculação de verbas a educação (CALMON, 1977, 1992; GOMES, 1996), o Senador João Calmon, tendo se referido à negligência quanto à fiscalização do cumprimento da aplicação dos percentuais vinculados por estados e municípios, afirmou que “a violação na área dos governos estaduais é realmente generalizada. Em relação à violação na área dos Municípios, o crime é monstruoso. Existe um artigo na Constituição atual, e também em constituições anteriores, que determina que, caso a prefeitura não destine um percentual para o ensino, deverá ser decretada a intervenção. Isso existe na legislação brasileira há quatro décadas e nunca houve caso de intervenção em nenhum município brasileiro” (REIS, 1988, p. 72).

dependência aos centros hegemônicos do capital, resultando em um quase descompromisso com as demandas populares. (FAORO, 2007; SILVA, 2004)

A partir da dinâmica do financiamento, é possível perceber se: há participação democrática ou apenas responsabilização da sociedade; existe uma consolidação do regime de colaboração ou uma transferência de ônus do governo central aos governos subnacionais; ocorre a concretização do sentido de educação como direito, ou a permanência da escola como uma concessão governamental; e, de forma mais direta, destina uma alocação de recursos que privilegie os orçamentos e ajustes fiscais, ou a prioridade é o estabelecimento de um custo-aluno-qualidade.

Destaca-se que o estudo e a análise do Fundef e do Fundeb constituem, nesse contexto, terreno fértil para compreender as contradições e seus desdobramentos no sentido do financiamento à educação. Observa-se que a própria vinculação surge como fruto do tensionamento Estado *versus* demandas dos setores subalternos da sociedade brasileira. A presença de vinculação foi e ainda é contestada por economistas e pela ortodoxia liberal e, nos regimes de exceção, houve a supressão da vinculação. Embora constitucionalmente assegurada, a vinculação ao longo de décadas sofreu tentativas de supressão ou redução dos percentuais assegurados, mesmo em governos democráticos. Com relação aos referidos fundos, destaque-se que sua criação, a partir da segunda metade dos anos de 1990, foi, sob a ótica do poder, um mecanismo orçamentário contábil de redistribuição de recursos, de acordo com as exigências do artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988, e nos limites do ajuste fiscal e das reformas estruturais.

No entanto, sob a ótica dos setores organizados da sociedade brasileira, engajados na luta por justiça social, era fundamental, entre outros aspectos, responder, com medidas concretas, aos elevados índices de analfabetismo, à histórica desigualdade entre redes escolares, estados, municípios e entre o governo federal e os governos subnacionais. O Fundef e o Fundeb engendraram um intenso debate, bem como a produção de um vasto material que discute o financiamento da educação. Formaram-se fóruns e associações de defesa do direito à educação pública e gratuita, bem como instituíram-se conceitos com custo-aluno-qualidade, qualidade social na educação e sentido de valorização dos profissionais da educação, no intuito de possibilitar a inversão da lógica de administração de recursos mínimos na direção dos recursos voltados para a qualidade da educação.

É notório que vários desses temas já eram objeto de discussão e análise, mas a temática dos fundos constitucionais, seus limites, contradições e possibilidades funcionaram como uma espécie de elemento catalisador que, além de aglutinar pesquisadores, entidades da sociedade, partidos políticos, associações de classe e sindicatos, ampliou a temática dos debates e alertou para a amplitude do tema, ultrapassando os limites do institucional, do fiscal e do tributário, situando-se na dimensão da organização da sociedade e da materialidade do Estado em ação. (AZEVEDO, 1997)

A discussão referente ao financiamento da educação, no Brasil, permite entender que o financiamento se integra ao conjunto de políticas públicas que se desenvolve no país. É significativo, portanto, refletir sobre o conceito de políticas públicas e sua interligação com as ações do Estado e a sociedade. A reflexão sobre o conceito de políticas públicas tem como referência um duplo esforço que, de um lado, deve levar ao entendimento e à dimensão técnico-administrativa que os constituem, objetivando verificar a eficiência e o resultado prático para a sociedade das políticas públicas. E, de outro lado, o reconhecimento de que toda política pública é uma forma de intervenção nas relações sociais, em que o processo decisório condiciona e é condicionado por interesses e expectativas sociais.

Fernandes (2006) considerou que dois elementos são fundamentais para compor as políticas públicas: a agenda e as arenas decisórias. A agenda determina os objetos e agentes de conflito no Poder Político. O objeto da política, que está em jogo em qualquer processo decisório, determina a participação de vários indivíduos e grupos e a possibilidade de entrada de novos participantes, compondo, então, os grupos de interesses. Conforme Fernandes (2006, p. 3), “os governos, profissionais e usuários ou cidadãos, que juntos vão discutir, fiscalizar o funcionamento da política, estabelecer conflitos e chegar a consensos em torno da alocação de recursos e dos mecanismos de gerência administrativa” constituem os agentes de conflito.

As arenas decisórias podem ser caracterizadas como os objetos de decisão do poder político e sintetizadas em três dimensões: regulatória, distributiva e redistributiva, conforme Fernandes (2006, p. 4).

[...] a arena regulatória trata da limitação ou concessão de atividades, como a privatização ou concessão direta de serviços públicos, por exemplo. A arena distributiva trata de estimular ou desestimular

setores e atividades já existentes e regulamentadas, como é o caso da concessão de subsídios. A arena redistributiva intervém na estrutura econômica da sociedade criando mecanismos que diminuem as desigualdades sociais.

A administração pública, composta pelo aparato técnico-administrativo e sua consequente estrutura burocrática necessária para a gestão e funcionamento da política pública, encontra-se submetida tanto à agenda quanto às arenas decisórias.

Höfling (2001) definiu as políticas públicas como a implementação do Estado de um projeto de governo por meio de programas e ações voltadas para setores específicos da sociedade. Já as políticas sociais foram definidas como

[...] ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. As políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais (HÖFLING, 2001, p. 31).

Considerando que “a unidade histórica das classes dirigentes acontece no Estado e a história delas é, essencialmente, a história dos grupos de Estados” (GRAMSCI, 2007a, p.139) e ele não se apresenta como um bloco monolítico, observa-se que, no desenvolvimento do processo de acumulação capitalista, bem como nas crises que o caracterizam, há uma tendência para que as formas de utilização tradicionais da força de trabalho se deteriorem, sendo mesmo destruídas, “[...] escapando à competência dos próprios indivíduos a decisão quanto à sua utilização” (HÖFLING, 2001, p. 34). Em decorrência desse processo, funções tradicionalmente não sujeitas ao controle estatal e circunscritas às esferas privadas da sociedade passam a ser desempenhadas pelo Estado (OFFE, 1984).

A consecução das políticas públicas e sociais obedece, prioritariamente, aos interesses do Estado e dos setores que controlam o poder; dessa forma, ela pode situar-se na perspectiva da focalização ou da universalização.

A focalização é a forma política que privilegia setores específicos da sociedade, em geral, aqueles considerados mais “pobres entre os pobres”. Van de Walle

(1995) estabeleceu a divisão entre as formas de focalização política a partir de duas dimensões principais: ampla e restrita (*broad and narrow targeting*).

Em uma política de focalização ampla, tem-se como princípio básico o fato de que alguns itens de despesa são mais importantes para determinadas populações. Em outras palavras, pretende-se que regiões, comunidades e indivíduos considerados menos favorecidos sejam os principais a beneficiar-se desta intervenção, mesmo que o acesso a bens e serviços seja universal. Dessa forma, nenhum esforço é feito com o intuito de atingir os pobres enquanto indivíduos (MELLO, 2004). Argumenta-se, em favor da focalização ampla, que esta abordagem é considerada “politicamente mais popular”, pois não apresenta distinção socioeconômica entre os que podem ou não dela beneficiar-se (MELLO, 2004, p. 8). Além disso, considera-se o custo baixo e a operacionalização, apresentando-se de forma simplificada.

A focalização restrita objetiva concentrar benefícios para os pobres ou regiões pobres, independente da categoria de gasto. É preciso considerar que o conceito apresentado por Van de Walle (1995) apresenta uma limitação, pois considera apenas os “pobres” como beneficiários da política pública e social. Além da limitação no conceito de pobreza, avalia-se que outros grupos sociais também podem ser objetos de políticas sociais restritas, a exemplo do Fundef, que destinou recursos para o ensino fundamental, excluindo as demais etapas que constituem a educação básica.

Tanto a focalização restrita como a focalização ampla possuem

[...] custos e benefícios diferentes que devem ser levados em consideração e examinados em detalhe. A escolha e avaliação do processo de seleção necessariamente têm que levar em conta estas diferenças, assim como suas implicações para a sustentabilidade política da abordagem escolhida e a ação de intervenções públicas (MELLO, 2004, p. 9).

As políticas sociais universalizadas podem ser consideradas como estratégia para enfrentar os desafios sociais que, em um contexto de desigualdades extremas, combinam os maiores impactos redistributivos do gasto com os menores efeitos estigmatizadores que advêm de práticas focalizadas de ação social. Também se pode considerar a universalização relacionada com os princípios de justiça distributiva contidos nos chamados direitos amplos e irrestritos de cidadania social. Mello (2004)

afirmou que a universalidade, normalmente, torna desnecessária a utilização de critérios de seleção especiais e mecanismos de implementação para supervisionar a seleção de participantes e distribuição de benefícios.

No entanto, é preciso considerar que

[...] a relação entre sociedade e Estado, o grau de distanciamento ou aproximação, as formas de utilização ou não de canais de comunicação entre os diferentes grupos da sociedade e os órgãos públicos – que refletem e incorporam fatores culturais, como acima referidos – estabelecem contornos próprios para as políticas pensadas para uma sociedade. Indiscutivelmente, as formas de organização, o poder de pressão e articulação de diferentes grupos sociais no processo de estabelecimento e reivindicação de demandas são fatores fundamentais na conquista de novos e mais amplos direitos sociais, incorporados ao exercício da cidadania (HÖFLING, 2001, p. 39).

Para entender a relevância e a significação da vinculação constitucional de verbas foi necessária, ainda, a realização de estudo e um levantamento sobre a composição do sistema tributário brasileiro e suas principais formas de organização nas constituições republicanas. Dessa forma, é necessário registrar a diferenciação no que diz respeito à composição dos recursos tributários no Brasil.

Conforme os estudos de Contabilidade Pública no Brasil (KOHAMA, 2004; PIRES, 2001; PERES, 2003; SALVADOR, 2006), e Leis nº 4.320, de 17 de março de 1964; nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, e Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 1964, 1966, 2000), os tributos no país são cobrados nas esferas federal, estadual e municipal.

Os tributos no Brasil podem ser classificados em impostos, taxas e contribuições. Os impostos pagos pelos contribuintes (pessoa física ou jurídica) são considerados tributos diretos, pois são cobrados sobre a produção, renda ou patrimônio, consumo, circulação e uso de bens e serviços e usufruto da propriedade, não implicando em um retorno imediato às necessidades dos contribuintes¹³.

As taxas e contribuições, considerada tributos indiretos, além de poderem ser repassadas a terceiros, implicam num pagamento com respectiva contrapartida direta

¹³ Salvador (2007, p. 82) chamou a atenção para a existência do fetiche do imposto em que “o empresário nutre a ilusão de que recai sobre seus ombros o ônus do tributo, mas sabe-se que esse valor integra a estrutura de custos da empresa, sendo em geral, repassado aos preços”.

ou destinação dos recursos, a um fim específico por parte dos entes federativos (a exemplo da taxa de iluminação pública [municipal] e contribuição provisória sobre movimentação financeira para a saúde [federal], extinta em 2007).

Desde a década de 1980 os governos federal, estaduais e municipais têm ampliado a criação das contribuições sociais (mesmo o salário educação e a contribuição social cobrada das empresas compõem o montante, mas situam-se à parte, não entrando na vinculação) e mantido o percentual de impostos num mesmo patamar (MENEZES, 2008, DAVIES, 2006a). Acrescentam-se as transferências da União para estados e municípios, a exemplo dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM) que se aplicam à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE).

No caso da União, cujo percentual a ser vinculado é de 18%, são deduzidas as parcelas de impostos transferidas aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, bem como os recursos transferidos aos fundos constitucionais e regionais¹⁴, acrescidos aos recursos da dívida ativa¹⁵. Destaca-se também o fato de que, no período 1994-2010, houve a dedução dos percentuais vinculados em função da Desvinculação das Receitas da União (DRU)¹⁶. Dessa forma, dos 18% deduziam-se 20%, e o percentual vinculado reduzia-se de 18% para 14,4% ($18\% - 3,6\% = 14,4\%$) dos impostos federais. Essa redução provocou um efeito cascata, pois deduz-se das transferências estaduais e municipais.

¹⁴ O § 1º. do art. 212 da CF determina que a parcela transferida pela União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, ou pelos estados aos municípios, não entrem no conjunto dos recursos vinculados para evitar a dupla contagem e a perspectiva de uma “ampliação dos valores aplicados” pelos estados e municípios na educação.

¹⁵ Entende-se por dívida ativa o cadastro onde estão registrados os inadimplentes em nível federal, estadual, distrital ou municipal, uma vez esgotado o prazo de recebimento, fixado por instância judiciária ou procedimento administrativo. Uma vez inscrito na dívida ativa, o contribuinte, a pessoa física ou jurídica podem sofrer diversas punições até que quitem os seus débitos.

¹⁶ A DRU foi criada pela Emenda Constitucional (EC) n. 27/2000. Entretanto, suas origens remontam ao Fundo Social de Emergência (FSE), criado em 1994 e, em 1996, transformado em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Estabelecia que 20% dos percentuais constitucionais vinculados poderiam sofrer modificações pelo Executivo, sem a fiscalização do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União, órgãos constitucionalmente responsáveis pela fiscalização. Em 11 de novembro de 2009, foi sancionada pelo Presidente da República a Emenda Constitucional número 59: “Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI” (BRASIL, 2009, p.1).

Como a arrecadação de impostos, sofre variações temporais, bem como não é constante. Se se quiser regular o fluxo de despesas e gastos públicos, apenas a fiscalização da aplicação dos recursos vinculados à educação passa por um crivo trimestral do exercício financeiro, sendo, portanto, possível a correção caso não estejam alocando os recursos constitucionalmente previstos.

Dessa forma, considera-se o significado da vinculação e, mais especificamente, dos fundos, no contexto do financiamento da educação no Brasil, pois se inserem na organização e participação de diversos setores da sociedade, na busca pelo direito à educação no país.

4. Metodologia

Para o desenvolvimento do trabalho, realizou-se uma pesquisa junto às fontes documentais, tendo por referência os anais e diários das Assembléias Nacionais Constituintes de 1933-34, 1946, 1966-1967, 1987-1988; as Constituições de 1934 1937, 1946, 1967; a Emenda Constitucional de 1969, e a Constituição de 1988. Também foram objeto de levantamento e análise documentos como o Diário Oficial da União e os diários do Congresso Nacional. Pesquisaram-se e analisaram-se decretos-lei, decretos, leis federais, as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1961, 1972 e 1996), o Plano Nacional de Educação (2001), propostas de Emenda Constitucional e outros documentos que tratam da vinculação constitucional de verbas e dos fundos constitucionais de financiamento da educação básica. Foram incluídos na pesquisa junto às fontes documentais artigos, editoriais e matérias veiculadas na imprensa escrita ou na rede mundial de computadores, relacionados à vinculação e ao Fundef e Fundeb.

A Assembleia Nacional Constituinte de 1933-1934 realizou 160 sessões, tendo seu início nas “Sessões Preparatórias”, presididas pelo Supremo Tribunal Federal no período de 10 de novembro de 1933, finalizando os trabalhos em 1º de junho de 1934. Foram produzidos e editados vinte e dois volumes dos anais, publicados entre 1935 e 1937 pela Imprensa Nacional.¹⁷

Os anais da Assembléia de 1946 foram 26 volumes, publicados pela Companhia Editora Nacional, registrando um total de 182 sessões mais as sessões da

¹⁷ Hoje, disponíveis para consulta no sítio da Câmara dos Deputados, na rede mundial de computadores (cf. <http://www2.camara.gov.br>).

Comissão de Constituição, transcorridas entre 1º de fevereiro e 19 de setembro de 1946. Os diários da Constituinte de 1946 foram editados entre 2 de fevereiro e 21 de novembro do mesmo ano, num total de 163 edições, dispostas em 5136 páginas. Também foram pesquisados 242 decretos ligados ao tema e editados por Getúlio Vargas, entre 1930 e 1932, relacionados à criação e organização do Ministério da Educação e Saúde Pública.

Constaram, ainda, da pesquisa, os anais e diários do Congresso Constituinte de 1966-1967, compostos por VI volumes, editados entre 1966 e 1969 pelo Senado Federal. Destaca-se, também, o estudo dos atos institucionais e dos decretos-lei, a Lei nº 5.692/71 e outros documentos outorgados pelos governos militares que se sucederam de 1964 a 1985. Integraram à pesquisa os diários da Assembléia Constituinte de 1987-1988, além de outros documentos relacionados às políticas educacionais brasileiras.

Quanto ao tratamento dado às fontes documentais, considerou-se que, conforme relatou Bardin (1979), analisar um documento é como o trabalho de um arqueólogo que, a partir de uma única ou de diversas peças de um fóssil, reconstitui todo um processo, toda uma realidade, reconstruindo a dimensão da vida até então existente. Segundo Bauer (2002, p. 192), “através da reconstrução de representações, os analistas de conteúdo inferem a expressão dos contextos, e o apelo através desses contextos.” Os textos possuem intrinsecamente os valores, as atitudes, o posicionamento político e ideológico, as cosmovisões. Cabe ao trabalho de análise de conteúdo estabelecer os nexos e as significações, buscando a lógica interna e o sentido do que foi dito “sem ter sido pronunciado” (BARDIN, 1979).

Eco (1977) demonstrou que atas, anais, documentos escritos, entre outros fornecem excelentes fontes de “primeira mão”. Segundo Gonçalves (2004), as fontes documentais devem ser analisadas e criticadas, e não apenas resumidas, mas inter-relacionadas. Ressaltando o caráter dinâmico do processo histórico, faz-se necessário investigar e trabalhar as fontes, buscando compreender o que está posto em sua essência.

As fontes documentais constituem-se o ponto de partida da construção historiográfica que, por sua vez, pode ser considerada a reconstrução no plano do conhecimento do objeto histórico estudado. Dessa forma, situam-se como testemunhos registros e marcos onde se apoia o conhecimento histórico produzido (SAVIANI, 2004). São, portanto, produção humana, estando num limite entre a intencionalidade – aquilo que foi produzido, por exemplo, com o objetivo de manter o poder – e a

espontaneidade, um texto, uma obra artística, literária, ou um vestígio de uma construção (exemplos que também não excluem o caráter de intencionalidade).

Conforme Werle (2004, p. 15), a “história trabalha com o conceito de representação em suas três dimensões, na perspectiva de representação coletiva, naquela que a relaciona a ritos e símbolos, e na que a entende capaz de tornar presente o que está ausente.” Visão também corroborada por Ribeiro (2004, p. 91): “A história é uma totalidade entre presente, passado e futuro”.

Segundo Miguel (2004),

[...] a relação que se estabelece entre o pesquisador e o objeto da pesquisa é mediada pela atitude de busca, de desvendar o que não se sabe, de procurar explicações para o que não está explicado, e neste processo, o contato com os dados e o modo como o pesquisador os indaga, bem como as indagações feitas, são fundamentais (2004, p. 112).

Portanto, as fontes documentais trazem em si também a categoria da interpretação, na medida em que a tarefa do pesquisador não se restringe apenas ao seu levantamento, mas também ao processo de seleção, observação, periodização e tratamento estas. Como afirma Werle (2004, p. 25), “o documento edifica com o sentido de fundar, instituir, criar, construir um significado e impor uma imagem acerca das formas de organização da instituição no passado.” Cabe ao pesquisador retomá-lo, tratá-lo de forma contextualizada e, de maneira responsável, numa dupla função: recuperar no sentido de preservar e, especialmente, recuperar o conhecimento da sociedade.

O tema financiamento da educação e, em particular, financiamento da educação básica têm despertado um “crescente interesse entre pesquisadores do país” (VELLOSO, 2001, p. 119). Sobretudo no período 1996-2006, durante o desenvolvimento do Fundef, engendrou-se um conjunto de estudos, pesquisas, relatórios e análises que fomentaram a discussão sobre os fundos, desde relatórios de impactos, como produção de trabalhos acadêmicos, seminários e encontros, que promoveram os estudos sobre o Fundef e, atualmente, o Fundeb.

No desenvolvimento da pesquisa, realizou-se uma resenha da literatura (GIL, 1991; LÜDKE; ANDRÉ, 1999) sobre a vinculação e os fundos destinados ao financiamento da educação básica, compreendendo que o financiamento, a vinculação e, especialmente o Fundef e o Fundeb, encontram-se interligados a um conjunto de

aspectos políticos, econômicos e ideológicos que requer uma ampla gama de informações e a diversidade de interpretações. (MELCHIOR, 1972)

A literatura analisada compreendeu o período de 1996 a 2010, incluindo-se, quando necessário, trabalhos anteriores e outros mais recentes. Foram selecionados: livros; artigos dos periódicos da área, sobretudo aqueles classificados pelo *Qualis* da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES (CAMPOS; CRUZ, 2009; CARNIELLI, 2000; CURY, 2002; PINTO, 2002; MELCHIOR, 1993, ANUNCIACÃO, 2003); trabalhos apresentados em encontros da Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação – ANPED (ARELARO, 2007, 2008; CARNIELLI; JESUS; LEAL, 2006, PINTO, 2009; SOUZA JUNIOR, 2001, 2002, 2009; GOMES; PASCOALINO, 2001); relatórios do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP – (BARROS; FOGUEL, 2001; CASTRO, 2001; DAVIES, 1999), do Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo – NUPES-USP – (OLIVEIRA; PENIN, 1986), UNESCO (COELHO; BARRETO, 2004; CASTRO, 2010; WERTHEIN, 2004), do Banco Mundial (BM), do MEC, FNDE; documentos produzidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA – (MENDES, 2002) e outros órgãos. Foram selecionados relatórios do Fundef, produzidos pelo MEC, INEP e FNDE, além de avaliações e pareceres da Controladoria Geral da União (CGU)¹⁸ e notas técnicas do Congresso Nacional.

Com relação à produção sobre o financiamento da educação, constatou-se que os estudos que pesquisaram a:

¹⁸ A CGU constitui-se um órgão do Governo Federal responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. A CGU também deve exercer, como órgão central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária. A CGU foi criada no dia 2 de abril de 2001, pela Medida Provisória nº 2.143-31, como Corregedoria-Geral da União, posteriormente. A Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, alterou a denominação do órgão para Controladoria-Geral da União e “o Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006, alterou a estrutura da CGU, conferindo maior organicidade e eficácia ao trabalho realizado pela instituição e criando a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), responsável por desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção. Assim, a CGU passou a ter a competência não só de detectar casos de corrupção, mas de antecipar-se a eles, desenvolvendo meios para prevenir a sua ocorrência” (BRASIL, CGU, 2009, p. 1).

[...] forma geral de alocação de recursos à educação seguem o movimento pendular, com a defesa da vinculação, constituindo uma fonte protegida, ou a livre competição nas arenas orçamentárias, que favoreceria a eficiência e a eficácia. Presos há mais de um século ao dilema quantidade *versus* qualidade da educação, a literatura mostra que oscilamos como um pêndulo entre dois diagnósticos extremos: a) dispomos de recursos demais para a educação e não sabemos aproveitá-los, geralmente uma posição defendida por economistas; b) as mazelas da nossa educação decorrem da crônica insuficiência de recursos, conforme as teses de educadores. Podemos extrair da literatura alguns argumentos contrários à vinculação:

a) *A vinculação de recursos estimula as deficiências da gestão educacional;*

b) *A vinculação desestimula a competição pelos recursos;*

c) *As vinculações “engessam” os orçamentos públicos;*

d) *O Brasil gasta muito para obter poucos resultados* (CARNIELLI; JESUS; LEAL, 2006, p. 7).

Dessa forma, a pesquisa tem como pressuposto que a vinculação constitucional de verbas à educação, no Brasil, significou a instituição de um marco diferencial nas políticas educacionais, pois, além de garantir percentuais mínimos, independente da vontade pessoal dos governos, surgiu como uma conquista dos setores organizados da sociedade. Além disso, o desenvolvimento histórico da vinculação de verbas, considerando os limites, as fragilidades, contradições e possibilidades de avanço vão engendrando a construção de um mecanismo que, ao mesmo tempo, aglutinou as verbas, a participação da sociedade, o controle e a fiscalização, a possibilidade de redistribuição de recursos, a responsabilização da União e, significativamente, as possibilidades de participação da sociedade para destinar esses recursos públicos. Esse mecanismo diferenciado se constituiu na subvinculação, um processo ainda em construção, mas que possibilitou o reordenamento das políticas de financiamento à educação, a despeito dos limites intrínsecos.

Considera-se, então, que

[...] a política social pura e simplesmente não dispõe de um volume adequado de “alavancas” sociais, cuja manipulação pudesse assegurar o êxito da estratégia preventiva; por isso essa política depende dos resultados de “estratégias conflituosas de avaliação” entre classes sociais e grupos, os quais decidem sobre o “êxito” da política social estatal (OFFE, 1984, p. 43).

Para a estruturação e o desenvolvimento do trabalho, no primeiro capítulo, “A vinculação constitucional de recursos à educação no Brasil: considerações históricas”, discutem-se: as origens da vinculação, que surgiu na primeira década do século XX e institucionalizou-se em 1934; a dimensão “pendular”, com as supressões em 1937-1945 e 1964-1969, além das retomadas durante o retorno ao Estado de direito, nas Cartas de 1946, 1988; o significado histórico e as contradições e limitações da vinculação.

No segundo capítulo, “A política de fundos constitucionais no financiamento da educação no Brasil: das origens históricas ao Fundef”, discutem-se: as primeiras propostas de subvinculação, na década de 1930; o governo FHC (1995-2002); os antecedentes e o contexto histórico nacional e internacional que originou o Fundef, e a perspectiva de uma focalização política, bem como suas principais contradições.

O terceiro capítulo, “O Fundeb: uma focalização ampliada ou uma ampliação ainda por consolidar?”, discute: a ampliação da subvinculação a toda a educação básica; o contexto do Governo Lula (2003-2010); a necessidade de ampliar a participação e o controle social; os limites e contradições do Fundeb, bem como a necessidade de implementação do custo-aluno-qualidade como um dos elementos fundamentais da política de financiamento à educação básica no Brasil.

CAPÍTULO 1

A VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL DE VERBAS À EDUCAÇÃO NO BRASIL: CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS

O capítulo a seguir discute: as origens da vinculação, que surgiu na primeira década do século XX e institucionalizou-se em 1934; a dimensão “pendular”, com as supressões em 1937-1945 e 1964-1969, além das retomadas durante o retorno ao Estado de direito, nas Cartas de 1946, 1988; o significado histórico e as contradições e limitações da vinculação.

1.1 As origens da vinculação constitucional de verbas à educação no Brasil republicano

A Constituição de 1934 é o marco histórico de instituição da vinculação de verbas à educação no Brasil. No entanto, historicamente, é preciso considerar que, conforme Basbaum (1957, p. 194), desde o final do governo monárquico já se observava uma expansão da população e, particularmente, da população em idade escolar: “de cerca de 2 milhões, tínhamos 250 mil na escola primária. Já em 1924, para uma população de 30 milhões havia cerca de 1.500.000 alunos e em 1930 para uma população de 35 milhões já havia 2 milhões de alunos matriculados”.

Em outras palavras, a população em idade escolar matriculada no início da década de 1930 era de 30% da população brasileira, apresentando um aumento de 18% em quatro décadas, enquanto a população brasileira cresceu, de 14 milhões, em 1889, para 35 milhões, em 1930. A tabela 1 ilustra os percentuais de crescimento da população brasileira e a relação entre os alfabetizados e os analfabetos nas décadas de 1890, 1900 e 1920. Observa-se a manutenção dos elevados índices de analfabetismo nas primeiras décadas do século XX no país.

Tabela 1- Índices de analfabetismo da população brasileira (1890, 1900, 1920).

Período	1890	1900	1920
Totais	14.333.915	17.388.434	30.635.605
Alfabetizados	2.120.559	4.448.681	7.493.357
Analfabetos	12.213.356	12.939.753	23.142.248
Percentual de analfabetos	85%	75%	75%

Fonte: BRASIL. Instituto Nacional de Estatística (*Anuário Estatístico do Brasil 1936*), 1975, p. 43.

O resultado direto foi a necessidade de transformações na infraestrutura, no modelo pedagógico e na realidade administrativa em função das novas exigências. Tais transformações afetavam, diretamente, a dinâmica do financiamento à educação e, segundo Basbaum (1957, p. 194-195), os Estados destinavam ao ensino primário um percentual de 11% da verba arrecadada.

A tabela 2, a seguir, demonstra os gastos estaduais totais, em 1922, com a instrução primária. Os estados da região Sul apresentavam, percentualmente, a maior aplicação de recursos. As regiões Norte e Nordeste, reconhecidamente locais de intensa desigualdade econômica e social, apresentavam a maior disparidade, tendo como exemplos o estado da Bahia, com a maior população escolar das duas regiões e menor destinação de recursos (5%), bem como os estados de Pernambuco, Alagoas e Sergipe e GO no centro-oeste. Já o estado do Ceará se aproximava dos estados do eixo Sul-Sudeste, e os estados da região Norte mantinham percentuais próximos de 10%.

Tabela 2 - População estadual/escolar /despesas com o ensino primário (%) em 1922.

Estados ¹⁹	População do estado	População escolar	Percentual população escolar	Percentual de despesas com o ensino primário em 1922
Amazonas	497.817	54.986	11,04%	10%
Pará	969.048	116.285	11,9%	10%
Maranhão	794.112	95.293	11,9%	8%
Piauí	505.000	60.600	12,0%	10%
Ceará	1.396.181	167.541	12,2%	17%
Río G. do Norte	520.147	62.517	12,0%	10%
Paraíba	725.680	87.075	11,9%	10%
Pernambuco	1.966.404	235.968	11,9%	3%
Alagoas	1.307.514	156.891	11,9%	8%
Sergipe	490.648	58.977	12,0%	9%
Bahia	3.211.554	385.386	11,9%	5%
Espírito Santo	476.464	57.175	11,9%	10%
Distrito Federal	1.157.873	138.944	11,9%	17%
Rio de Janeiro	1.549.202	185.904	11,9%	11%
São Paulo	4.950.316	594.037	11,9%	16%
Minas Gerais	5.319.727	638.367	11,9%	15%
Paraná	727.630	87.315	11,9%	11%
Santa Catarina	608.433	73.010	11,9%	20%
Rio Grande do Sul	1.961.973	225.435	11,4%	12%
Mato Grosso	225.065	27.007	11,9%	12%
Goiás	526.370	63.164	11,9%	7%
Total	29.887.098	3.571.877	11,9%	11%

Fonte: Leão, (1990, p. 27).

Durante a Revisão Constitucional da Carta de 1891, que ocorreu em 1925-1926, Afrânio Peixoto “levantava a bandeira da vinculação orçamentária constitucional que, segundo ele, já fora levantada por Azevedo Sodré. Cita como exemplo a Bahia, sua terra natal, a qual ‘determinava que a 6ª. parte da renda municipal seja gasta com o ensino’” (CURY, 2000, p. 89). A proposta de Afrânio Peixoto foi consubstanciada na Emenda de n.º. 5 e obteve assinatura do aval de mais de 62 deputados, contudo, a

¹⁹ Estatística extraída do relatório organizado por Orestes Guimarães e Mello e Souza, designado pela Conferência Internacional do Ensino Primário.

Emenda não foi aprovada pela Comissão de Revisão Constitucional. Conforme Bosi (1987, p. 208), a revisão de 1926 reduzia a “educação a assunto privado, de que a República poderia, na prática, desonerar-se”.

1.2 A introdução da vinculação de verbas à educação no Brasil em 1934

A Carta de 1934 estabeleceu os marcos referenciais “de um processo de modernização do Estado, pelo qual este reconhece as carências de uma nação em desenvolvimento e busca supri-las” (BOSI, 1987, p. 211-212). Dessa forma, a busca pela educação “primária” gratuita, com a possível extensão para outros níveis, os embates pelo ensino laico e, principalmente, a responsabilização da União, no sentido da criação e manutenção da infraestrutura escolar, tornaram o papel da Assembleia de 1933-1934 e da Constituição um verdadeiro divisor de águas para a educação nacional (FÁVERO, 2000, p. 249).

A normatização do financiamento educacional foi um dos aspectos mais significativos introduzidos pela Constituinte de 1934 no campo da educação, que especificava que “o debate constituinte tratará tanto de índices orçamentários da União, estados e municípios, referidos à educação, como da criação de fundos especiais de educação” (ROCHA, 2000, p. 128).

Bittencourt (1986) ao discutir a educação na Carta de 1934, observou que quanto à manutenção do financiamento às expensas do Estado e a ação supletiva da União, garantia a obrigatoriedade do ensino gratuito “para os pobres e estipendiado para os assalariados mais categorizados, de acordo com seus ganhos”. Entretanto, aponta para uma contradição: o fato de não apresentarem uma proposta para a efetivação da obrigatoriedade de extensão do ensino gratuito do primário ao secundário: “imaginam, talvez, um executivo extremamente fiel aos desejos do Legislativo” (BITTENCOURT, 1986, p. 250).

Segundo Melchior (1972, p. 40), “com a Constituição de 1934 a política de vinculação de percentuais mínimos de renda dos impostos tornou-se obrigatória nas três esferas administrativas”, cabendo à União e aos municípios aplicarem o percentual mínimo de 10% e aos estados o mínimo de 20% na manutenção e no desenvolvimento do ensino (MDE).

De acordo com Ribeiro (2005),

[...] constata-se nos planos federal e municipal um aumento percentual em relação às despesas com a educação. A educação ocupava o sexto lugar na classificação das áreas segundo as despesas efetuadas pela União. Mas seria interessante destacar que as três primeiras áreas (Fazenda, Militar e Viação e Obras Públicas) consumiam 89,9% do orçamento em 1932 e 86,4% em 1936.

Quanto aos estados, ocupava a segunda posição. A primeira – Obras Públicas e Viação – despendeu 20,8%, para 15,0 da Instrução Pública, e 20,0%, para 13,4% em 1936. Isto foi suficiente para proporcionar certa ampliação na organização escolar, mas insuficiente para sua transformação (2005, p. 117).

A vinculação de verbas, instituída na Constituição de 1934, refletiu-se, no período 1934-1936, com algumas consequências significativas para o sistema educacional brasileiro, tais como: ampliação do número das unidades escolares; aumento no número de matrículas; um certo grau de aperfeiçoamento no aspecto administrativo das escolas; melhores resultados no trabalho escolar, “conforme apontam os dados no sentido da aprovação no ensino primário e secundário” (RIBEIRO, 2005, p. 188-120). Ainda assim, reconhecidamente, o sistema escolar mantinha a sua característica excludente, pois, em números absolutos, as reprovações continuaram. Além disso, as unidades escolares permaneciam isoladas, considerando um país em transição rural-urbana e, por fim, permanecia a bifurcação: escolas profissionais voltadas para os menos privilegiados socialmente e escolas secundárias voltadas para a criação de uma elite intelectual e política (RIBEIRO, 2005).

No discurso de instalação da Assembleia Nacional Constituinte, em 15 de novembro de 1933, Getúlio Vargas, chefe do governo provisório, definiu o papel da instrução, particularmente a “instrução profissional e técnica”, como necessária à formação, capacitação e qualificação de mão-de-obra, necessidade essencial para a consolidação do projeto de desenvolvimento capitalista industrial, pois, sem ela, era impossível viver numa “época caracterizada pela máquina”, nem mesmo “ter trabalho organizado” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, ANAIS, 1934, vol.II, p. 105). Exalta, também, o papel da educação como transformadora, libertadora, formadora da nacionalidade, integradora e construtora de valores morais, particularmente para as

áreas mais distantes dos centros urbanos. Atribuindo-lhe um papel saneador, Vargas assim se expressou:

[...] a par da instrução, a educação: dar ao sertanejo, quase abandonado a si mesmo, a consciência de seus direitos e deveres; fortalecer-lhe a alma, convencendo-o de que existe solidariedade humana, enrijar-lhe o físico pela higiene e o trabalho, para premiá-lo enfim com a alegria de viver, proveniente do conforto obtido pelas próprias mãos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, ANAIS, 1934, vol.II, p. 105).

Em 27 de janeiro de 1934, durante os debates constitucionais, o Deputado Leitão da Cunha, professor e diretor de instrução pública do Distrito Federal entre 1919 e 1928, apresentou ao Plenário da Constituinte um estudo sobre a educação no Brasil (CÂMARA DOS DEPUTADOS, ANAIS, vol. VI, 1934, p. 545-570). Entre outros aspectos, ofereceu um levantamento sobre a população em idade escolar, discutiu as diferenças entre educação e instrução e afirmou a necessidade da democratização e da ampliação da oferta de vagas.

Também constava de seu estudo uma radiografia dos problemas e contradições da educação nacional, que discute o problema da organização dos professores²⁰, a questão da qualidade do ensino, apresentando cópia de respostas de provas realizadas por alunos do ensino secundário com diversos erros – algumas publicadas pelo jornal Correio da Manhã – e a realidade do ensino superior. Durante os trabalhos da Constituinte de 1933-1934, apresentaram-se 60 emendas ao capítulo da educação.

Em 30 de novembro de 1933, após fundamentar o discurso da educação como “Problema Nacional”, Miguel Couto propôs a seguinte Emenda Constitucional:

²⁰ É interessante observar a comparação feita no dia 28 de janeiro quando em Plenário o deputado Leitão da Cunha, falando da desvalorização do salário dos professores, afirma que, enquanto o salário de um desembargador era de 5:000\$000 [cinco mil contos de réis] o salário de um professor permanecia em 1:600\$000 [um mil e seiscentos contos de réis] mensais, considerando “ridícula” tal remuneração e chamando a atenção para o caso dos professores das escolas rurais, que sobreviviam dos favores dos proprietários das fazendas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, ANAIS, 1934, vol. IX, p. 23-25).

Emendas:

Art. O ensino primário, compreendendo a instrução moral, intelectual, física, e quando possível a profissional, é obrigatório; obrigatório ao governo em fornecê-lo e às crianças em idade escolar em frequentá-lo.

§ 1º. À União compete particularmente fornecer o ensino primário no interior do país.

§ 2º. Os pais e irmãos mais velhos, sempre que lhes for possível, têm o dever de dar a educação aos seus filhos e irmãos mais moços.

§ 3º. O ensino primário fornecido pelo governo é único e gratuito.

§ 4º. Vinte por cento das receitas da União, dos Estados e dos Municípios serão compulsoriamente destinados à educação e à saúde do Povo.

§ 5º. Todos os impostos federais aplicados à Educação e higiene serão pagos diretamente num tesouro especial – o Tesouro da Educação – e nos Estados à ‘Delegacia Federal da Educação’. Estas repartições serão geridas pelo Ministério da Educação e Higiene.

§ 6º. Destinam-se exclusivamente à educação e saúde de [sic] povo:

O imposto sobre a renda;

O imposto sobre o álcool;

O selo educação.

As multas por faltas, contravenções e outras.

Os municípios – salvo o distrito Federal – enviarão 20% das suas receitas diretamente a um tesouro especial em cada Estado, sob pena de perda da sua autonomia.

§ 7º. A cada Estado compete o ensino primário nas suas cidades, vilas, povoados, etc.

Sala das Sessões, 30 de Novembro de 1933 – Miguel Couto. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, ANAIS, 1934, vol. III, p. 121).

O Deputado João Simplício, em discurso de grande impacto, propôs a criação de um fundo especial com os 10% dos recursos destinados à educação pela União, pelos estados e municípios, os quais efetivamente não fossem gastos, voltados para sua aplicação futura, um “fundo sagrado” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, ANAIS, 1934, vol. XII, p. 12-13), reafirmando a necessidade da vinculação, propondo:

Art. Para a manutenção e desenvolvimento da obra educacional a União, os Estados e os Municípios contribuirão, cada, dentro do respectivo orçamento, com uma quota nunca inferior a 10% da renda resultante dos impostos, e com o produto das taxas especiais criadas para esse fim.

Art. As sobras anuais, verificadas no capítulo anual de cada orçamento, acrescidas dos legados, donativos e outras rendas constituirão na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, fundos especiais, cuja aplicação será feita, em cada

território, exclusivamente em obras educativas, cuja lei ordinária determinar (CÂMARA DOS DEPUTADOS, ANAIS, 1934, vol. XII, p. 12-13).

Na composição do fundo, uma subvinculação proposta pelo Deputado Simplício, entraria parte das terras que configuravam o patrimônio da União, dos estados e do Distrito Federal, cabendo à lei ordinária fixar o valor desse percentual. Em sua defesa enfática, tanto da educação como da necessidade de uma ação efetiva do Estado e da proposta de financiamento através de recursos protegidos e dos fundos, João Simplício foi aplaudido e sucedido pelos gritos de “Muito bem, muito bem!”, registrados nos Anais da Constituinte de 1934.

Apresentaram-se oito emendas que tratavam especificamente da vinculação de verbas à educação na Carta de 1934. Finalizados os trabalhos da Assembleia Constituinte e promulgada a constituição, o capítulo da educação, em seus arts. 156 e 157, determinava

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

Parágrafo Único. Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará, no mínimo, vinte por cento das quotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual.

Art. 157. A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte de seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, DIÁRIOS, 1934, p. 180).

O art. 156 trouxe uma inovação, o “Parágrafo Único”, que subvinculava um percentual mínimo de 20% das quotas anuais destinadas à educação, no orçamento anual, para o ensino nas áreas rurais.

Conforme Melchior (1972, p. 40), “a velha idéia (*sic*) de fundos para a educação foi finalmente adotada nos moldes em que o fizeram os Estados Unidos, nos séculos XVIII e XIX. Previu-se a constituição de Fundos para a Educação, com recursos da União, dos Estados e do Distrito Federal [...]”. Institucionalizava-se, em 1934, a proteção constitucional de recursos à educação no Brasil.

1.3 O Estado Novo (1937-1945) e a Constituição de 1937: suprimida a vinculação

As tensões internas motivadas pelo processo acelerado de transformação de uma sociedade agrária, para um contexto urbano-industrial, num país de capitalismo dependente e estrutura social e política de cunho patrimonialista, ampliaram-se na primeira metade da década de 1930.

Ao mesmo tempo, as dificuldades notórias do capitalismo de livre-concorrência, além da expansão das ideias socialistas e do pensamento totalitário de direita, com o fascismo na Itália e, posteriormente, o nazismo na Alemanha, apontavam para um inevitável choque (CALDEIRA, 1995; SKIDMORE, 2003). No Brasil, a polarização entre a Aliança Nacional Libertadora (ANL), ligada ao Partido Comunista, e o Movimento Integralista (Ação Integralista Brasileira – AIB) aumentava constantemente. Os integralistas expressavam uma certa simpatia por Vargas. O discurso da ANL era o da Revolução Socialista, como forma de ruptura com a exploração capitalista, emancipação do operariado e ruptura com o imperialismo. Em 1935, ocorreu um levante em alguns estados brasileiros, liderado pelos “aliancistas”, sufocado pelas tropas aliadas ao Governo Vargas (CALDEIRA, 1995).

A repressão foi violenta e o governo Vargas, em 10 de novembro de 1937, implantou a ditadura do Estado Novo (1937-1945), uma espécie de versão mitigada, que caracterizou o totalitarismo na década de 1930 (CALDEIRA, 1995).

Constituíram-se características do Estado Novo o nacionalismo, o centralismo, a perseguição às oposições e o culto à personalidade de Vargas, entre outros aspectos. Em novembro de 1937, outorgou-se outra Constituição, que recebeu o apelido de “polaca”, em virtude de copiar diversos trechos da Constituição da Polônia fascista. A Constituição de 1937 instituiu a centralização política e, no campo educacional, afirmava ser dever do Estado contribuir para o desenvolvimento da educação, bem como da cultura (XAVIER, 2005).

O art.129 determinava que, se faltassem recursos à infância e à juventude para obter educação em instituições particulares, caberia à nação, aos estados e municípios o “dever de [a]ssegurar” que seriam providos. Também, numa clara orientação de diferenciação de classes sociais, definia-se, no mesmo artigo, que: “o ensino prevocacional (sic) e profissional destinado às classes menos favorecidas, é, em matéria de educação, o primeiro dever do Estado” (CUNHA, 2001, p. 190). Delegava-se

às indústrias e ao comércio, além dos sindicatos, uma co-responsabilidade na criação de escolas voltadas aos filhos dos operários.

O art. 130 definia o caráter de obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário, mas não isentava, a título de “solidariedade para com os mais necessitados”, por parte de todos aqueles que não apresentassem uma escassez de recursos, “uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar” (CUNHA, 2001, p. 190-191).

O texto constitucional de 1937 suprimiu a vinculação de recursos para a educação, aspecto que Cury (2007, p. 839) denominou como um “grave atentado para as políticas públicas de manutenção e desenvolvimento da educação”. No entanto, aponta a presença de uma “burocracia” e um “corpo técnico” que, mesmo em meio ao clima de repressão e perseguições, direta ou indiretamente, discutiram a necessidade de fortalecimento da educação como fator de consolidação da “racionalidade técnica” que caracterizava a visão ideológica no Estado Novo.

Em 1941, Teixeira de Freitas, então responsável pelos dados estatísticos do Ministério da Educação e Saúde, tendo em vista os dados obtidos pela coleta realizada e apresentada na 1ª. Conferência Nacional de Saúde e Educação, alertou para a necessidade de retorno da vinculação de recursos para a educação (CURY, 2007).

Em 12 de novembro de 1942, o Governo Vargas, por meio do Decreto-Lei nº 4.958, criou o Fundo Nacional do Ensino Primário, visando a ampliação e melhoria do sistema escolar primário. O referido Decreto-Lei também determinava uma cooperação entre o Ministério da Educação e Saúde e representantes dos Estados com o Convênio Nacional do Ensino Primário, de novembro de 1942. Dessa forma, o governo federal prestaria assistência técnica e financeira aos Estados, desde que estes aplicassem um percentual mínimo de 15% da renda anual dos impostos no ensino primário, ampliando para o percentual de 20%, em 5 anos. (CURY, 2007)

Os estados se obrigariam a realizar convênios similares com os municípios, com o percentual de 10%, ampliando para 15% também no período de 5 anos. Esse convênio nacional foi criado em 1943 pelo Decreto-Lei nº 5.239, entretanto, apenas em 11 de agosto de 1944, com o Decreto-Lei nº 6.785, o governo Vargas definiu o consumo de bebidas como o serviço de onde saíam os impostos destinados ao fundo. Apenas em 2 de janeiro 1946, em meio ao processo de distensão da ditadura do Estado Novo, o Decreto-Lei nº 8.529 que, conforme Cury (2007) foi a Lei Orgânica do Ensino Primário, regulamentaria o Decreto-Lei nº 4.958, de 1942.

1.4 A retomada da vinculação no período 1946-1964

Conforme a maioria dos estudos (SKIDMORE, 2003, 2004; OLIVEIRA; PENIN, 1986; CALDEIRA, 1995), o período 1946-1964 é visto como uma espécie de aurora da redemocratização, enfatizando mais um processo de descontinuidade do que de permanências durante esse período. No entanto, segundo Souza (1990),

[...] de fato a Constituição de 1946 estabeleceu normas e medidas para instalação de uma estrutura democrática no país, dando ensejo a uma abertura do processo político nos dezoito anos subseqüentes, ao observador mais descuidado a redemocratização pode parecer mais radical do que na realidade o foi. É, além disso, compreensível que, situado entre dois períodos reconhecidamente autoritários, o regime 1946-1964 seja enfocado pelos seus apologistas, tanto quanto pelos seus detratores, como radicalmente distinto em estrutura e funcionamento. Sem abrigar o mais leve intento de desvalorizar tal contraste, desejamos realçar, através das linhas da conjuntura de transição, alguns aspectos institucionais em que existiu continuidade, ou pelo menos, mudança claramente condicionada e dirigida (SOUZA, 1990, p. 105).

E, conclui, mais adiante:

[...] o advento do pluralismo partidário, de eleições diretas, e o retorno à separação formal dos poderes do Estado, determinados pela Carta Constitucional de 1946, foram superpostos ou acoplados à estrutura anterior, marcada pelo sistema de interventorias, por um arcabouço sindical corporativista, pela presença de uma burocracia estatal detentora de importante capacidade decisória, para não mencionar a plena vigência, na quadra histórica a que nos referimos, de uma ideologia autoritária de Estado (SOUZA, 1990, p. 105-106).

Sobre a organização político-partidária, que caracterizou o período 1946-64, Soares (1990) afirmou que,

[...] al aumentar artificialmente la representación política de una cultura política tradicional retrasada, dominada por los líderes locales, frecuentemente latifundistas, hacendados, coroneles de todo tipo, o personas de elección, el sistema electoral terminó por perjudicar a la

mayoría de la población de estas áreas. Al aumentar el poder de la élite dirigente de esta cultura política rural, tradicional y preideológica, al super-representar en el Congreso y en el Senado a esta área subdesarrollada económica, social y políticamente, esta legislación disminuyó las probabilidades de aprobación por las dos Cámaras de reformas que vendrían a beneficiar a la mayoría de la población rural que habita principalmente en estas áreas subdesarrolladas. Este fué, fundamentalmente, el caso de la reforma agrária (SOARES, 1990, p. 5)²¹.

Os debates sobre o financiamento da educação na Constituinte de 1946 foram iniciados tomando-se como referência a Carta de 1934, mas, ao longo do processo de discussão, assumiram uma dimensão que integrava as questões e contradições nacionais ao quadro de crise da educação. Em outras palavras, a discussão do financiamento foi compreendida dentro da dimensão da educação integrada à noção do direito público subjetivo, mecanismo de promoção de mudança social e de fator de desenvolvimento nacional.

A questão das verbas destinadas à educação também foi objeto de debates na Subcomissão de Orçamento e Gastos Públicos (terceira subcomissão), que estabelecia que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios aplicariam anualmente o mínimo de 20% de suas receitas na educação.

Na Assembleia Constitucional de 1946, constava do projeto primitivo o texto enviado aos constituintes como referência inicial: a aplicação do percentual mínimo de 20% para a União e os municípios da renda dos impostos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Determinava, ainda, a reserva de 20% das quotas destinadas à educação, nos seus orçamentos, por parte da União, para o ensino nas áreas rurais.

Nos trabalhos da Constituinte, o eixo dos debates sobre a vinculação estava centrado em três posições principais: a posição contrária à vinculação, a proposta de criação de um imposto exclusivo destinado à educação e a defesa da vinculação, incluída a questão do *quantum* a ser vinculado (OLIVEIRA; PENIN, 1986;).

²¹ [...] ao aumentar artificialmente a representação política de uma cultura política tradicional atrasada, dominada por lideranças políticas locais, com frequência latifundiários, fazendeiros, coronéis de toda a espécie, ou candidatos, o sistema terminou por prejudicar a maioria da população de tais áreas. Ao ampliar o poder da elite dirigente desta cultura rural, tradicional e pré-ideológica, ao subrepresentar no Congresso e no Senado esta área subdesenvolvida econômica, social e politicamente, esta legislação diminuiu as probabilidades de aprovação pelas Câmaras de reformas que beneficiariam a maioria da população rural habitante principalmente nessas áreas subdesenvolvidas. Este foi, fundamentalmente, o caso da reforma agrária.

Entre os argumentos contrários à vinculação, encontrava-se um aspecto singular: não havia uma posição enfática de condenação a esta, mas discutia-se a possível não-efetivação concreta do dispositivo. Em outras palavras, a vinculação não seria respeitada e “não existiriam sanções ou punições à violação da Constituição”. (OLIVEIRA, 1990, p. 91).

Com relação à proposta de “criação de um imposto exclusivo” destinado à educação, destacou-se a atuação do professor paulista Sud Mennucci em uma carta enviada à Assembleia, em 13 de junho de 1946 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, ANAIS, 1946, p. 389), lida em Plenário e defendida pelo Deputado José Augusto (UDN-RN).

Sud Mennucci, em 1931, fora administrador da Diretoria Geral do Ensino de São Paulo. Aliado de Vargas, defendeu uma reforma na educação, não concretizada, na qual priorizava o ensino nas áreas rurais. No que diz respeito à questão do financiamento, Mennucci propôs a criação de uma verba, a partir da cobrança de uma “taxa escolar no valor de 2\$000”²², recolhida dos(as) alunos(as) das escolas públicas, estaduais e municipais, e das escolas particulares do ensino “pré-primário, primário, secundário e profissional” (VICENTINI; LUGLI, 2002, p. 962). Esta argumentação também se pautava no fato de que a vinculação não seria respeitada em seus limites destinados e, especialmente, o descumprimento desta não resultaria em qualquer sanção aos responsáveis. (OLIVEIRA, 2000)

Gustavo Capanema, ao apresentar o seu substitutivo, tomando por referência a Carta de 1934, afirmou que estabelecer o percentual de 20% para a União era levar à “desmoralização do preceito constitucional” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, ANAIS, 1946, vol. XII), pois considerava que este não seria cumprido. Entretanto, segundo o referido deputado, era necessário evitar “trabalhar contra a educação nacional”, estabelecendo um “limite baixo”, que poderia ser visto como “uma espécie de teto obrigatório” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, ANAIS, 1946, vol. XII). Dessa forma, incluiu-se no texto Constitucional de 1946 o termo “nunca menos de”.

Essa emenda foi a base definidora do artigo que determinou a vinculação de verbas à educação, a de nº. 2.984 (24 de junho de 1946), apresentada por Max Tavares d’Amaral (UDN-SC) e assinada pelos Deputados Thomas Fontes (UDN-SC), Raul Pilla (PL-RS), Altino Arantes (PR-SP), José Bonifácio (UDN-MG), Lycurgo Leite (UDN-

²² Em valores da época, correspondente a dois contos de réis.

MG), Euclides de Figueiredo (UDN-DF), Romeu Lourenção (UDN-SP) e Osório Tuyty (UDN-RS). Apresentava em seu texto a seguinte modificação ao Art. 138 do anteprojeto: “Anualmente aplicarão, a União e os Municípios nunca menos de dez por cento e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, ANAIS, 1946, vol. XIX, p. 6-7). Na justificativa, argumentava sobre a necessidade da educação como fator fundamental ao país, mas alertava para o fato da sobrecarga nos municípios.

O eixo central que norteou o debate sobre a vinculação constituiu-se no *quantum* a ser vinculado. Segundo Oliveira,

[...] as diferentes propostas do ‘quantum’ a ser vinculado são arbitrarias, não se sustentam em análise das necessidades da educação nacional, nem na distribuição desse montante entre os diferentes níveis de ensino. [...] Um parâmetro norteador do ‘quantum’ a ser vinculado para cada esfera era a possibilidade efetiva de seu cumprimento. É por isso que a vinculação da União, inicialmente fixada em 20%, é reduzida, na própria Comissão de Constituição, para 10% (2000, p. 183).

Além da discussão sobre percentuais a serem alocados pelos entes federativos, também integrou os debates, o papel prioritário da destinação destes recursos voltados prioritariamente à educação primária e aos alunos considerados carentes²³.

A Assembleia Nacional Constituinte de 1946 retomou a discussão e a proposta de vinculação constitucional de verbas à educação originada em 1933-1934 e consolidou-a. Pela Carta Magna de 1946, o artigo 169 determinava que a União nunca aplicasse menos de 10% e os demais entes federativos menos de 20% da receita resultante dos impostos, em MDE.

Entretanto, também manteve as contradições e limitações da proposta anterior de 1934. O percentual de recursos alocados continuou como no texto constitucional de 1934, mesmo considerando a realidade de um país com um

²³ O que sinaliza, em nosso entendimento, a perspectiva de adoção futura de uma política de fundos específicos.

crescimento populacional e urbano acelerado e a necessidade de democratização e universalização do ensino público. Também não se definiram os mecanismos de fiscalização, controle e sanções no caso do não cumprimento do disposto na constituição, bem como a distribuição entre os níveis e modalidades.

Outra questão versava sobre o fato de que não foi especificada se a destinação dos recursos era exclusividade do sistema público ou se haveria subsídios ao setor privado de educação, aspecto que seria estabelecido apenas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1961. Por outro lado, também não se definiram quais os gastos que compunham as despesas com educação, manutenção e desenvolvimento do ensino. Dessa forma, algumas interpretações posteriores possibilitaram que gastos com alimentação de alunos e com a educação das Forças Armadas fossem considerados como integrantes da “despesa educacional” (OLIVEIRA; PENIN, 1986, p. 282).

Segundo Cury (2007, p. 837), sob os auspícios dessa Carta de 1946, “[...] deu-se, em 1961, a Lei n. 4.024/61 das Diretrizes e Bases da Educação Nacional [...]” e “[...] nela a vinculação permanece e se amplia por estabelecer metas quantitativas e qualitativas [...]”, expressas no Plano Nacional de Educação. Também determinava a Lei nº 4.024/61 fundos para cada nível de ensino, cuja responsabilidade de elaboração era atribuída ao Conselho Federal de Educação. Conforme a Lei nº 4.024/1961, Cap. III, Título XII – Dos Recursos Para a Educação,

Art. 92. A União aplicará, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento), no mínimo de sua receita de impostos e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 20% (vinte por cento), no mínimo.

§ 1º. Com nove décimos dos recursos federais destinados à educação, serão constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior. [...]

§ 3º. Os Estados, o Distrito Federal e os municípios, se deixarem de aplicar percentagem prevista na Constituição Federal para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, não poderão solicitar auxílio da União para esse fim (BRASIL, LEI Nº 4.024, de 1961).

A tabela 3, a seguir, demonstra a evolução dos percentuais destinados à educação e cultura, no período de 1935 a 1955. Conforme a tabela 3, o percentual destinado à educação foi gradativamente sendo elevado nas referidas décadas.

Tabela 3 - Cálculo percentual das despesas realizadas (em %) pela União (1935, 1945, 1955).

Ministérios	1935	1945	1955
Aeronáutica	-	6,3%	7,1%
Guerra	18,1%	16,4%	13,1%
Marinha	6,8%	6,3%	7,9%
	(=24,9) ²⁴	(=29,0)	(=28,1)
Agricultura	2,4%	3,0%	5,0%
Educação	5,0%	5,6%	5,7%
Saúde ²⁵			4,1%
Fazenda, Justiça e Negócios Internos	40,4%	35,3%	22,7%
Relações Exteriores	2,1%	1,1%	0,6%
Trabalho, Indústria e Comércio	0,6%	5,8%	2,7%
Viação e Obras Públicas	20,0%	14,2%	22,3%
TOTAIS	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: BRASIL, INE, (Anuário Estatístico -1946 e 1956) 1975.

1.5 Um novo golpe: a retirada da vinculação no período militar (1964-1985)

No Brasil, durante o período 1945-1964, conquistas democráticas, como o alargamento da participação popular no processo político, a sindicalização e um intenso debate cultural, mesmo que em meio a estruturas jurídico-institucionais reaproveitadas da Carta de 1937, favoreciam, segundo Ianni (1985, p. 77), “a existência de uma

²⁴ Percentual total gasto com as Forças Armadas.

²⁵ Até 1945 as pastas de Saúde e Educação compunham um único Ministério.

democracia burguesa razoavelmente autoritária”. Em pouco tempo essas conquistas foram suprimidas ou bloqueadas ainda nos primeiros dias após o golpe, ao longo da segunda metade dos anos 1960 e durante a década de 1970.

Embora o golpe de 1964 tenha partido de uma junção de forças civis e militares reunindo a burguesia industrial, os latifundiários, grupos religiosos conservadores, setores médios da sociedade, em suma, uma espécie de novo bloco no poder (DREIFUSS, 2006; GERMANO, 2007), coube à burguesia²⁶ atuação e articulação, agindo tanto nos bastidores como no apoio direto ao golpe.

Em outras palavras,

desde que se instalou amplamente no poder estatal, mediatizada pela colaboração e associação de latifundiários, setores da Igreja, tecnocracia civil e militar e outras categorias sociais, a grande burguesia conseguiu instaurar a sua ditadura sem aparecer como a classe ditatorial. Tudo pareceu resumir-se e desvanecer-se na ditadura militar. Na prática foi a própria burguesia que inspirou ou comandou a contra-revolução burguesa representada pelo golpe de Estado de 1964 e a ditadura criada desde essa data. Fez prevalecer a proposta reacionária, antidemocrática, facistóide, que vinha propondo e ensaiando desde anos anteriores (IANNI, 1985, p. 98-99).

Nesse sentido, Ianni (1985, p. 93) considerou o golpe de 1964 e a ditadura que lhe sucedeu como uma “contra-revolução burguesa que se formou dentro da revolução burguesa brasileira”. Conforme Fernandes (2008, p. 397), “sem a militarização e a tecnocratização intensivas e persistentes, seria impossível colocar o Estado nacional no centro das transformações históricas em curso”, o que resultaria, por

²⁶ Considera-se significativo refletir sobre o pensamento de Florestan Fernandes acerca do papel da burguesia e da Revolução Burguesa nos países ditos periféricos. Conforme Florestan Fernandes, “Se as burguesias nacionais da periferia falharem nessa missão política, não haverá nem capitalismo, nem regime de classes, nem hegemonia burguesa sobre o Estado. O que sugere que a Revolução Burguesa na periferia é, por excelência, um fenômeno essencialmente político, de criação, consolidação e preservação de estruturas de poder predominantemente políticas, submetidas a controle da burguesia ou por ela controláveis em quaisquer circunstâncias. É por essa razão que, se se considerar a Revolução Burguesa na periferia como um ‘revolução frustrada’, como fazem muitos autores (provavelmente seguindo implicações da interpretação de Gramsci sobre a Revolução Burguesa na Itália), é preciso ter muito cuidado (pelo menos, com a objetividade e circunspeção gramscianas). Não estamos na era das ‘burguesias conquistadoras’. Tanto as burguesias nacionais da periferia quanto as burguesias das nações capitalistas centrais e hegemônicas possuem interesses e orientações que vão noutra direção. Elas querem: *manter a ordem, salvar e fortalecer o capitalismo, impedir que a dominação burguesa e controle burguês sobre o Estado nacional se deteriore*” (FERNANDES, 2008, p. 343, grifos do original).

sua vez, na impossibilidade de manter a ligação entre a modernização e a manutenção/regeneração da ordem e dos costumes, e também converter a reação defensiva da burguesia em “autoprivilegiamento e autoafirmação (sic)” das classes burguesas. Em última análise, “O consenso burguês traduz, nessa matéria, a essência pragmática e realista de sua racionalidade” (FERNANDES, 2008, p. 397).

Também é possível considerar que os militares implantaram um projeto que, com o apoio de uma tecnoburocracia, resultou numa hipertrofia do poder Executivo e na concentração das decisões políticas e de governo nas mãos destes. Em outras palavras, ocorreu um processo ostensivo da penetração dos militares “no processo político e no aparelho estatal” (IANNI, 1985, p. 95), com o discurso de instauração da segurança nacional, do desenvolvimento tecnológico e industrial, e do sentido da restauração da “ordem e progresso”, colocada em risco desde os anos 1950.

Em uma outra análise Skidmore (2004, p. 21) afirmou que o golpe militar que depôs o presidente João Goulart foi fruto da ação dos “obstinados adversários civis (que) haviam conquistado a simpatia dos militares, fator essencial para o bom êxito de um golpe”. Contudo, o autor (2004, p. 21-22) afirmou também que, para alguns militares, o apoio ou a persuasão civil era “dispensável”, já que desde o início dos anos 1960 estavam convencidos de que Goulart levaria o Brasil para “um estado socialista que extingiria os valores e as instituições tradicionais do país” (SKIDMORE, 2004, p. 21-24). O golpe também se justificaria na medida em que o processo de modernização não avançara e a crise econômica se acirrara durante o período do governo Goulart.

Pode-se considerar que o golpe militar de 1964 rompeu o equilíbrio frágil e instável. Nas palavras de Gramsci (2007a), um “equilíbrio de forças catastróficas” que, desde o final dos anos 1950 e, especialmente nos primeiros anos da década de 1960, ampliava-se cada vez mais. Esse equilíbrio instável, em meio às forças catastróficas, historicamente, concretizava-se na crise econômica e política, resultante das contradições oriundas da modernização conservadora. Isso significa afirmar que,

[...] sob os influxos da expansão da economia competitiva essa realidade começou a alterar-se, de modo irreversível, para se acelerar sob o capitalismo monopolista e segundo um padrão que se irradia mesmo para as pequenas cidades, dispersas no mundo rural. De agora

em diante, é esperar que tanto os setores urbanos (em maior escala e com relativa rapidez) quanto os setores rurais (com certa lentidão, mas com aceleração gradual) das classes operárias irão ter acesso aos efeitos construtivos da modernização econômica, sociocultural e política. Mesmo mantidas as distâncias existentes entre as classes, em termos de riqueza, de prestígio social e de poder (um hipótese correta, embora claramente pessimista), isso significa que o incremento da participação econômica servirá de base a maior participação social, cultural e política. Essa tendência possui uma baixa visibilidade (pois ela não aparece nas medidas quantitativas mais evidentes, através das quais se têm avaliado as tendências de distribuição social da renda), porque ela se associa a movimento de migrações do campo para as cidades e de classificação propriamente dita de novos contingentes na estrutura de classes da sociedade. Mas é através dela que se definem as características históricas do “Brasil moderno” (FERNANDES, 2008, p. 328-329).

A solução golpista encerraria, então, um “cesarismo sem César” (GRAMSCI, 2007a) e, conforme Germano (2007, p. 17), uma “solução arbitral” em que não houvesse uma liderança carismática nem controle social sobre o poder, mas o controle quase autônomo que os militares passariam a exercer sobre o Estado brasileiro.

1.5.1 A constituinte e a constituição de 1967

Segundo Silva (2004), o parlamento foi mantido, mas sua autonomia e seu poder de criação, aprovação e fiscalização de leis e atos emanados do poder executivo subtraídos. Dessa forma,

[...] o regime autoritário convive com a vestimenta constitucional, sem que a lei maior tenha capacidade normativa, adulterando-se no aparente constitucionalismo – o constitucionalismo nominal, no qual a Carta Magna tem validade jurídica mas não se adapta ao processo político, ou o constitucionalismo semântico, no qual o ordenamento jurídico apenas reconhece a situação de poder dos detentores autoritários. A autocracia ditatorial pode operar sem que o povo perceba seu caráter ditatorial, só emergente nos conflitos e nas tensões, quando os órgãos estatais e a carta constitucional cedem ao real, verdadeiro e atuante centro do poder político (FAORO, 2007, p. 829).

Em 15 de abril de 1966, o general Humberto de Alencar Castelo Branco, então presidente da República, outorgou o Decreto-Lei nº 58.198, de 18 de abril de 1966 (publicado no Diário Oficial da União, em 18 de abril de 1966, p. 4.046), convocando uma comissão de juristas para elaborar a revisão das emendas constitucionais, a legalização dos Atos Institucionais e “sugerir emendas à Constituição que, imprimindo ao seu contexto unidade e harmonia, contribuam para a evolução do processo democrático brasileiro” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, ANAIS, vol. I, 1966, p. 2). A comissão era composta pelos juristas Levi Carneiro (presidente da comissão); Orozimbo Nonato, Ministro do Supremo Tribunal Federal; Seabra Fagundes, também consultor da República, e Themistocles Cavalcanti. Também determinava o Decreto nº 58.198/1966 que, uma vez concluídos os trabalhos da comissão, o resultado seria submetido, acompanhado de exposição de motivos, ao presidente da República por intermédio do Ministro da Justiça.

Conforme o presidente da comissão, Levi Carneiro, o trabalho se desenvolveu em duas etapas: “revisão da legislação revolucionária, com destaque das partes consideradas permanentes”, e revisão do texto constitucional de 1946, com a “eliminação dos dispositivos considerados superados pelo tempo, ou pelas conquistas revolucionárias” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, ANAIS, vol. I, 1966, p. 3). O presidente da comissão também negava qualquer interferência do executivo nos trabalhos da comissão, informando não ter recebido, até a data de 22 de julho de 1966, “nenhuma orientação especial de como realizar o nosso trabalho, nem o Govêrno nos fixou prazo para encerrá-lo” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, ANAIS, vol. I, p. 04).

Entretanto, jornais da época como O Estado de São Paulo e a Folha de São Paulo relatavam a existência de uma crise interna na comissão (CÂMARA DOS DEPUTADOS, ANAIS, vol. I, 1966). O auge dessa crise despontou com o desligamento do jurista Seabra Fagundes que, por carta, apontou como fator determinante “estar cansado” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, ANAIS, vol. I, 1966, p. 3). No entanto, sua discordância se estendia a questões como os rumos do projeto discutido na comissão, em especial: o caráter autoritário e autocrático; as eleições indiretas para presidente e governadores; a supressão de artigos que garantiam as liberdades individuais, e a proposta de um modelo de “democracia mexicana”

(CÂMARA DOS DEPUTADOS, ANAIS, vol. I, 1966, p. 4), no qual o Congresso Nacional seria aberto por quatro meses e, no restante do ano, seus poderes exercidos por uma “comissão especial”. Em editorial publicado no dia 4 de agosto de 1966, o jornal *O Estado de São Paulo* (p. 2) afirmava que “o processo por que optou o Senhor Presidente da República para a reconstituição do País passa-se todo ele (*sic*) num regime de clandestinidade”, e acrescentava, denominando de “comissão de técnicos encarregada por S. Exa.” aqueles que deveriam colocar em linguagem jurídica “aquilo que ele pretende outorgar à nação”. Por fim, o editorial afirmava que o que prevaleceria no texto constitucional era o pensamento do presidente e de seu “gabinete negro”. (*O Estado de São Paulo*, 1966, p.2; CÂMARA DOS DEPUTADOS, ANAIS, vol. I, 1966, p. 4).

No contexto das críticas que destacavam o grau de autoritarismo e a supressão de direitos e garantias individuais, apresentadas tanto pela imprensa quanto por Seabra Fagundes no tocante ao projeto elaborado pela comissão de juristas, destaca-se a problemática que envolvia o ensino público e gratuito. Seabra Fagundes afirmou:

[...] sugeri que se inscrevesse entre os princípios do capítulo ‘ da Educação e da Cultura’ a gratuidade do ensino oficial em todos os graus. Atualmente, apenas o ensino primário é gratuito. A princípio, prevaleceu o meu ponto de vista, mas depois que deixei a comissão esta se definiu por outro critério.

Em um país de analfabetos e de fome lavrando até na classe média, e que tem na carência de médicos, dentistas, químicos, engenheiros etc. uma das causas do subdesenvolvimento, custa a crer se veja vantagem em dificultar o ensino com exigências de ordem econômica.

A prova da pobreza nos termos da lei, além de constrangedora esbarra muitas vezes na incompreensão e má vontade da burocracia. A meu ver far-se-ia mais pelo ensino cuidando de aumentar o número de vagas nas escolas em geral, do que taxando-o. Devia até atrair ao estudo com propaganda da gratuidade (CÂMARA DOS DEPUTADOS, ANAIS, vol. I, 1966, p. 9).

No conjunto dos discursos iniciais que apresentavam protestos contra a imposição da convocação extraordinária do Congresso e de seu caráter de “avalista” do projeto constitucional enviado pelo executivo, destaca-se a fala do deputado Ewaldo

Pinto, MDB-SP, em 15 de dezembro de 1966. Ewaldo Pinto era professor e, tendo sua base eleitoral no professorado paulista, apresentou a primeira manifestação sobre os limites impostos ao direito à educação pública e gratuita e à supressão da proteção constitucional de verbas ao setor educacional:

Detenho-me, nessa intervenção, apenas no capítulo referente à família, à educação e à cultura, procedendo ao confronto entre o texto da Constituição de 46 e o texto adotado pelo Ministro da Justiça. Diz o Artigo 169 da Constituição de 1946: Anualmente, a União aplicará nunca menos de 10%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Dentro do projeto enviado pelo Governo ao Congresso, no Título IV, Da Família, Da Educação e da Cultura os Arts. 166 a 169 são os únicos que tratam do assunto, e nêles não se encontra a menor referência a essa necessidade de vinculação de parcela da arrecadação para a aplicação no desenvolvimento do ensino, no desenvolvimento da cultura. Trata-se, Sr. Presidente, evidentemente, de **retrocesso deplorável, praticado a despeito da advertência feita pelo próprio Ministro da Educação, Professor Muniz de Aragão, que, tão logo foi publicado o texto do anteprojeto de Constituição, em entrevista divulgada por todos os jornais do País, manifestou seu desapontamento ante a exclusão desse dispositivo do texto do projeto de Constituição** (CÂMARA DOS DEPUTADOS, ANAIS, vol. III, 1966, p. 164, grifos nossos).

A temática da educação assumiu a centralidade de discussões, no Brasil, no contexto da denominada modernização conservadora, particularmente nos anos do pós-guerra. Conforme Fávero (2000), as duas principais concepções tinham, por referência, a visão da educação como geradora da consciência nacional e, nesse sentido, instrumentalizadora de transformações político-sociais estruturais.

Fávero (2000, p. 242) destaca os trabalhos de Álvaro Vieira Pinto no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), que se traduzia “nos movimentos de cultura e educação popular do início dos anos 60”. Em outro campo, a educação com sua tarefa de preparar mão-de-obra voltada para o desenvolvimento econômico capitalista que a modernização exigia.

Fávero (2000, p. 243) afirmou que, “brevemente”, durante a gestão Paulo de Tarso (1962-1963), a primeira concepção de educação foi assumida pelo discurso oficial. Outras experiências, como o Movimento de Cultura Popular (MCP), Movimento

de Educação de Base (MEB), de Pé no Chão Também se Aprende a Ler e outras, receberam apoio do Ministério da Educação, mas, com o golpe de 1964, foram colocadas na ilegalidade. (GERMANO, 2007)

Em razão do discurso que entendia a educação como uma das molas mestras do desenvolvimento econômico, esta foi se tornando hegemônica. Tendo por referência a teoria do capital humano (SAUL, 2004) e a ideia de educação como fator de desenvolvimento (SCHULTZ, 1973a; 1973b), caminhava-se para a construção do conceito de “educação como investimento” (FÁVERO, 2000).

Ao mesmo tempo, as análises conservadoras sobre o sistema educacional brasileiro no final dos anos 1950 e início dos anos 1960 eram bastante negativas. Nesse sentido, Skidmore (2004, p. 31) afirma que, quando se comparava a infraestrutura com o sistema educacional, este “era um pouco melhor”, entretanto,

[...] a instrução primária e secundária era atribuição dos municípios e dos estados, mas menos de 10 por cento dos alunos matriculados no primeiro grau concluíam o curso primário, e apenas 15 por cento dos estudantes secundários conseguiam ir até o fim do curso. As causas incluíam recursos inadequados para contratar professores e construir escolas, indiferença dos pais, falta de dinheiro para pagar uniformes escolares, pressões para que os filhos trabalhasse e muitas outras. Na maior parte das cidades as melhores escolas secundárias eram particulares e atendiam aos filhos dos ricos que levavam enorme vantagem nos exames de admissão às universidades federais gratuitas. Não causava surpresa o fato de as universidades do governo serem freqüentadas em sua maioria por filhos de gente bem de vida. Com mais da metade das verbas para a educação canalizadas para as universidades federais o governo na realidade trabalhava contra a ascensão social via educação (SKIDMORE, 2004, p. 31-32).

Divergências existiam, também, no próprio governo militar. Sem ter participado da elaboração do projeto apresentado ao congresso, o Ministro da Educação procurou, via parlamentares, interferir na elaboração dos artigos sobre a educação. Nesse sentido, Horta (2000) escreveu:

[...] quanto ao ministro da Educação, Raymundo Moniz de Aragão, este, que parece não ter tido condições de influenciar o projeto durante o processo de elaboração do mesmo, faz redigir no Ministério da

Educação um substitutivo ao Capítulo sobre a educação e recorre ao expediente de apresentá-lo como emenda, pelas mãos do deputado Adauto Lúcio Cardoso. Este substitutivo, que fica conhecido como Emenda 862, recebe o apoio de parlamentares tanto da Arena como do MDB e é aprovado com modificações feitas pela Comissão Mista e pelo plenário do Congresso Constituinte (HORTA, 2000, p. 218).

Constituiu-se, assim, o cenário histórico para a supressão da vinculação constitucional de verbas à educação, inserida no contexto de uma racionalidade e nos interesses estratégicos do regime militar. Dessa forma, além do fato de que o controle de recursos ficava sob as mãos do Estado autoritário, retirando-se a participação da sociedade, a ideologia do regime passava a ditar os destinos da educação no Brasil.

1.5.2 Os debates sobre a proteção constitucional de recursos em 1967

Inicialmente, o discurso do deputado Ewaldo Pinto, em 15 de janeiro de 1966, nominava a supressão da proteção constitucional de verbas à educação como “retrocesso deplorável”. Ainda no dia 15, o referido deputado afirmou que o projeto enviado ao congresso desobrigava aos estados e municípios aplicarem percentuais na educação pública, chamando atenção para o fato de que fora o próprio Ministro da Educação, Moniz Aragão, quem fizera o alerta. O deputado se propôs a apresentar emendas, contando com o apoio da bancada oposicionista e situacionista, sendo cumprimentado pelo deputado paulista Cunha Bueno. O deputado Ewaldo Pinto proferiu seu discurso, afirmando que, além da retomada da proteção, acrescentaria outro dispositivo para que fosse vinculado um percentual para o desenvolvimento de pesquisas científica e tecnológica, além da ampliação dos percentuais determinados, na Carta de 1946, para a educação. Finalizando seu discurso, Ewaldo Pinto afirma que

[...] é minha intenção, portanto, incluir, tentar incluir, mais exatamente, dispositivo que restabeleça a vinculação, ampliando a percentagem de 10 para 12%, para o desenvolvimento do ensino, da educação, como também estabelecer a vinculação de 2% para aplicação na pesquisa científica e tecnológica . (*Muito bem.*) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, ANAIS, vol. II, 1966, p. 165).

O deputado situacionista, Carlos Werneck, também chamou atenção à omissão do texto quanto à proteção de verbas para a educação. Ligando o tema educação ao desenvolvimento econômico, o deputado afirmou que, no período 1946-1963, a União aplicara algo em torno de 7%, embora a Carta de 1946 determinasse o mínimo de 10%. Acrescentou ainda que, apenas no orçamento de 1964, constou a aplicação do percentual anual, constitucionalmente exigido. Também afirmou que, entre estados e municípios, 70% respeitavam o preceituado na constituição, mas, os 30% restantes, entre os quais havia inclusive “municípios e estados desenvolvidos”, não gastavam com educação “sequer 15% do seu orçamento” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, ANAIS, vol. III, 1966, p. 176). Conforme o deputado, a despeito dessa “falha” era essencial que a constituição determinasse a proteção de recursos em seu texto. Além disso, chamou atenção ao fato de que a LDB, em vigor, ampliou para 12% as responsabilidades da União, determinação que só fora cumprida em 1963 e 1964. Concordando com a avaliação do deputado opositor, Carlos Werneck afirmou:

[...] ora, Sr. Presidente, Srs. Congressistas, para espanto nosso no texto ora em apreciação não figura a fixação desse mínimo que a União, Estados e Municípios devem dedicar à educação nacional. **Isto é falha grave, séria e, de certa maneira, representa, a nosso ver, um retrocesso, que por certo será corrigido quando a Comissão Mista, esta Casa e o seu esclarecido plenário examinarem as emendas que serão apresentadas ao texto original** (CÂMARA DOS DEPUTADOS, ANAIS, vol. III, 1966, p. 177, grifos nossos).

O deputado Carlos Werneck avaliou que os percentuais determinados pela Carta de 1946 e, posteriormente, pela Lei nº 4.024/1961, ainda eram inferiores àqueles empregados pela maioria dos países, fazendo com que o Brasil se situasse como um dos países “mais modestos e tímidos, menos avançado” no tocante aos investimentos em educação. É significativo registrar que, na conclusão de seu discurso, o deputado Carlos Werneck estabeleceu uma crítica às vinculações de verbas, como um todo, defendendo o campo específico da educação, afirmando que

[...] não seria conveniente vincular uma despesa para determinado fim a um programa-orçamento. Mas é bom não esquecermos ser

necessário que Estados e Municípios saibam que não podem gastar com educação menos do que aquele limite realmente mínimo que foi prescrito. Assim, temos a certeza de que, a nova Constituição, devidamente emendada e votada por êste Plenário será um trabalho nesse aspecto muito mais perfeito e, sobretudo, muito mais atualizado com a realidade que o Brasil vive, isto é um país que tem consciência de que, sem um povo devidamente educado, é uma balela pensar-se em desenvolvimento. E até ridículo falar em democracia e direitos individuais, se o povo brasileiro não está provido daquele mínimo de educação que qualquer país do mundo proporciona a seus filhos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, ANAIS, vol. III, 1966, p. 180).

No contexto dos discursos realizados em defesa da proteção constitucional de recursos à educação, singulariza-se o do deputado Mario Covas, MDB-SP, pois, entre outros aspectos, considera o “efeito benéfico para o desenvolvimento do ensino no país” e do seu caráter de “justiça distributiva” (HORTA, 2000, p. 221). Mario Covas iniciou seu discurso após as palavras do deputado José Barbosa, MDB-SP, que se pronunciara sobre a defesa do valor econômico da educação e da situação de deficiência, particularmente nas áreas rurais, além de referir-se ao elevado índice de analfabetismo no país (CÂMARA DOS DEPUTADOS, ANAIS, 1966, vol. III, p. 837). Segundo o referido deputado, dois aspectos foram decisivos nesse processo de mudanças nas condições gerais da educação brasileira: a obrigatoriedade do ensino público primário e a proteção constitucional de recursos ao setor educacional, “dispositivo estranhamente suprimido no atual Projeto de Constituição” (*Ibidem*).

Covas defendeu a proteção de recursos como medida fundamental e “de extrema necessidade”, afirmando que

[...] um país que não é capaz de destinar obrigatoriamente, um mínimo de sua receita à tarefa da educação está realmente falhando nos seus mais elementares, nos seus mais mezinhos deveres para com a população jovem. O problema da educação primária, hoje, no Brasil poderia estar razoavelmente equacionado. Os grandes males da educação, hoje, no País, residem no setor da educação de nível secundário. É neste que, efetivamente, se estabelece no País como que um funil, e quase tôdas as vocações acabam por encontrar um ponto de estrangulamento que lhes impede o acesso ao ensino superior [...]. É aí que reside a ausência de democratização do ensino [...]. Acredito que, com os objetivos constantes da Carta de 46, isto é com a obrigatoriedade do ensino primário e com o dispositivo que vincula certa receita orçamentária em todos os planos administrativos, o

problema da educação teria o equacionamento e a solução normal (CÂMARA DOS DEPUTADOS, ANAIS, 1966, vol. III, p. 836-837).

Em sentido contrário, além das manifestações dos senadores Eurico Rezende e Josaphat Marinho, a proposta de supressão da proteção de recursos era justificada por sua natureza “técnica e orçamentária”. Tal justificativa foi explanada pelo deputado governista Antonio Carlos Konder Reis, relator geral do projeto, durante a 3ª Sessão do Congresso Constituinte, realizada em 15 de dezembro de 1966. Conforme o deputado Antonio Carlos Konder Reis,

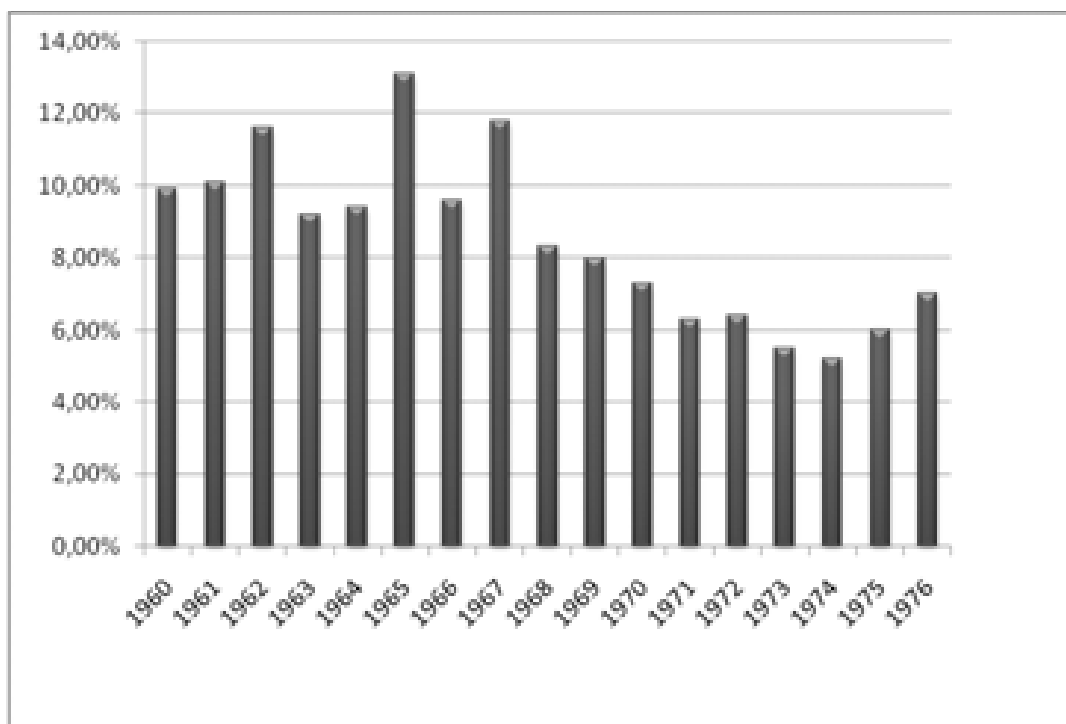
[...] outra medida adotada pelo projeto é a proibição de vinculações da receita pública a determinados órgãos ou despesas, ressalvadas apenas as vinculações previstas na própria Constituição. A multiplicação de vinculações desta natureza em leis ordinárias levou a que, nos últimos anos, mais da metade da receita federal estivesse legalmente vinculada a órgãos e espécies de despesas, enrigecendo a despesa pública em condições insuportáveis e impedindo o ajustamento dos orçamentos à conjuntura econômica (CÂMARA DOS DEPUTADOS, ANAIS, vol. III, 1966, p. 33).

Nesse tensionamento, o Estado autoritário buscava ampliar, fortalecer e consolidar suas bases de dominação, mas legitimadas pela sociedade e por um aparato jurídico-institucional. O discurso de legitimação foi deslocado do sentido coletivo, das classes sociais, para o campo individual, nas palavras de Offe (1984, p. 41): “o esforço de aprendizagem individual é colocado no lugar da discussão política coletiva e organizada como meio adequado de transformação social”. O sucesso e o insucesso caminham, portanto, em uma perspectiva individual, mas os resultados são fundamentais para o todo, para o coletivo. Portanto, era fundamental que, para o “sucesso da Revolução” e desenvolvimento do “Brasil Potência”, fosse erradicado o analfabetismo com custos baixos, a partir dos interesses e projetos do Estado, mas “também” responsabilizando a sociedade por isso.

O gráfico 1, a seguir, possibilita uma visualização da aplicação de recursos por parte da União no período 1960-1976. Observe-se que, nos anos 1970-1974, o Brasil vivenciava o auge da política do denominado “milagre brasileiro”, ou seja, um

crescimento econômico. No entanto, permanecia o *status quo*, com imensa concentração de renda, acentuado crescimento da pobreza, compressão salarial, empréstimos externos e uma intensa repressão política. Observa-se que no período 1967-1975 os percentuais declinaram de 11,8% para 6,0% (valores nominais), com um breve crescimento em 1976.

Gráfico 1- Percentuais aplicados pela União na Educação entre 1960-1976 (%).



Fonte: MELCHIOR , 1987; GERMANO, 2007; dos Dados Oficiais da STN – Balanços.

1.6 A Emenda Calmon: a perspectiva de retomada da vinculação

Em 1976, ainda sob a perspectiva da ditadura militar e da presença de ações do “terrorismo de Estado”, o Senador João Calmon²⁷ (ARENA-ES) iniciou sua primeira

²⁷ Ao analisar o papel do Senador João Calmon (e outros agentes do processo histórico aqui referenciados) no processo contemporâneo de consolidação da vinculação de verbas à educação, é viável fazer remissão à participação dos intelectuais, definidos por Gramsci como “tradicionais” e “orgânicos”

tentativa de aprovar uma Emenda Constitucional, restabelecendo o disposto na Carta de 1946 (CALMON, 1974, 1977, 1991, 1992).

Analisando a realidade brasileira do final dos anos 1970 e durante os anos 1980, o Senador Calmon afirmou (1992, p. 14):

[...] o caminho certo e mais eficiente para as causas dessa revoltante situação é a educação, em todos os níveis, desde o jardim da infância até a universidade, com seus cursos de mestrado e doutorado. Temos de garantir a toda a população brasileira a escolaridade obrigatória para nos libertarmos da pirâmide educacional, elaborada pelo Serviço de Estatística do MEC. Esta pirâmide nos indica a existência de 82% de crianças que não concluem o curso de primeiro grau, por isso costume chamá-la de “pirâmide da vergonha nacional” (CALMON, 1992, p. 14).

A Emenda Constitucional proposta pelo senador foi rejeitada por “decurso de prazo”, uma manobra jurídica utilizada pela ditadura militar para rejeitar projetos da oposição ou considerados “inconvenientes” ao regime, ou aprovar seus projetos e decretos que poderiam sofrer qualquer oposição.

Em 1983, ocorreu nova tentativa de aprovação da emenda que retomava a vinculação. O senador Calmon utilizou-se, inclusive, das pesquisas de Melchior (1987), segundo as quais o fim da vinculação de recursos, após 1967, reduziu o percentual das despesas educacionais públicas, em contraste com o período anterior. Mais precisamente as aplicações em educação, que haviam alcançado 11,5% da receita de impostos, decresceram para cerca de 4%. (MELCHIOR, 1993)

Em discurso no Plenário do Congresso, no dia 2 de dezembro de 1983, Calmon afirmou:

Depois do insucesso de uma proposta minha, que estabelecia a vinculação semelhante e, ao ser colocada em votação em 1976, viu-se rejeitada por falta de *quorum*, foi desvanecendo para mim presenciar a manifestação inequívoca de vontade deste Congresso Nacional ao incluir essa determinação em nossa Carta Magna. Nada menos do que 55 Senadores e 360 deputados estiveram presentes, após todo um dia de sessões extenuantes para aprovar a Emenda

(GRAMSCI, 2007b). Os “intelectuais tradicionais” revelam-se no conhecimento e desenvolvimento de suas tarefas cotidianas, em outras palavras, o aprendizado e as experiências obtidas a partir do trabalho realizado possibilitam o surgimento deste intelectual tradicional. Com relação aos “orgânicos”, situam-se como aqueles que, aprofundando-se no conhecimento de um tema, podem fornecer elementos teóricos para a manutenção ou transformação da realidade existente.

que injetará novos recursos à nossa sofrida educação nacional, garantindo escola a milhões de crianças, de jovens, que hoje estão de fora dela ou freqüentam por períodos extremamente curtos. Deixo que o exame dos efeitos da Emenda seja feito pela mais qualificada dentre todos os brasileiros, para opinar a respeito deles: a Ministra da Educação e Cultura, Professora Esther de Figueiredo Ferraz, que afirmou, em entrevista dada a 1º. de dezembro ao Sistema Brasileiro de Televisão, ser a data da aprovação da Emenda “uma espécie de 13 de maio que deve figurar no nosso calendário nacional”. Considero extremamente feliz essa comparação com a data em que se aboliu a escravatura, pois na verdade o Congresso Nacional deu nesse dia um grande passo para libertar um grande número de brasileiros da escravidão, da ignorância, dos grilhões do analfabetismo. (CONGRESSO NACIONAL, DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 1983, p. 5.825).

Com a distensão política e a redemocratização no início dos anos de 1980, Calmon (1991) fez nova tentativa, desta vez bem sucedida, com a aprovação da Emenda Constitucional 24/1983, que ficou conhecida como Emenda Calmon. Promulgada no fim de 1983 e, sem que o Congresso Nacional tivesse participação real na aprovação do Orçamento da União, o Poder Executivo se recusou a cumpri-la por considerá-la não autoaplicável.

Em 28 de setembro de 1984, em discurso no Senado, Calmon afirmou:

[...] como os “legisladores” do Palácio do Planalto esqueceram o explosivo art. 83 da Constituição, ainda dispomos de uma arma poderosa para a suspensão do Presidente da República do exercício de suas funções, durante 60 dias. Dentro desse prazo, o Senado Federal terá de concluir o julgamento. Se não o fizer, o Presidente da República voltará a assumir suas funções.

Sr. Presidente, Srs. Senadores, desejo registrar um outro erro grave cometido pelo Presidente da República, ainda no corrente mês de setembro. No dia 26 de agosto deste ano, a Ministra Esther de Figueiredo Ferraz encaminhou a minuta de um projeto de lei ao Presidente, regulamentando o parágrafo 4º do art. 176 da Constituição, que determina maiores recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino. No dia 3 de setembro, o Presidente Figueiredo encaminhou essa exposição de motivos e a minuta do projeto de lei ao Consultor Geral da República, que batendo um recorde, elaborou o seu parecer e o enviou ao Presidente da República três dias depois. Esse documento, publicado no Diário Oficial da União no dia 10 do corrente mês, foi aprovado no dia 6 pelo Presidente Figueiredo. Já decorreram 20 dias, e até hoje o Presidente da República não encaminhou ao Congresso Nacional uma mensagem com o projeto de lei regulamentando o art. 176, § 4º da Constituição Federal. Essa demora imperdoável, do Presidente da

República, regulamentando um artigo da nossa Constituição, não o exime da obrigação de abrir imediatamente créditos suplementares, afim de que, ainda no corrente exercício, seja respeitado o § 4º do art. 176, destinando-se à educação, pelo menos, uma verba adicional que não ficará longe da casa de 1 trilhão de cruzeiros. O Presidente da República, portanto, está violando duplamente o dispositivo constitucional, incorporado à nossa Carta Magna no dia 1º de dezembro do corrente ano [...](CONGRESSO NACIONAL, DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 1984, p. 3.476-3.478).

O Executivo enviou ao Congresso um projeto de lei que praticamente reduzia os montantes aplicados na educação ao nível pré-existente, se não menos. Tornou-se necessário aprovar, em cumprimento à promessa de Tancredo Neves quando candidato a presidente, a Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985, chamada Lei Calmon, para que, efetivamente, a alteração constitucional funcionasse²⁸ (GOMES, 1996b; MARTINS, 2004a).

Segundo Calmon,

[...] a batalha não está terminada, porém. **O Congresso prosseguirá no rumo de sua reafirmação. E está nesse caminho a luta para que a determinação que aprovou seja efetivamente cumprida, superando as ardilosas manobras e jogos contábeis dos que ainda não compreenderam que os novos tempos chegaram.** Incorporo ao texto deste pronunciamento, para que figure nos Anais do Senado, a relação dos parlamentares que se fizeram presentes naquele inesquecível 23 de novembro para dar seu *sim* à causa da educação no Brasil. Era o que tinha a dizer, Sr. Presidente. (Muito bem!) (CONGRESSO NACIONAL, DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 1983, p. 5.825, grifos nossos).

Tendo por referência a clássica frase de Marx (1987), no Dezoito de Brumário de Luís de Bonaparte, sobre a ocorrência da história como tragédia e como farsa, entende-se ser necessário aqui um registro sobre um dos personagens que vivenciou o processo de institucionalização da Emenda Calmon pelo lado do governo ditatorial. Em 2001, a ex-ministra da educação do governo do presidente João Batista de

²⁸ É necessário observar que, em carta ao Senador Calmon, no ano de 1976, o Secretário de Educação de São Paulo, José Bonifácio Coutinho Nogueira, alertou para dois aspectos significativos: primeiro, no cômputo dos 20% “estão excluídas as despesas com pré-escola, que na verdade é um aprimoramento da qualidade do Ensino do 1º. Grau”, tarefa que caberia às prefeituras. E, em segundo lugar, o fato de que o ICM não estava sendo considerado no cálculo dos 20% destinados à educação. Desta forma, o total alocado para a educação não chegaria a “10% do verdadeiramente arrecadado” (CALMON, 1977, p. 135), fator que, somado à inflação existente no período, diminuiria ainda mais o percentual proposto.

Figueiredo, Esther Figueiredo Ferraz, afirmou que foi “a grande conquista da Educação no governo de João Figueiredo a aprovação da emenda Calmon” (FERRAZ, 2001, p. 10). Em entrevista ao jornal Folha Dirigida, em 2001, a ex-ministra afirmou:

Folha Dirigida — Quais eram as diretrizes centrais para a educação durante o governo de Figueiredo?

Esther — A prioridade número um era conseguir mais recursos para a educação.

Folha Dirigida — Foi esse o objetivo da Emenda Calmon? Como ficou a educação, depois da regulamentação desta lei? Esther — A Emenda Calmon vinculou determinados percentuais das receitas federal, estadual e municipal aos encargos da educação. Calmon lutou bravamente por isso e nós ajudamos muito. Quando eu deixei o ministério, o segundo orçamento da República, na frente de todos os ministérios militares somados, era o da Educação. (Esta emenda é de autoria do então deputado federal do estado da Bahia, João Calmon).

Folha Dirigida — Qual era o primeiro? Esther — Só o orçamento dos transportes era maior do que o da educação. A regulamentação foi feita pelo Ministério da Educação e pela Fazenda, a quatro mãos, as minhas e as de Delfim Netto. Hoje foi modificada pela nova Lei de Diretrizes e Bases, mas não está muito diferente o que se consideram e o que não se consideram despesas com ensino. Havia uma espécie de movimento contra a vinculação, mas a educação para nós era a prioridade das prioridades, então era necessário que ela gozasse desse benefício da vinculação. É aquela história da panela de barro e da panela de ferro, se elas se chocam, a que vai quebrar é a panela de barro, que é a educação. Mas tendo a vinculação, ela tira o que é dela (FERRAZ, 2001, p. 1-3).

Ainda com relação à argumentação de que o governo militar teve na Emenda Calmon um de seus marcos favoráveis à ampliação dos investimentos na educação, é significativo mostrar a resposta dada pela liderança do governo, o Senador Petrônio Portella, em entrevista ao jornal brasileiro Correio Braziliense, em 21 de setembro de 1976, uma semana após a rejeição da Emenda do Senador Calmon:

[...] o Senador Petrônio Portella, mesmo indagado sobre o que previa o Orçamento para 77, no setor da Educação, limitou-se a repetir que era quase igual ao que a emenda Calmon previa, mas não quis dizer quanto. E é justamente em relação a esses recursos destinados à Educação, onde mais se fazem críticas ao Governo e à Liderança da

Arena, por não terem aprovado a emenda [...] (CALMON, 1977, p. 139).

No dia 22 de setembro, o *Jornal de Brasília* divulgou que o líder da ARENA esclareceu que a rejeição da emenda proposta pelo Senador Calmon “não se deve ao mérito da proposição, mas à sua inoportunidade” (CALMON, 1977, p. 140).

Com relação ao conflito entre a Emenda Calmon e o governo do Presidente João Batista de Figueiredo, observou-se que

[...] a Emenda Calmon não logrou ser cumprida no governo Figueiredo – o que chegou, inclusive, a gerar um pedido de *impeachment*. A Secretaria do Planejamento (Seplan), comandada pelo então Ministro Delfim Netto exigiu a regulamentação da Emenda, que o Conselho Federal de Educação e muitos juristas consideravam auto-aplicável (MARTINS, 2002, p. 10).

A ditadura militar e seu complexo tecnocrático foram amplamente desfavoráveis à proteção de recursos ao setor educacional. A primeira proposta de Emenda do Senador Calmon foi rejeitada por decurso de prazo e, quando de sua aprovação, o executivo tentou minimizar os efeitos desta emenda. Em que pese a visão da ex-ministra, o processo histórico mostra o inverso. A Emenda Calmon, aprovada em 1983, foi aplicada em 1986, tendo por referência o orçamento de 1985, portanto, não mais no governo militar.

1.7 Na Constituição de 1988: a legitimidade da vinculação de verbas à educação brasileira

A anistia política, revogação do AI-5, a reformulação partidária, as eleições diretas para os governos estaduais e municipais, o fim da censura à imprensa e liberdade de manifestação, mesmo em meio a ações terroristas dos setores mais conservadores e radicais da ditadura, foram consolidando a redemocratização do Brasil. Esse processo convergiu em uma campanha por eleições diretas para presidente da República.

Embora a emenda constitucional em favor das eleições diretas para presidente tenha sido rejeitada, já havia sido “infiltrada a desorganização nas fileiras do

inimigo” (GRAMSCI, 2007a). Embora a transição do regime de exceção para o Estado de direito tenha se dado sob instrumentos da ditadura e realizada na perspectiva de um consenso “por cima”, efetivava-se a possibilidade de participação social. Além do marco histórico que representou a eleição de um presidente civil²⁹, após quase duas décadas e meia de governos militares, a convocação da Assembleia Nacional Constituinte e a promulgação da Constituição de 1988 constituíram-se em marcos institucionais do processo histórico de consolidação do Estado de direito no Brasil.

As tensões entre o grupo fundamental dominante e suas frações, de um lado, e o grupo subalterno, de outro lado, emergiram durante os trabalhos da Assembleia Constituinte, a exemplo da tentativa de controle do Projeto elaborado pela “Comissão Afonso Arinos”, por parte do executivo (PINHEIRO, 2001; PILATTI, 2001) e da formação de um bloco conservador, o denominado “Centrão”, durante os trabalhos da Constituinte.

A Subcomissão de Educação, Cultura e Esporte, composta de 21 membros e igual número de suplentes, a exemplo das demais subcomissões teve a seguinte distribuição entre os partidos: 52% ao PMDB, 24% ao PFL e 24% de seus componentes distribuídos entre os demais partidos. A presidência coube ao deputado Hermes Zanetti (PMDB-RS) e a relatoria ao senador João Calmon (PMDB-ES). Conforme Pinheiro (2001, p.209), com relação ao posicionamento ideológico dos membros da subcomissão, “[...] 52% declararam-se de centro, 29% de esquerda e 19% de centro-esquerda”.

O financiamento da educação teve, na proposta de vinculação de verbas para a educação, um intenso campo de disputas, destacando-se que o projeto apresentado pela Comissão Afonso Arinos mantinha os percentuais da Emenda Calmon no texto constitucional. Já a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES) apresentou uma emenda popular, a Emenda de nº 49, em que propunha ampliar a aplicação obrigatória de percentuais mínimos (estendendo, pois, a base de cálculo) da União (13%) e dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios (25%), exclusivamente nos sistemas oficiais de ensino. Havia também a proposta do PCB que previa a destinação de 15% do orçamento à manutenção e ao desenvolvimento do ensino público. Martins (2002, p.11) registrou que os projetos “‘Pinto Ferreira’, ‘OAB’

²⁹ No período 1964-1989 foram eleitos militares, gerais do exército, por via indireta para a Presidência da República. A eleição para a presidência de Tancredo Neves, embora ainda por via indireta, e, portanto, sob os mecanismos do autoritarismo, marcou a passagem para o poder civil no País.

e ‘Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul’” estabeleciam a alíquota única de 12% da renda de impostos. Inferior, portanto, à emenda.

O Senador Calmon propôs a elevação dos percentuais para a União de 13% para 18%, sobre receita líquida de impostos, e para os Estados e municípios mantiveram-se os 25%, mas sobre um montante de recursos maior, face às alterações da estrutura tributária (MARTINS, 2002). O Senador João Calmon alertou sobre as propostas de supressão da vinculação de verbas à educação nos trabalhos da Constituinte, afirmando que,

[...] apesar das garantias solenemente dadas pelo deputado Bernardo Cabral, magnífico relator da Constituinte, no primeiro anteprojeto por ele apresentado em 27 de agosto à Comissão de Sistematização, a vinculação em favor da educação fora estranhamente suprimida. Prevalecera a tese que o deputado José Serra vinha defendendo no âmbito de um dos grandes grupos informais em que se dividiam os membros da Constituinte: o chamado grupo dos 32. De acordo com esse texto, o artigo que determinava a vinculação fora completamente descaracterizado e transferido para as disposições transitórias. Por esse texto ocorreria vinculação apenas até que se aprovasse o orçamento plurianual para o governo. O percentual dessa aplicação provisória caiu de 25% para 20%, no que se referia aos Estados e municípios (CALMON, 1992, p. 24-25; MARTINS, 2002, p. 11).

O texto da Constituição Federal aprovado em 05 de outubro de 1988, no art. 211, no § 1º, estabeleceu o princípio do regime de colaboração entre os entes federativos e como competências da União a organização e financiamento do sistema federal de ensino, bem como dos Territórios, e a prestação de assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, já o § 2º estabelecia como competência dos Municípios atuarem prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar. E o art. 212 definiu os percentuais alocados e definiu os percentuais vinculados de 18% para a União e 25% para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dos impostos e não da carga tributária. Posteriormente, com o advento do processo que resultou na implementação dos fundos constitucionais, o Fundef e o Fundeb a nova redação dos referidos artigos ficou desta forma:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; [Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996]

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. [Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996]

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. [Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996]

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. [Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009]

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. [Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006]

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

§ 1º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º - Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. [Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009]

§ 4º - Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. [Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006] [Vide Decreto nº 6.003, de 2006]

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. [Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006](BRASIL,

A década de 1990 pode ser considerada o marco histórico, para o Brasil e diversos países da América Latina, das reformas (ou contrarreformas) e dos ajustes estruturais de perspectivas neoliberais.

A crise e o declínio desse modelo de proteção social que entendemos incluir a vinculação de verbas, sobretudo a partir da década de 1970, foram seguidos por diversas reformas que engendraram a proposta do Estado mínimo, do “enxugamento da máquina pública”, responsabilizando os gastos sociais como causadores da crise (SOUZA JÚNIOR, 2002). Esse novo momento se situa como o tempo da acumulação flexível da desmaterialização da força de trabalho e da reforma do Estado, capaz de dar-lhe condições de financiar a competitividade das empresas em tempos de mundialização da economia, tendo por referência, entre outros aspectos, o financiamento da formação de capital humano.

Nesse contexto, conforme Marrach (1996), o setor educacional passou por modificações, entre as quais destacaram-se três objetivos essenciais: primeiro, a transformação da educação, da pesquisa científica e da escola em espaços de qualificação para o trabalho, ou de abastecimento das necessidades do mercado e da livre-iniciativa; segundo, o papel de transmissão, por parte da escola, dos princípios do neoliberalismo, consagrando a noção de uma escola de “qualidade”, em geral, aquelas da rede particular ou públicas, localizadas em regiões onde predominam alunos de *status* socioeconômico mais favorecido; por fim, em terceiro, a transformação da escola em um mercado potencial para os produtos da informática e da indústria cultural.

Em 1989, no Brasil, foi eleito de forma direta, após quase três décadas, o presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992), cuja plataforma eleitoral era composta, entre outros aspectos, de um amplo conjunto de mudanças na Constituição. Em 1991, o governo Collor propôs uma reforma na Constituição de 1988, no sentido de implementar as reformas de caráter neoliberal, conhecida como “Emenda”.

O Emenda foi avaliado como um conjunto de emendas constitucionais propostas em bloco sobre as diversas partes do texto da Carta de 1988 e suprimia uma série de direitos e garantias sociais. Para Vianna Lopes (2006, p. 7), o governo Collor foi o “rubicão da nova ordem constitucional, ameaçada diretamente por um

‘Emenda’’. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em mensagem à nação, assim se manifestou sobre o Emenda:

[...] não se tem notícia, na história das democracias, de instrumento mais ditatorial e despótico, mais anti-democrático e retrógrado. Ele atinge mortalmente o direito adquirido e a harmonia entre os poderes; suprime o princípio da irredutibilidade dos vencimentos dos magistrados e emascula o legislativo; cassa o dissídio coletivo, avilta o servidor público, condena os aposentados à indigência, aniquila o sigilo bancário, mutila o Ministério Público, devora o seguro-desemprego, fecha as universidades, abandona a educação, sepulta o princípio da anterioridade tributária, instaura a desigualdade pelo fim da isonomia, fortalece a exploração do capital financeiro, afronta decisão recente do Supremo Tribunal Federal na garantia dos direitos das pessoas colocadas em disponibilidade, suspende direitos adquiridos, desorganiza e enfraquece a Federação, cerceia as liberdades democráticas no seu todo e, no que lhe é mais caro, exclui à apreciação do Judiciário os danos aos direitos individuais (OAB, 2009).

O Emenda propunha a suspensão da vigência do art. 212 da Constituição e, através do art. 6º, determinava retirar do ensino os 18% dos impostos que excedessem a arrecadação do ano anterior. (MARTINS, 2002, 2008)

Observa-se, portanto, que, historicamente, a vinculação de verbas à educação no Brasil, desde suas origens, nas primeiras décadas do século XX, até ser consolidada, no século XXI, desenvolveu-se numa perspectiva de efetivação durante a vigência do Estado de direito e supressões nos regimes autoritários, bem como sofreu ameaças de revogação em momentos de permanência do referido Estado de direito.

Em que pese as tentativas de supressão, mesmo em governos democraticamente eleitos, os setores conservadores e comprometidos com a ortodoxia liberal buscaram nas contradições e limitações da vinculação mecanismos para enfraquecê-la ou não cumprir o que determina o dispositivo constitucional. Nesse sentido, destacaram-se: o descumprimento dos percentuais constitucionalmente vinculados; o desvio dos recursos destinados à MDE para outros fins; conivência dos órgãos de fiscalização e controle; pouca transparência na publicização dos balanços, e falta de comprometimento do poder público com as verbas públicas. (DAVIES, 1999, 2006, 2008; GOMES, 1996, 1997)

Considerando os limites, os avanços e as possibilidades da vinculação, bem como suas fragilidades, mas, sobretudo, a sua participação para materializar a educação como direito social, cabe destacar o papel dos fundos constitucionais de financiamento da educação básica como uma etapa posterior à vinculação. Em outras palavras, garantidos os percentuais constitucionais e a materialidade do direito à educação, concretizou-se uma conquista de maior amplitude, estabelecendo os nexos entre a sociedade, os recursos públicos, a destinação e o controle sobre estes. Esse desenvolvimento histórico foi permeado de contradições e, ao mesmo tempo, ainda é um processo em construção.

1.8 O significado histórico da vinculação ao setor educacional

Bosi (1987) alertou para o fato de que a gratuidade do ensino, historicamente, tem se constituído em um elemento de capital importante na educação brasileira. A Carta de 1934 foi a primeira a dispor de um capítulo destinado à educação e estabelecia a gratuidade e a proteção de recursos, como forma de garantir essa proteção por parte do Estado. Ou seja, vinculava percentuais mínimos voltados à educação. Bosi (1987, p. 63) definiu a alternativa da proteção de recursos como um ganho político de “largo espectro”. Em outras palavras, “a vinculação de recursos orçamentários assume toda a sua essencialidade” (FÁVERO, 2000, p. 250), tanto como forma de garantir a universalização do ensino básico quanto de assegurar a gratuidade do ensino público.

Além da gratuidade pode-se considerar que, de forma significativa, a obrigatoriedade e ampliação da jornada escolar como aspectos que requerem um maior aporte de recursos.

Dessa forma, considera-se como aspecto histórico de relevância o fato de que, ao propor a emenda que instituía a vinculação de recursos à educação pública em 1933, Miguel Couto seguiu as propostas dos Pioneiros da Escola Nova, bem como do Manifesto de 1932. As experiências históricas da supressão em 1937-1945 e a retomada em 1946 da vinculação levaram Anísio Teixeira a refletir sobre uma espécie de meia vitória da Lei nº 4.024, de 1961, no que dizia respeito à proteção de verbas à educação.

A centralidade da proteção constitucional de recursos também se apresenta, na visão de Melchior (1972, 1987), com um sentido “discricionário-idealizante”, isto é,

quando os investimentos se aproximavam dos percentuais mínimos estabelecidos, buscava-se a ampliação destes, investindo mais, porém, mantendo a garantia de um mínimo a ser aplicado. Assim, além da demarcação do que se pretendia investir, vislumbrava-se uma meta maior a ser investida.

No entanto, pode-se considerar que o ganho mais significativo da proteção constitucional de recursos constituiu-se no fato de que o setor educacional, por fundamento constitucional e legal, fica resguardado de mudanças políticas restritivas adotadas pelo Poder Executivo no campo da alocação de verbas. Melchior (1972, 1987) observou que, nos momentos de supressão da vinculação constitucional de recursos para a educação, além de se caracterizarem como períodos de regime de exceção, as justificativas para a supressão foram feitas a partir de uma perspectiva técnico-administrativa. Ou seja, buscou-se permitir uma flexibilidade maior por parte dos governantes para alocar recursos conforme suas conveniências, caracterizando a vinculação como um processo de “engessamento” orçamentário.

Dourado (2006, p. 31) afirma que os “defensores da ampliação do raio de ação das políticas públicas, historicamente, defendem a vinculação de recursos, especialmente em áreas sociais”. Observa também o referido autor o fato de que as grandes mobilizações da sociedade civil organizada, destacadamente a partir dos anos de 1980, nas lutas pelo retorno ao Estado democrático de Direito e seus desdobramentos no campo institucional, político, jurídico e, particularmente, educacional, têm gerado estudos de relevância, tendo por referência a dinâmica da vinculação e dos fundos constitucionais para o setor público educacional.

Mendes (2002) considerou como fator positivo e válido a vinculação de verbas do setor público, particularmente à educação, observando a existência de resultados mais eficientes nesse setor.

Conforme Mendes (2002), a vinculação de verbas, quando orientada no sentido de bens públicos que se situam no rol das prioridades nacionais, tem a capacidade de minorar, substancialmente, dois problemas decorrentes da descentralização de recursos públicos.

Em primeiro lugar, destacam-se as externalidades, ou seja, o fato de que, ao empregar os recursos públicos localmente, ou em um determinado setor, o governo deixaria de computar os resultados obtidos pelos não residentes, ou que migram para outra região. Este aspecto é característico dos serviços de saúde e, particularmente, da educação, nos quais um indivíduo pode estudar em um lugar e morar ou transferir-se

para outro, levando o que aprendeu para o outro local. Nesse caso, justificar-se-ia a decisão dos governos locais, ou subnacionais, que aplicariam um percentual inferior àquele que se apresenta como o necessário para o desenvolvimento da educação.

Em segundo lugar estão a regressividade tributária e o perfil dos gastos públicos, ou seja, à medida em que a mobilidade possibilita deslocamento e incentivos para a fuga do pagamento de tributos, especialmente aos indivíduos de maior poder aquisitivo. Em decorrência, os governos locais estabeleceriam tanto estruturas tributárias como gastos públicos caracterizados pela regressividade. Em outras palavras, privilegiaria uma carga de tributos menor para contribuintes ricos e empresas, no sentido de evitar a fuga de impostos, resultando na redução dos gastos sociais e, especialmente, comprometendo a educação pública, entre outros.

Ao determinar a normatização e as regras constitucionais, leis federais ou estaduais, enfim, um arcabouço institucional que regule o pacto federativo e obrigue a aplicação e destinação de percentuais mínimos para os serviços públicos considerados prioridade nacional, o resultado é a criação de externalidades positivas. Ou seja, a vinculação é certamente um instrumento adequado para a solução das contradições geradas pela regressividade tributária, permitindo estabelecer o perfil dos gastos e criação de externalidades. De outra maneira,

[...] como os governos locais tendem a sub-ofertar bens públicos geradores de externalidades e que beneficiam os pobres, a constituição da federação os obriga a fazer um gasto mínimo em tais bens. Trata-se, portanto, de um acordo cooperativo entre os membros da federação, em que cada ente federativo fica obrigado a fazer uma despesa que individualmente, não lhe convém, mas que coletivamente beneficia toda a federação. A obrigação constitucional ou legal, e a punição daqueles que não cumprem a lei, reduz o incentivo e aumenta o risco de adoção de um comportamento *free rider* de um estado ou município individual, que consistiria em não fazer o gasto mínimo e, ao mesmo tempo, beneficiar-se do fato de os demais entes estarem cumprindo a regra (MENDES, 2002, p. 9-10, grifo do autor).

As ideias anteriormente descritas por Mendes (2002) da situação de diversos municípios que investem muito pouco em educação e demais gastos públicos e transferem seus alunos para outros locais são ilustrativas. Mesmo que se alegue a existência de valores ínfimos obtidos na arrecadação local, ainda assim, com a vinculação, estarão garantidos percentuais mínimos oriundos das transferências da União e dos estados.

Há também a visão que caminha em sentido oposto, defendida pela corrente liberal ortodoxa, de que vincular verbas se constitui em uma “violência ao orçamento” e limitação da ação do gestor público, na medida em que se produziria um engessamento nas possibilidades de administração e implementação de projetos com relação os recursos “sempre vinculados”.

Acerca dessa argumentação, é preciso considerar que, em primeiro lugar, o funcionamento da proteção constitucional de recursos pode se desenvolver em governos democráticos, aliando-se à descentralização administrativa, que não se confunde com transferência de responsabilidades e ônus aos municípios como prática política, em respeito ao pacto federativo como prática democrática concreta.

Ora, uma vez que a descentralização garante flexibilidade ao gestor público, o administrador, em nível local, pode remeter as demandas locais de serviços públicos aos governos estaduais e federal. Em outras palavras, a interlocução se faz em uma via de mão dupla, e não no sentido da sobreposição de funções. Dessa forma, em Estados autoritários, ditatoriais, centralizados, não se permite o estabelecimento desse diálogo entre a sociedade e instâncias de poder.

Em segundo lugar, considera-se que a vinculação de verbas como fator de proteção desenvolve-se em setores específicos e estratégicos para as políticas sociais. Isso afirma a realização das demandas populares, os anseios e necessidades da sociedade e um processo democrático de interlocução e controle social dos recursos, da alocação e fiscalização das verbas.

Mendes (2002, p. 11-12, grifos do autor) alertou que a vinculação de verbas deve ser aplicada de “forma moderada” e “exclusivamente, àqueles gastos tidos como prioridade nacional”, e que também sejam geradores de externalidades positivas, nos quais as necessidades ultrapassem os limites locais. Outro aspecto ressaltado por Mendes (2002) diz respeito ao fato de que as vinculações devem ter caráter temporário, na medida em que as prioridades nacionais também se modificam, historicamente. Nesse sentido, registra-se que, mesmo presente na Constituição Federal de 1988, a vinculação de verbas para a educação não foi regulamentada de imediato. (MENDES, 2002; GOMES, 1996b; DAVIES, 2001, 2004)

Ainda em relação ao cumprimento da vinculação pelo poder público, observa-se que, nas Constituições brasileiras que adotaram o dispositivo, não havia mecanismos que obrigassem o governo federal a cumpri-lo, nem mesmo se estabeleciam sanções pelo seu não cumprimento. Oliveira e Catani (1993) observaram

que essa ausência de sanções se constituiu em uma das principais lacunas da Constituição de 1988 quanto ao estabelecimento da vinculação. No caso dos

[...] Estados, a sanção de intervenção federal encontra-se no inciso VII, d, do artigo 34, enquanto para os Municípios o artigo 35, III, faculta ao Estado intervir naqueles que, no exercício anterior, não aplicaram os índices mínimos previstos na CF (OLIVEIRA; CATANI, 1993, p. 37).

Conforme os referidos autores, após a promulgação da Carta de 1988, as sanções previstas nos artigos 33 e 35 da Carta de 1988 foram mantidas em praticamente todas as constituições estaduais, bem como alguns estados determinaram sanções adicionais e a transparência de divulgação dos orçamentos ao setor educacional, além de ampliarem o percentual de verbas destinados à educação.

Observe-se que a aplicação de recursos se faz mensalmente e os reajustes ocorrem anualmente. A arrecadação de impostos sofre variações temporais e não é constante ou, se for necessário regular o fluxo de despesas e gastos públicos, apenas a fiscalização da aplicação dos recursos vinculados à educação passa por um crivo trimestral do exercício financeiro, sendo, portanto, passível de correção, caso não estejam sendo alocados os recursos constitucionalmente previstos.

Outra limitação que compromete o financiamento da educação, particularmente a educação básica no Brasil, consiste no ato de burlar a Constituição (DAVIES, 2006a), tanto por parte do governo federal, como dos governos estaduais e municipais, contando com a conivência, em muitos casos, dos deputados, vereadores, agentes fiscalizadores, a exemplo dos Tribunais de Contas (TC). Um estudo sobre a atuação da fiscalização e o acompanhamento revelou que

[...] os órgãos estatais responsáveis pela aplicação (Secretarias de Educação) e fiscalização (Tribunais de Contas) da aplicação das verbas não demonstram a confiabilidade e a competência necessárias. Em estudos sobre os gastos em educação de prefeituras fluminenses e do governo estadual, foi detectada uma série de problemas, tanto nos orçamentos da educação, sua execução orçamentária ao longo do ano, e prestação de contas, quanto nos pareceres prévios do Tribunal de Contas do Estado (TCE). [...] cabe ressaltar a pouca confiabilidade política do TCE, cujos conselheiros, ex-políticos quase todos, são eleitos pelos deputados da Assembléia Legislativa segundo critérios

que não parecem abranger a competência técnica, a idoneidade moral ou o compromisso social (DAVIES, 1999, p. 21).

O estudo realizado por Davies (1999) apontou a existência de falhas graves nos TCs do Estado e de municípios do Rio de Janeiro, entre elas se destacam: o desconhecimento e descumprimento da Lei Federal nº 7.348, de 1985, que definiu o que constitui MDE; não computar, como parte da receita de impostos, a receita da dívida ativa tributária, nem as multas e os juros incidentes sobre a referida dívida, computando apenas o total anual de valores nominais de impostos, não procedendo à sua atualização monetária mensal; não considerar os valores efetivamente pagos no exercício ou que, embora não pagos, foram liquidados e, portanto, serão pagos no ano seguinte, mesmo sendo relativos ao ano anterior.

Em que pese o fato de que muitos TC passaram por processos de modernização e controle interno, permanecem falhas estruturais, a exemplo da nomeação de conselheiros por indicação política e a pouca confiabilidade desses órgãos. Cabe aos setores organizados da sociedade exercer, de fato e de direito, o papel de agentes fiscalizadores. Nesse sentido, considera-se que

[...] não basta a capacitação técnica para a análise dos orçamentos, balancetes e balanços gerais, pois é comum a maquiagem contábil por parte dos governantes. É preciso que movimentos sociais e, em particular, os educadores – no caso dos gastos em educação – adotem a prática de fiscalização regular dos gastos supostamente efetuados pelas autoridades, verificando se o registro contábil de obras, serviços e pessoal concretizou-se (DAVIES, 1999, p. 23).

Contudo, é preciso considerar que,

[...] no federalismo brasileiro um mecanismo bem desenhado de vinculação de recursos também pode ser uma forma de realocar um volume elevado de recursos federais que, atualmente, são obrigatoriamente transferidos a estados e municípios (e de recursos estaduais transferidos a municípios), tais como os fundos de participação e a partilha de tributos, como o ICMS e o IPVA. Diversos autores mostram que os critérios de distribuição dessas transferências são inadequados e geram distorções e perda de eficiência (MENDES, 2002, p. 13).

Observa-se, portanto, que, mesmo considerando o peso das contradições e limitações da vinculação de verbas ao setor educacional, o abandono ou mesmo a supressão desse dispositivo constitucional pode resultar, entre outros aspectos, em abdicar do direito à educação no país. Entendemos que a vinculação constitucional de verbas à educação no Brasil possibilita uma série de interfaces e interligações com diversos setores do campo educacional ao setor econômico: participação da sociedade ao exigir ampliação dos percentuais alocados (pois o texto constitucional refere-se ao “mínimo”), bem como a constituição de novas ligações entre financiamento, gestão, verbas, controle social, prioridades na alocação, participação social, redistribuição equitativa de recursos entre os entes federativos, efetivando-se como relevante mecanismo de construção e garantia do direito educação.

CAPÍTULO 2

A POLÍTICA DE FUNDOS CONSTITUCIONAIS NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: DAS ORIGENS HISTÓRICAS AO FUNDEF

Algumas pessoas que defendem a não existência de fundos dizem: não precisa de fundos, porque já existe a vinculação geral e basta aumentá-la. Isso não é tão simples assim, porque não sabemos onde está sendo aplicada a vinculação geral

Jorge Abrahão de Castro

O presente capítulo discute as primeiras propostas de subvinculação, na década de 1930; o governo FHC (1995-2002); os antecedentes e o contexto histórico nacional e internacional que originou o Fundef, e a perspectiva de uma focalização política, bem como suas principais contradições.

2.1 Natureza e caracterização dos fundos constitucionais destinados ao financiamento da educação no Brasil

No contexto dos desdobramentos históricos do financiamento, a educação, no Brasil, assume um caráter de significação e centralidade, a partir da segunda metade da década de 1990, com a instituição de fundos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental e, posteriormente, abarcando toda a educação básica. Esse processo, ainda não concretizado em sua plenitude, foi permeado de contradições, avanços, limitações e, especialmente, de forma mais significativa, possibilitaram a participação da sociedade civil organizada, tanto nos debates quanto na elaboração e no desenvolvimento do processo.

A instituição da política de fundos para o financiamento da educação básica trouxe à tona um conjunto de: estudos; pesquisas; debates; levantamentos de resultados e impacto; discussões sobre o regime de colaboração entre os entes federativos e a sua

real efetivação, e expuseram as ações dos governos no sentido do não cumprimento da vinculação constitucional, da má utilização dos recursos públicos e da dimensão do significado do direito à educação, como uma garantia e uma conquista da cidadania, entre outros. Em outras palavras,

[...] os fundos, como o Fundef ou o Fundeb Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, forçam a discussão conjunta entre a União, os Estados e os Municípios sobre quais são os valores considerados suficientes, necessários e/ou possíveis de serem investidos em educação. Essas discussões, em si mesmas, são democratizadoras, pois temos melhores condições de saber como funcionam os mecanismos de captação, distribuição e gasto dos recursos educacionais. Neste sentido, sustentam esta argumentação os posicionamentos da União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e do Consed Conselho de Secretários de Estado da Educação (Consed) com forte teor crítico em relação ao Fundef (GIL; ARELARO, 2006, p.76).

Sob esse prisma, a política de fundos complexificou o debate no campo do financiamento da educação, na medida em que possibilitou um debate amplo que discute: a problemática dos recursos; a participação social no controle e no acompanhamento; a ação do MP e de órgãos, como a CGU e os TCs; o fomento da pesquisa e participação das universidades, tanto no levantamento de estudos de impacto, quanto na perspectiva da capacitação e do aperfeiçoamento do magistério, além de consolidar a importância da gestão democrática e dos conselhos escolares.

Contudo, a instituição da política de fundos constitui-se em um processo permeado de tensionamentos, avanços e limites, inserido em um contexto histórico que tem origem nas primeiras décadas do século XX, como uma perspectiva de responsabilização dos entes federativos para cumprir o dispositivo constitucional que responsabilizava-os quanto ao direito da instrução elementar. No entanto, a efetivação desta política ocorrerá na segunda metade da última década do século XX, em meio a um conjunto de reformas e ajustes estruturais que buscavam a redução do Estado e diminuição das políticas sociais.

Destaca-se, nesse sentido, a dimensão de uma “expansão encolhida”, no caso do Fundef, criado em 1996, durante a gestão do presidente FHC (1995-2002). Em outras palavras, o fundo era integrante de uma política social focalizada.

Entretanto, o processo de efetivação do Fundef, tendo como referência a elaboração de estudos, pesquisas, relatórios e a participação de setores da sociedade civil organizada em prol do direito à educação, resultou numa acumulação histórica que possibilitou a ampliação de prerrogativas no fundo sucessor, o Fundeb. Considera-se pois, que neste processo, em que pese as contradições e limitações históricas, o financiamento da educação, em particular da educação básica, vai sendo transformado do sentido de um objeto constante apenas nos ditames dos planos e da burocracia do Estado e do controle dos técnicos sobre a legislação, para o a participação social, nas políticas públicas, em especial, no campo da educação.

De maneira geral, pode-se caracterizar o financiamento da educação básica no Brasil a partir da segunda metade dos anos 1990 e da instituição de fundos ou reservas, ou seja, uma provisão de recursos legalmente destinada a um fim específico: fundos especiais ou de “natureza contábil”. Historicamente, os fundos especiais foram criados na administração pública quando se desejava vincular determinados recursos para uma finalidade objetiva. Na história da administração pública brasileira, essa prática se refere ao período monárquico. Entretanto, sua utilização com maior frequência remonta ao início da República³⁰ quando foram criados fundos para amortização de empréstimos, modernização do transporte marítimo e saúde.

Conforme Martins (2004b, p. 7), os fundos constitucionais determinam que parte dos recursos já vinculados sejam despendidos “num universo mais restrito de categorias de gasto”. Este universo refere-se aos governos subnacionais, e não ao governo central, que fica com a obrigatoriedade de complementar os fundos quando estes não atingem os percentuais nacionalmente estabelecidos.

Semeghini (2001a, p. 4) afirmou que, a partir da década de 1950, buscava-se um mecanismo capaz de assegurar o financiamento da educação para a população de 7 a 14 anos, “de forma ágil e com equidade”. A realização anual do censo escolar, a partir de 1996, foi o primeiro passo, pois tornou confiável o dado do número de alunos do ensino fundamental público, bem como o de onde estão matriculados.

Amaral (2001) demonstrou que a preocupação com a criação de um fundo de financiamento à educação primária, no Brasil, também foi objeto de estudos e

³⁰ Em 1930, Anísio Teixeira, então diretor de Instrução Pública do Distrito Federal, através do Decreto n.º. 3.757, de 30 de janeiro de 1932, organizou o Fundo Escolar Distrito Federal (criado em 1928). Este fundo estabelecia a aplicação de recursos, compostos de doações, impostos sobre casas de diversão, loterias, corridas de cavalo e multas que revertiam para o denunciante se este fosse funcionário municipal, destinados à aquisição de imóveis, construção, manutenção e equipamento das escolas públicas (GANDINI, 2000; JESUS, 2007).

propostas de Anísio Teixeira, na década de 1960. Nesse sentido, é significativo registrar que a obrigatoriedade do ensino primário ocorreu legalmente em 1961.

Conforme Amaral (2001):

[...] o professor Anísio Teixeira, em seu artigo “Bases preliminares para o plano de educação referente ao Fundo Nacional de Ensino Primário” (1962) e no livro “Educação é um direito” (1968), apresenta um modelo para o financiamento do ensino primário vigente à época [...] Discutindo como financiar o ensino primário para todos, Anísio Teixeira expressa sua preocupação com a desigualdade econômica e com a “desigualdade cultural reinantes entre os municípios, que levariam à formação desigual dos alunos, conforme o local em que vivessem” (idem, p. 57). A diminuição dessa desigualdade poderia ser amenizada com a fixação de um “custo-padrão” da educação que deveria ser financiado “com os recursos dos três poderes públicos, União, Estados e Municípios” (idem) (AMARAL, 2001, p. 277-279).

Davies (2008) considerou que os fundos apresentam uma mesma fragilidade; apenas redistribuíram os percentuais (10% para o Fundef e 20% para o Fundeb) de grande parte dos recursos já constitucionalmente vinculados à educação entre os governos estaduais e municipais. Essa redistribuição teve por base o número de matrículas determinadas constitucionalmente a cada rede. Isso implicou que, quando não houver complementação federal, “uns governos ganharão mas outros perderão na mesma proporção”, complementação esta que se constituiu no único recurso novo para o sistema educacional em geral (DAVIES, 2008, p. 38).

Em termos constitucionais, o primeiro estabelecimento de uma subvinculação para a educação brasileira ocorreu na Carta de 1934 (JESUS, 2007), a partir da proposta de emenda constitucional do deputado classista João Simplicio, que destinava recursos para as escolas rurais, bem como o estabelecimento de “fundos especiais” para o amparo aos estudantes carentes (CUNHA, 2001, p. 169-170).

A Constituição de 1934 estabeleceu a existência formal dos fundos, no entanto, de forma efetiva, a definição e caracterização destes foram instituídas pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. O artigo 71 determina que: “Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação” (BRASIL, 2004, p. 04).

Em última análise, um fundo especial nada mais é do que a vinculação de receitas específicas à realização de determinados objetivos ou serviços, aplicadas por meio de um órgão da administração responsável, que as faz por meio de normas peculiares estabelecidas pela lei que o instituir. A literatura disponível acessada (DAVIES, 2001, 2008, 2006a, 2006b, 2009; ARELARO, 2007, 2008; GEMAQUE, 2004, 2007; HADAD, 2007; BRASIL, 2009) sobre o Fundef e o Fundeb, em geral, considerou-as como fundos contábeis. O artigo 172, do Decreto-Lei N°. 200, de 25 de fevereiro de 1967, assim define um fundo contábil:

Art. 172. O Poder Executivo assegurará autonomia administrativa e financeira, no grau conveniente aos serviços, institutos e estabelecimentos incumbidos da execução de atividades de pesquisa ou ensino ou de caráter industrial, comercial ou agrícola, que por suas peculiaridades de organização e funcionamento, exijam tratamento diverso do aplicável aos demais órgãos da administração direta, observada sempre a supervisão ministerial.

§ 1º Os órgãos a que se refere este artigo terão a denominação genérica de Órgãos Autônomos.

§ 2º Nos casos de concessão de autonomia financeira, fica o Poder Executivo autorizado a instituir fundos especiais de natureza contábil, a cujo crédito se levarão todos os recursos vinculados às atividades do órgão autônomo, orçamentários e extra-orçamentários, inclusive a receita própria (BRASIL, Decreto-Lei n° 200/1967, 2007).

Dessa forma, um fundo contábil tem como finalidade garantir a autonomia financeira de órgãos criados pelo poder executivo, cuja função seria a execução de atividades ligadas à pesquisa ou ao ensino, ou de caráter industrial, agrícola e/ou comercial que, em função de suas peculiaridades de organização e funcionamento, necessitem de tratamento diferenciado daquele aplicável aos demais órgãos da administração direta. No caso da educação entende-se por fundo contábil um fundo formado por recursos das esferas federal, estadual, distrital e municipal, que não implica em um aporte de novos recursos, mas redistribui os recursos constitucionalmente vinculados. Nesse sentido, a proposta era ampliar e promover uma redistribuição dos recursos.

No entanto, Kozen (2007) afirmou que não existem diferenças na definição técnica entre fundos especiais e fundo de natureza contábil, pois,

O sentido técnico da palavra, entretanto, está no artigo 71 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, lei em vigor e que estatui normas de direito financeiro na elaboração e no controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. [...] O artigo 165, parágrafo 9º, inciso II, da Constituição Federal, expressa que "cabe à lei complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como instituição e funcionamento de fundos". A matéria deve ser objeto de regulamentação por lei complementar à Constituição Federal. Lei federal, entretanto, que inexistente. É um dos dispositivos constitucionais ainda não regulamentados. Por isso, a Lei 4.320/64 foi recepcionada e vige na sua integralidade, incluindo o artigo 71, que conceitua tecnicamente fundo especial como "o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação". Dentro deste conceito há três elementos fundamentais. O primeiro elemento é o de que fundo especial "é o produto de receitas especificadas em lei". Significa que o ingresso de dinheiro em qualquer fundo especial somente poderá acontecer se houver expressa e prévia autorização legal. É preciso que a lei instituidora do fundo - e essa é a primeira observação prática - faça a previsão das receitas que são passíveis de serem destinadas ao fundo. A lei deve dispor a respeito do objetivo a que se destina ingresso de dinheiro, mas também o tipo de receita que pode ser alcançada a esse fundo. A origem da receita, portanto, precisa estar definida em lei. A lei pode definir receitas com diversas origens. Remeter à origem orçamentária, ou seja, ao próprio orçamento do Município, por exemplo, pode destinar recursos para fundo; e a outras origens, como a transferência de recursos de outras ordens. Assim, o fundo municipal pode receber recursos que são repassados pelo Estado ou pela União, doações ou contribuições voluntárias, não importa se de entidades não-governamentais, de pessoas físicas ou de pessoas jurídicas. Por disposição da lei, há incentivo a essas doações, pois, pelo artigo 260 do Estatuto, as doações podem ser deduzidas na Declaração Anual do Imposto de Renda. Há a possibilidade de ingresso de outros recursos, pela arrecadação de campanhas ou de promoções da própria comunidade. Resumindo, pode-se dizer que Fundo Especial é a concentração de recursos de várias procedências, para, mediante financiamento específico, mover a consolidação ou o desenvolvimento de um setor deficitário ou específico da atividade pública. Esse é o conceito clássico de Fundo Especial, vindo do Direito Administrativo. Em palavras mais simples, fundo especial é um facilitador de captação e aplicação de recursos públicos (KOZEN, 2007, p. 5-7).

A subvinculação, criada em 1996, do Fundef durante o governo FHC (1995-2002), tendo como referência o ensino, pode ser assim contextualizada:

[...] em 1995, ao assumir o governo federal, Fernando Henrique Cardoso viu-se ante um dispositivo constitucional crucial para a educação que não era cumprido. Ao mesmo tempo, havia dois problemas a equacionar: o desequilíbrio existente em relação à maior ou menor presença dos diferentes governos estaduais e municipais no atendimento à demanda pelo ensino fundamental, expresso no atendimento desigual por parte de estados e municípios das diferentes regiões do país; e o atendimento à previsão constitucional de instituição de um piso salarial nacional para o magistério. Este último era reforçado pelo acordo feito por ocasião da Conferência Nacional de Educação, de 1993, que aprovou o Plano Decenal de Educação. Nessa ocasião, o Ministério da Educação e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) haviam acordado com o estabelecimento de um piso salarial nacional para o magistério de R\$ 300,00. Para equacionar a questão, o governo propõe emenda à Constituição [E.C. 14/96] (OLIVEIRA; SOUZA, 2010, p. 24-25).

Dessa forma, podemos situar o Fundef no contexto dos ajustes estruturais e da reforma do Estado. Estes caracterizaram a segunda metade da década de 1980 e os anos de 1990 como um mecanismo que poderia responder ao disposto na Carta de 1988, além do acordo com a representação dos trabalhadores, mas de forma a manter e não comprometer a política econômica e a opção pela focalização no ensino fundamental.

2.2 Da onda expansiva à onda recessiva: o contexto histórico da criação do Fundef

A partir da segunda metade dos anos de 1980, consolidou-se a tendência em construir uma estratégia política global capitalista, no sentido de reverter as conquistas do Estado de bem estar, especialmente dos países desenvolvidos. No caso dos países pobres ou em desenvolvimento, a retirada de direitos e prerrogativas sociais por meio de medidas restritivas legais promoveram o enfraquecimento do movimento operário e social. Segundo Regonini (2007, p. 416), a distinção entre o Estado de bem estar e outros tipos de Estado se concretiza, principalmente, porque neste a intervenção direta nas estruturas públicas caracteriza-se como “um direito do cidadão”. Em outras

palavras, a intervenção torna-se uma prerrogativa da cidadania. Nesse contexto, inserido no conjunto de conquistas do direito do cidadão no Estado de bem estar,

[...] o direito à instrução desempenha historicamente a função de ponte entre os direitos políticos e os direitos sociais: o atingimento de um nível mínimo de escolarização torna-se um direito-dever intimamente ligado ao exercício da cidadania (REGONINI, 2007, p. 417).

Esse conjunto de direitos sob a ótica do capital gerou: aumento das despesas públicas; déficit fiscal; instabilidade financeira e crise econômica nos países da Europa Ocidental e nos Estados Unidos. Passava-se da “onda longa e expansiva” para a “onda longa recessiva” (NETTO; BRAZ, 2006, p. 214).

Dessa forma, com as medidas recessivas e restritivas implementadas pelos países desenvolvidos, consolidava-se a passagem do modelo fordista-taylorista – caracterizado como de acumulação rígida, baseado, entre outros aspectos, na política do pleno emprego, da intervenção estatal, da garantia de direitos de previdência e assistência social – para a acumulação flexível da reestruturação produtiva, utilização de novas tecnologias, do fomento à desterritorialização da produção e não intervenção do Estado. (HARVEY, 1993; CHESNAIS, 1996)

No sentido de reverter as quedas nas taxas de lucros e incentivar condições renovadas de exploração da força de trabalho, além das mudanças no interior do setor produtivo, buscou-se limitar e esvaziar o papel das organizações sindicais e do movimento social. A tentativa de enfraquecer o movimento operário e social pode ser verificada na construção do sentido do “trabalhador coletivo” (NETTO; BRAZ, 2006), da imagem do “colaborador”, “cooperador” ou associado, negando a condição de trabalhador. Ou seja, uma tentativa de romper a consciência de classe dos operários. Na organização e participação do Estado na economia, definiu-se o modelo das terceirizações e privatizações, no qual são repassados os custos de produção para empresas menores, que gravitavam em torno do monopólio das grandes corporações. Ao mesmo tempo, a falência dos regimes burocráticos do leste europeu davam a sensação de que inexistas alternativas e, de fato, pronunciava-se uma “nova ordem mundial” com a vitória do capital.

Nesse contexto de reconcentração do capital e de limitação de direitos e garantias sociais, a educação pública também foi alvo de investidas do setor privado. O

papel do Estado, como promotor do direito à educação, foi, em maior ou menor grau, questionado e debatido. Neste momento histórico, é relevante destacar o papel da Conferência Mundial de Educação para Todos, ocorrida em Jomtien, Tailândia, que, entre outros aspectos, contrapôs as propostas de expansão e encolhimento no sentido das políticas educacionais para o decênio (SHIROMA, MORAES, EVANGELISTA, 2007).

Contando com a participação de 155 governos ou representantes de diferentes países, a Conferência de Jomtien foi patrocinada e financiada por quatro organismos internacionais: a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco); o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef); o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e o Banco Mundial (BM).

Ao longo das reuniões preparatórias, e mesmo durante a conferência, algumas tendências defendidas por esses organismos internacionais paradoxalmente se revelaram como antagônicas e, ao mesmo tempo, complementares. Gadotti (2000) avaliou a existência de três tendências predominantes: da UNESCO, do UNICEF e BM:

[...] a Unesco destacou a diversidade e as minorias – por exemplo, o analfabetismo da mulher. Uma categoria nova aparece no discurso pedagógico: a equidade. Até 90, falava-se muito na igualdade de oportunidades. A partir daí, passa-se a trabalhar com a categoria de equidade. O contrário de igualdade é desigualdade e de equidade é iniquidade [...]. O Unicef enfatizou a educação integral e suas necessidades básicas. O novo enfoque da conferência de Jomtien passou a ser a educação não mais identificada como escolaridade. [...] o Unicef tentou dar uma conotação mais qualitativa, abordando qualidade de vida, de nutrição e de saúde das crianças. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) realçou a idéia de que a melhoria dos índices de educação acabaria produzindo melhor crescimento econômico. O Banco Mundial esteve mais preocupado com o gerenciamento dos recursos, batendo na tecla de que há recursos para a educação, mas são mal-aproveitados” (GADOTTI, 2000, p. 28-29).

Segundo análise de Frigotto e Ciavatta (2003), a Conferência de Jomtien

inaugurou um grande projeto de educação em nível mundial, para a década que se iniciava, financiada pelas agências Unesco, Unicef, PNUD e Banco Mundial. A Conferência de Jomtien apresentou uma “visão para o decênio de 1990” e tinha como principal eixo a idéia da ‘satisfação das necessidades básicas de aprendizagem (p. 97).

É significativo considerar que, nas análises apresentadas (TORRES, 1996; GADOTTI, 2000; SOUZA JUNIOR, 2000; FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, BOTEGA, 2003) sobre a Conferência Mundial de Educação para Todos de 1990, em Jomtien, antagonizaram-se duas posições: a ampliação e o encolhimento.

De um lado, uma visão que contemplava a ampliação da educação como meta a ser alcançada, definida no texto do documento final da declaração da Conferência Educação para Todos:

[...] jamais testemunharemos um outro momento tão propício à renovação do compromisso com o esforço a longo prazo para satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de todas as crianças, jovens e adultos. Tal esforço exigirá, contudo, um muito maior e racional aporte de recursos para a educação básica e capacitação do que tem sido feito até o momento. Todavia, os benefícios advindos deste esforço começarão a ser colhidos de imediato, e crescerão um tanto a cada dia, até a solução dos grandes problemas mundiais que hoje enfrentamos. E isso graças, em grande parte, à determinação e perseverança da comunidade internacional na persecução de sua meta: Educação para Todos (MACHADO, 2000, p. 39).

De outro lado, em sentido oposto, a tendência ao encolhimento, tendo por referência o BM e outras agências multilaterais, segundo as quais havia suficiência de recursos, porém estes não foram investidos de maneira eficiente. Além disso, com a liberação e a abertura de mercados, tornou-se fundamental a construção do novo consumidor, do trabalhador colaborativo, do mercado de trabalho adaptado às novas regras da larga onda recessiva, da educação promotora da equidade e de uma cesta básica de recursos educacionais. (SOUZA JUNIOR, 2000; TORRES, 1996; SILVA, 2009).

Em setembro de 1998, a Organização Mundial do Comércio (OMC), tendo por referência o documento (S/C/W/49), por meio de seu Conselho de Comércio e Serviços, propôs alguns dias, antes da Conferência Mundial de Educação Superior, em

Paris, a diversos ministros e governos a liberalização do setor de comércio de serviços educacionais. A OMC tomou como referência o acordo sobre comércio e serviços, o *General Agreement on Trade in Services* (GATS)³¹, celebrado em 1995.

Siqueira (2003) avaliou que

[...] como há grande resistência de muitos países em relação à comercialização da educação básica e média, os principais focos de pressão se situam na educação de adultos, educação superior e outros serviços educacionais, providos seja por instituições não-universitárias, pela associação de provedores nacionais e internacionais, pela venda de licenciamento (*franchises*) de cursos e programas de certas instituições internacionais, com ênfase na educação a distância, via transmissão a cabo/satélite, áudio e vídeo-conferências, programas de computadores, CD-ROMs e internet (SIQUEIRA, 2003, p.7).

No contexto da liberalização das práticas de comércio, a partir da primeira metade da década de 1990, Kempf (2002) afirmou que

[...] o interesse da OMC se esclarece quando o documento analisa as mudanças ocorridas nos últimos 20 anos no mercado educacional e a movimentação financeira envolvendo o comércio internacional de serviços educacionais. De fato, a Internet e as novas tecnologias eletrônicas revolucionaram o campo do ensino a distância: formaram-se redes de instituições e programas; convênios e franquias para ministrar cursos; e até a universidade virtual. Tudo isso através de acordos sem precedentes no campo institucional entre instituições de ensino públicas e privadas, às vezes envolvendo empresas gigantes das telecomunicações e da indústria, dentro e fora de fronteiras nacionais. Ao mesmo tempo, registrou-se uma tendência de encolhimento de fundos públicos na manutenção das universidades em países da Europa e nos Estados Unidos, diz a OMC, forçando-as a buscar novas fontes de financiamento para atingir seus objetivos, entre elas a atração de alunos estrangeiros, capazes de pagar anuidades (KEMF, 2002, p. 2).

³¹ Na proposta em vigor, os serviços educacionais agrupavam-se em quatro modos de oferta, que se entrecruzavam com os 5 níveis/setores educacionais: o Modo 1, oferta de serviços educacionais por provedores de distintos países (testes, aconselhamento, consultorias etc.); o Modo 2, consumo de serviços em outros países, por exemplo, cursos de línguas no exterior, pós-graduação, treinamentos etc.; o Modo 3, presença comercial via instalação de *campi* locais e/ou *franchises* e/ou educação à distância; e Modo 4, presença de pessoas físicas executando serviços em outros países (consultores, professores, administradores, pessoal para aplicação de testes etc.). De forma geral, os países desenvolvidos desejam, no Modo 4, apenas o trânsito de profissionais ligados aos serviços comerciais, excluindo os trabalhadores em geral, o que é uma demanda dos demais países. Os países devem se posicionar se aceitam totalmente, parcialmente ou não aceitam cada um desses modos, em referência a cada uma das categorias do setor (SIQUEIRA, 2003, p. 08).

Gianotti considerou “ingênuas” as reações da comunidade acadêmica, no tocante à proposta da OMC, afirmando que

[...] o escândalo é fora de propósito porque o ensino foi mercadoria desde a gênese da educação formal, na Grécia antiga, onde os sofistas já cobravam uma contrapartida por suas lições. A questão é negociar até que ponto o Estado é soberano para determinar as políticas públicas de educação. Se adotarmos uma posição angelical, escandalizados porque o ensino virou mercadoria, acabaremos negociando em condições desvantajosas (GIANOTTI, 2003, p. 1)

Tendo por referência o debate sobre a educação como serviço, Nóvoa (2007) avaliou que

[...] a agenda comunitarista por um lado, a agenda liberal por outro e ainda a agenda da privatização tendem a ver a escola como um serviço que se presta a alguém e não como um lugar onde se institui a sociedade, a cultura, onde nos constituímos como pessoas, onde nos constituímos dos nossos direitos próprios, e conseguirmos, a partir daí, criar uma palavra livre, autônoma nas sociedades contemporâneas. É preciso recusar todas as tendências que apontam a escola como um serviço e afirmá-la como uma instituição (NÓVOA, 2007, p. 50).

No Brasil, o processo de abertura e liberalização do mercado, além da redução da participação do Estado, limitação de garantias sociais, entre outros aspectos – resultando nos denominados ajustes estruturais (CHOSSUDOVSKY, 1995) – ocorre no contexto histórico da transição da ditadura militar ao retorno ao Estado de direito. Essa transição de um Estado centralizador, intervencionista, militar e autoritário, deu-se em meio a um processo de crise econômica. O apelo à liberalização foi difundido, amplamente, pelos meios de comunicação, como um produto a ser adquirido e consumido. Desta forma,

[...] com o esgotamento do modelo de padrão de financiamento do Estado calcado na tríade capital nacional, Estado e capital internacional, cujos planejamentos sintetizaram esta lógica, o Brasil adentra os anos 90 via seus governantes, dando ênfase aos estrangulamentos econômicos e sociais, tais como crise de governabilidade, inflação alta, déficit público, crise fiscal, equilíbrio

da balança de pagamentos, geração de divisas, reforma constitucional, entre outros, em cuja esteira os planejamentos deveriam agora se readequar como se estes fossem os únicos responsáveis por metas não atingidas. Assim sendo, para dar cabo dessa realidade um plano de estabilização monetária é alçado à substituição do planejamento e considerado pelo Governo e sua equipe econômica como uma forma mais elaborada de planejar os campos econômico e social para o conjunto dos brasileiros, quando o capital especulativo substitui o capital produtivo (FERNANDES, 2000 , p. 7).

A convocação da Assembleia Constituinte, em 1986, e a promulgação da Constituição de 1988, considerada o marco histórico de passagem ao Estado de Direito, fizeram-se sob bases e resquícios do Estado autoritário. Entretanto, como marco jurídico-institucional, a Carta de 1988 consolidou um conjunto de garantias e direitos aos cidadãos, considerados, sob a ótica do capital e dos setores conservadores, geradores do endividamento do Estado. Em 1989, ocorreram as primeiras eleições diretas para o cargo de presidente da República, após quase vinte e cinco anos de eleições indiretas que legitimavam a escolha dos militares.

No campo da educação, destacam-se como avanços obtidos a partir da Constituição de 1988, além da vinculação constitucional de verbas, a garantia de educação como um dos direitos sociais fundamentais, a gratuidade e obrigatoriedade do ensino público, a proposta de democratização da gestão, o regime de colaboração.

Foi nesse contexto que o governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) fundamentou seu discurso de transformação dos alicerces políticos do país – num projeto modernizante com a abertura ao capital e ao mercado internacional, fundados na dependência e nas práticas de controle das oligarquias tradicionais. Contudo, inversamente ao proposto, as práticas políticas “tradicionais”, a dependência e o favorecimento de grupos econômicos e oligarquias regionais foram mantidas e fomentadas na gestão de Fernando Collor de Mello. Além disso, objetivou-se a supressão de garantias e direitos conquistados na Carta de 1988, considerados como entraves à modernização e ao desenvolvimento do país.

O discurso em favor das privatizações, da liberação ao mercado externo, da modernização da administração pública, entre outros, camuflava as medidas restritivas de acordo com os interesses do capital. Envolvido em denúncias de corrupção e desvio de recursos públicos, em meio a uma crise econômica precipitada pela inflação, em outubro de 1992, Fernando Collor de Mello era afastado, através de um processo de

impedimento. Seu sucessor, Itamar Franco, integrante do PMDB, tentou um governo de coalizão e lançou mão de um plano de estabilização econômica e monetária, conhecido como Plano Real, que suavizava as reformas estruturais de ajuste econômico.

As eleições presidenciais de 1994 resultaram na vitória de FHC, liderando uma coligação de partidos que reunia setores liberais, conservadores e neoconservadores, tendo o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido da Frente Liberal (PFL) como lideranças. Durante o governo FHC (1995-2002), foram aprofundados e fomentados as reformas e os ajustes neoliberais, ainda sob os auspícios do Plano Real, um plano de estabilização monetária,

De maneira geral, pode-se observar, no primeiro momento da gestão FHC (1995-1998), um período de implementação e aprofundamento dos ajustes estruturais. Nesse momento, houve uma predominância do capital financeiro³² no interior do bloco de sustentação política do governo. A partir da segunda etapa da gestão FHC (1999-2002), embora ainda presente, houve a hegemonia do capital financeiro, mas “com uma maior acomodação dos interesses de outras frações do capital participantes do bloco do poder, especialmente os seguimentos exportadores” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 97).

Na avaliação de Frigotto e Ciavatta (2003), FHC constituiu um governo de

centro-direita e, sob a ortodoxia monetarista e do ajuste fiscal, agora no contexto da férrea doutrina dos organismos internacionais seguiu a cartilha do consenso de Washington, efetiva as reformas que alteram profundamente a estrutura do Estado brasileiro para ‘tornar o Brasil seguro para o capital (p. 105).

³² O conceito de capital financeiro aqui referenciado considera a estreita ligação entre o capital de financiamento, sob o controle do sistema bancário e o capital industrial, desenvolvendo-se, historicamente, numa etapa específica da dinâmica do sistema capitalista. Constituiu-se, portanto, em uma forma singular de desenvolvimento do capitalismo. Em outras palavras, “[...] a concentração e a centralização haviam criado as firmas de monopolistas na indústria, enquanto a ascensão de um moderno sistema de crédito havia concentrado nas mãos dos bancos as poupanças de toda a comunidade; a fusão dos dois resultou do fato de não terem as empresas monopolistas para onde se voltar de modo a obter vultuosos financiamentos de que necessitavam para facilitar sua acumulação, ao passo que os bancos não tinham alternativas lucrativa senão investir na indústria seus grandes fluxos de fundos” (WEEKS, 2001, p. 47-51).

A partir da década de 1970 e, em especial, nas décadas seguintes, acentuou-se o papel dos bancos privados no sistema capitalista, resultando em um poder discricionário de movimentar créditos em escala mundial, nesse sentido, diversos governos de países subdesenvolvidos, em desenvolvimento e até dos regimes burocráticos do Leste Europeu, tornaram-se credores desses bancos. O poder dos bancos privados no contexto do capital financeiro decorre do controle “estrutural que seu capital de financiamento (e de outros) exerce nos mercados cambiais e monetários, determinando as taxas de juro e as taxas de câmbio que influenciam toda a economia” (WEEKS, 2001, p. 50).

Constituíram os alicerces dos ajustes e as reformas implementadas pela gestão FHC basicamente quatro estratégias complementares e articuladas: a descentralização, a “autonomia”, as privatizações e a desregulamentação.

Botega (2005) denominou esse processo de ações articuladas e complementares como *concentración*, destacando o fato de que a descentralização e autonomia visavam a transferência aos agentes econômicos, sociais e educacionais da responsabilidade na disputa do mercado e a venda de seus produtos e serviços.

A desregulamentação se justificava conforme os ajustes implementados, na medida em que, ao suprimir normas, leis, regulamentos e direitos adquiridos, procedia-se, portanto, uma retirada de “privilégios históricos” que obstaculizavam o desenvolvimento das leis de mercado e o desenvolvimento da economia e, em última análise, do próprio país. Nesse sentido, foram propostas e realizadas reformas no sistema de previdência e assistência social e a própria reforma do Estado.

Com relação às privatizações, é significativo afirmar que o objetivo primordial não consistia na transferência de empresas públicas ou estatais ao setor privado, mas em transformar o mercado em “regulador inclusive dos direitos sociais” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 106). Ou seja, ao privatizar direitos como a saúde, educação, previdência e assistência social, entre outros, asfixiava-se a capacidade do Estado de realizar políticas públicas sociais. Em última análise, os ajustes promoveram as bases de um Estado mínimo, funcional aos interesses do mercado (BOTEGA, 2005).

Ao reduzir direitos e liberalizar o mercado, reduzindo as possibilidades de ampliação das políticas públicas aos setores sociais pelo processo de concentração de renda e das condições socioeconômicas, a gestão FHC passou a privilegiar a orientação focalizada em suas políticas públicas de cunho social. Em outras palavras, o objetivo era atingir os “mais pobres entre os pobres”, mas em consonância com os ajustes às demandas do grande capital. Segundo Frigotto e Ciavatta (2003, p. 107), “pela primeira vez, em nossa história republicana, transforma o ideário empresarial e mercantil de educação escolar em política unidimensional do Estado”.

Durante a gestão do presidente FHC (1995-2002), os debates sobre a educação, os mecanismos de financiamento, o regime de colaboração entre o governo federal e os governos subnacionais e, especialmente, o Fundef ganharam corpo e centralidade, podendo-se constatar a existência de uma “ampla reforma educacional” (SOUZA JUNIOR, 2001; BOTEGA, 2005). Essa reforma educacional inseriu-se no

contexto da reforma do Estado e das exigências do ajuste estrutural e foi delineada a partir de critérios como a racionalidade e a eficiência da gestão, o comprometimento de recursos mínimos, ou seja, a redistribuição dos recursos já existentes e descentralização administrativa. Em outras palavras,

[...] no campo de atuação da política social do Estado, podem ser encontrados vários desses esquemas de racionalidade, inclusive em relatórios oficiais, que os recomendam e descrevem explicitamente como cálculos estratégicos que transcendem setores específicos. É o caso, por exemplo, da idéia do *aumento de eficiência da política social através do reforço de estratégias preventivas de solução de problemas* (em lugar de estratégias ex. post. de caráter “curativo”). A prática das inovações sócio-políticas orientou-se por essa idéia, com iniciativas, entre outras, na área da política de saúde (melhoria nas condições patogênicas de trabalho e de vida, exames médicos coletivos, de caráter preventivo), da política educacional (ensino pré-primário, ênfase na “flexibilidade” e nas “qualificações-chave”, dentro da formação profissional), e da proteção ao trabalho (“humanização”, lei dos médicos de empresas, diretrizes sobre os locais de trabalho, lei de proteção ao trabalho juvenil etc.). No caso de tais medidas é mais que óbvio o interesse de órgãos estatais em resolver esses problemas de forma pouco dispendiosa, atendendo tão cedo quanto possível às reivindicações e funções institucionalizadas (OFFE, 1984, p. 42, grifos do original).

Em tal contexto, internamente, a Constituição de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), o Plano Decenal de Educação (1993-2003) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9.394 de 1996, constituíram-se como os principais marcos históricos, jurídico-institucionais e educacionais que alicerçaram os debates, as propostas e a organização da educação nesse período. Contudo, é preciso considerar que, embora constante no texto da Constituição de 1988, o Plano Decenal de Educação foi negligenciado durante a gestão FHC.

A Constituição de 1988, marco institucional da organização do Estado democrático de Direito no Brasil, após a ditadura militar, possibilitou os avanços significativos, frutos da organização das exigências da sociedade civil organizada, no campo da educação. Destacadamente, situam-se como conquista, embora considerados os limites de “princípios gerais”, entre outros aspectos: a existência de um capítulo destinado à educação; a responsabilização do Estado como promotor da educação (arts.

205 e 208); a gratuidade do ensino público, gestão democrática e valorização dos profissionais da educação (art. 206); o regime de colaboração (art.211); a retomada da proteção de recursos (art. 212) e o estabelecimento de verbas públicas para o setor público (art. 213). Entretanto, como resultado de um tensionamento que opôs os setores conservadores comprometidos com a política de liberalização e privatização, além da visão de alocar recursos mínimos ao desenvolvimento da educação à efetiva consolidação de uma educação pública, gratuita e universal, esses mesmos artigos encerraram limites, utilizados pelos governos, no sentido de fomentar e privilegiar a setorização e a focalização das políticas educacionais (SHIROMA, MORAES, EVANGELISTA, 2007).

Tendo por referência o desenvolvimento histórico dos países latino-americanos, pode-se considerar a quase inexistência de políticas sociais universais ou de estabelecimento do Estado do bem estar. A partir do final da década de 1980, com o retorno ao Estado de Direito, a maioria dos países da América Latina assumiu as recomendações formuladas pelas agências internacionais, particularmente o BM, em meio ao processo de ajustes estruturais, no sentido de combater a pobreza. Foi no interior dessa racionalidade de custos mínimos e eficiência gerencial que se implementaram as políticas focalizadas no combate à pobreza. Em outras palavras,

[...] no âmbito do tratamento da “questão” social, retira-se o caráter universal dos direitos especialmente, aqueles securitários, para uma política que se orienta gradativamente para uma avaliação dos atributos pessoais (os mais aptos, os realmente pobres, os mais pobres entre os pobres) e morais (aqueles que “devem” receber a assistência). Por outro lado, o caráter fragmentado da incorporação de diferentes segmentos da classe trabalhadora ao sistema (baseado num sistema de direitos, restrito à camada assalariada) gerou uma reconversão perversa de benefícios-obrigações em privilégios. Hoje, o que é dever de proteção do Estado (para todos) converte-se, supostamente e de forma perversa, em indivíduos perversos, imorais diante do sistema, responsáveis pela miséria dos outros (IVO, 2001, p. 66).

Esse enfoque é reforçado pelo fato de que os ajustes estruturais adotados requeriam a limitação da presença do Estado e, portanto, a limitação dos recursos, bem como a estratégia de privatização. O regime de colaboração, constante no art. 211,

dependia, até a primeira década do século XXI, de regulamentação. A proteção de verbas foi realizada sobre os impostos, e não sobre o conjunto da receita tributária. Além disso, ainda na primeira metade dos anos de 1990, a DRU retirou recursos da educação. Ainda no campo dos recursos públicos, garantiu-se que instituições educacionais não públicas, consideradas filantrópicas ou não lucrativas, receberiam verbas públicas.

No entanto, o direito à educação pública e gratuita, preconizado na Carta de 1988, é ainda algo por se consolidar. Souza Junior (2000) afirmou que o conceito de “educação básica”, ou seja, a agregação da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio está apenas “implícita” na Carta de 1988. Entretanto, o sentido de educação básica foi se refuncionalizando, de acordo com os interesses das reformas de ajuste e das propostas dos organismos multilaterais, no contexto das reformas estruturais da década de 1990. A esse respeito, é significativo destacar que, segundo uma das agências multilaterais³³,

[...] normalmente se proporciona educación básica completa en forma gratuita, ya que ella es esencial para la adquisición de los conocimientos, las aptitudes y las actitudes que necesita la sociedad. La definición de educación básica varía según el país, pero normalmente abarca por lo menos la educación primaria y con frecuencia también la secundaria de primer ciclo (aunque no siempre, como lo demuestran el ejemplo de Corea) (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 117).

Outra concepção é aquela que defende o sentido da educação básica a partir de

[...] uma “visão ampliada” da *educação básica* que inclui igualmente a crianças, jovens e adultos, iniciando-se com o nascimento e se estendendo pela vida toda, não se limitando à educação escolar nem à escola de primeiro grau, nem tampouco a um determinado número de anos ou níveis de estudo, mas que se define por sua capacidade de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem de cada pessoa (TORRES, 1996, p. 133).

³³ Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Unesco, Unicef, entre outras.

A opção pela política de ajustamento e pelas reformas estruturais dos anos de 1990 incorporou propostas educacionais de agências multilaterais, resultando na focalização da política educacional no ensino fundamental. Dessa forma, a focalização nas camadas mais pobres da população foi alicerçada

[...] no objetivo de promover o uso mais produtivo do recurso mais abundante entre os pobres – o trabalho, ao mesmo tempo em que lhes fornece um pacote de serviços que viabilize a sua sobrevivência. Dessa visão deriva um conjunto de diretrizes educacionais defendidas pelo Banco Mundial e que foram progressivamente assimiladas pelo governo brasileiro e executadas enquanto políticas públicas. Podemos destacar a descentralização dos sistemas educacionais (municipalização), a concentração dos recursos públicos no ensino primário e secundário inferior (ensino fundamental), realocação de recursos do ensino superior para a educação básica (diminuição de investimentos federais no caso brasileiro), contrapartida financeira por parte dos setores médios dos serviços educacionais (devido à resistência isso não foi plenamente efetivado, mas por outro lado o congelamento das vagas nas universidades públicas e a liberalização na abertura de faculdades particulares tiveram efeito semelhante) e criação de sistemas de monitoramento de avaliação de aprendizagem dos alunos (plenamente desenvolvidos) como formas de incentivar a competição a partir da propaganda negativa (ARAÚJO, 2006, p. 106).

Conforme Botega (2003, p. 9), “a forma mais concreta de buscar solidificar esta política foi, acima de tudo, a incorporação da política educacional do Banco Mundial, que levou o Brasil a adotar o ‘encolhimento’ da proposta de Jomtien”.

Com relação ao Plano Decenal de Educação (1993-2003), é significativo considerar o contexto histórico e político marcado pelo afastamento do presidente Fernando Collor de Mello e o apoio de setores da oposição ao governo Itamar Franco. Havia, portanto, uma conjuntura favorável ao desenvolvimento do governo e um apoio de parcela significativa da sociedade brasileira. Nesse sentido, a organização e a construção do Plano Decenal de Educação caracterizaram-se por três fases: a elaboração e discussão de um plano indicativo; o desenvolvimento de parcerias com setores da sociedade civil e a aliança com bases federativas.

Como resultado desse processo, os primeiros meses de trabalho culminaram na Semana Nacional de Educação para Todos, de 10 a 14 de maio de 1993, e na definição do Compromisso Nacional com a Educação para Todos. Ocorreu, ainda, uma participação da sociedade por meio de sugestões e propostas e da elaboração dos Planos

Decenais Municipais e Estaduais. O processo chegava ao fim com os debates nas escolas do país.

Constituíam as principais metas do Plano Decenal, entre outras: o fomento, em 50% dos níveis de aprendizagem; a elevação da cobertura da população em idade escolar, em 94%; redução da repetência e evasão nas primeira e quinta séries do ensino fundamental; ampliação do atendimento à educação de jovens e adultos e, no campo do financiamento à educação, ampliação do percentual gasto no Produto Interno Bruto (PIB) nacional para 5,5%. (BRASIL, PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO, 1993)

Conforme avaliação, foram conquistados alguns avanços no Plano Decenal de Educação

[...] no sentido da implementação deste Plano foram estabelecidos no “Acordo Nacional de Educação”. A idéia do acordo foi a de focalizar os pontos prioritários para avançar na implantação da política a partir de Três dimensões estratégicas: Necessidades básicas de aprendizagem; Profissionalização do magistério; e Regime de Colaboração Também foi firmado, em 1994, o “Acordo Nacional de Valorização do Magistério da Educação Básica”, que, segundo Rezende Pinto (2002, p. 111), “estabelecia o compromisso de se fixar um Piso Salarial Profissional Nacional de R\$ 300,00 (BOTEGA, 2003, p. 12).

Entretanto, alicerçada em uma análise sobre os fundamentos educacionais e propostas educacionais do Plano, Akkari (2001) afirmou que a ancoragem pedagógica seguiu a lógica tecnicista – particularmente ao enfatizar a produtividade e eficiência da escola, a priorização das técnicas da educação à distância como mecanismo de superação da baixa qualidade do ensino e ausência da discussão sobre a função política da escola e seu papel na formação do cidadão. Botega (2001, p. 13) considera que no “Plano Decenal está presente uma forte tensão no sentido de prevalecer o ‘encolhimento’ da Educação para Todos”³⁴. Com relação ao discurso e à elaboração da LDB durante a Assembleia Constituinte e, logo após a promulgação da Constituição de 1988, foram presentes os debates e as propostas de organização. Em maio de 1993, o projeto deu entrada no Senado Federal. A versão final do projeto aprovado na Câmara, a partir do substitutivo do deputado Jorge Hage e que ingressava no Senado, havia sido

³⁴ Salientamos que o Plano Decenal de Educação não foi efetivado.

fruto de amplas discussões, com razoável participação popular. Este conseguia, em linhas gerais, representar os interesses daqueles segmentos comprometidos com a construção de uma escola pública de qualidade, articulados em torno do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública³⁵. No Senado, o substitutivo elaborado pelo senador Cid Sabóia, relator do projeto, fora aprovado pela Comissão de Educação, em 30 de novembro de 1994, e encaminhado ao plenário em dezembro do mesmo ano.

Porém, ao invés de se proceder à votação, o que ocorreu, sobretudo a partir das definições da eleição de 1994 e da nova composição partidária, foi o congelamento temporário do projeto, a partir de uma estratégia de fazer centenas de destaques e emendas por parlamentares da base do governo e, assim, ir ganhando tempo na tramitação, ao mesmo tempo em que ia implantando a reforma educacional por decretos e outras medidas. (BOTEGA, 2003)

Com relação à tramitação da LDB, argumentou-se inconstitucionalidade do projeto, entretanto, Pinto (2002) afirmou que

[...] a nova composição partidária, que deu uma folgada maioria nas suas duas casas ao governo, e uma ação incisiva do MEC provocaram uma reviravolta no processo e, por meio de uma manobra regimental no Senado, o projeto originário da Câmara e fruto de longa discussão é substituído por outro, elaborado, a toque de caixa, na 'cozinha' do MEC mas com a paternidade assumida pelo senador Darcy Ribeiro. Este projeto é aprovado em fevereiro de 1996 no plenário, de onde retorna a Câmara, que introduz pequenas alterações e o aprova em 17 e dezembro de 1996. De lá segue para sanção presidencial e é promulgado lei em 20 de dezembro do mesmo ano, sem qualquer veto presidencial, fato raro em nossa história e que mostra sua total sintonia com a nova aliança no poder (p. 112).

A Lei nº 9.394/1996, além de manter os dispositivos constitucionais que consagravam o ensino público e gratuito, o direito à educação e a valorização do

³⁵ O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, congregava diversas entidades ligadas à educação como sindicatos, associações de professores e trabalhadores da educação, movimento popular, bem com entidades da sociedade civil organizada, como a OAB, e durante os debates da Assembléia Nacional Constituinte e tramitação do projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, defenderam propostas em favor da educação pública e gratuita. O Fórum foi desarticulado em 2003 e rearticulado em 2011.

magistério também no campo do financiamento à educação, reafirmava a vinculação e estabeleceu, nos artigos 69, 72, 73 e 75, mecanismos de regulação e controle dos percentuais vinculados. Já nos artigos 70 e 71 foram as referências quanto à “manutenção e desenvolvimento do ensino” e, nos artigos 75 e 76, destacou-se o significado do regime de colaboração entre os entes federativos. Entretanto, o art. 4º mantinha a concepção de uma ação setorializada e focalizada ao sustentar a garantia de ensino público obrigatório apenas para o ensino fundamental, conforme o disposto na Carta de 1988.

No conjunto de instrumentos jurídicos que deram suporte à reforma educacional da década de 1990, assumiu relevância o Estatuto da Criança e do Adolescente. Criado em 13 de julho de 1990, o Estatuto foi instituído como Lei Federal n.º 8.069/1990, obedecendo ao disposto no artigo 227 da Constituição Federal de 1988.

Com o intuito de proteger a infância, a Carta Magna optou por deixar expressos os direitos assegurados à criança e ao adolescente, como se depreende da leitura do artigo 227. Mas, o dever de proteção cabe não só ao Estado, mas também à família e à sociedade, atribuindo-lhes a obrigação de resguardar o direito à vida, à saúde, alimentação, assim como outros fundamentais à dignidade de qualquer pessoa humana. Exigia-se, portanto, a cooperação de todos os setores da sociedade.

A Constituição de 1988 prevê, dentre os Direitos e Garantias Fundamentais, o direito à infância, previsto no Capítulo II, do Título II, em seu artigo 6º. Configura-se como um direito social que enseja uma obrigação positiva do Estado, ou seja, a adoção de todos os meios necessários para o seu resguardo, adotando a chamada Doutrina da Proteção Integral, cujo pressuposto básico afirma que crianças e adolescentes devem ser vistos como pessoas em desenvolvimento, sujeitos de direitos e destinatários de proteção integral.

Os 267 artigo do Estatuto garantem os direitos e deveres de cidadania a crianças e adolescentes, determinando, ainda, a responsabilidade dessa garantia aos setores que compõem a sociedade, sejam estes a família, o Estado ou a comunidade. O art. 54 do Estatuto da Criança e do Adolescente dispõe:

Art. 54 É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:
I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
II – progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;

- III – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
 - IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;
 - V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
 - VI – oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do adolescente trabalhador;
 - VII – atendimento no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.
- § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.
- § 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente.
- § 3º Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsável, pela freqüência à escola (BRASIL, ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2002, p. 30-31).

Observe que o art. 54 do referido Estatuto, que dispõe sobre os deveres do Estado para com as crianças e os adolescentes, já sinalizava uma focalização política, ao determinar a prioridade no ensino fundamental e a progressividade na extensão da gratuidade e obrigatoriedade no ensino médio.

A argumentação do governo FHC para justificar a política focalizada no ensino fundamental era de natureza técnica e estruturava-se nos limites impostos pela legislação vigente. Os documentos que formaram a base para a reforma educacional da década de 1990 foram utilizados no sentido de justificar e legitimar a focalização no nível fundamental.

A Constituição de 1988 já havia determinado que aos municípios coubesse atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, e aos estados e ao Distrito Federal também, em especial, nas últimas quatro séries do ensino fundamental e no ensino médio. O governo federal, por sua vez, exercia função redistributiva e supletiva, cabendo-lhe prestar assistência técnica e financeira às outras esferas de governo.

Paralelamente, o governo reconhecia também os limites e contradições da vinculação constitucional de verbas, considerando-a como

[...] antiga reivindicação de professores e profissionais da área. Mas esta reserva de recursos não se mostrou suficiente para solucionar os problemas de atendimento: não foi capaz de garantir o financiamento adequado ao ensino obrigatório, tampouco trazer maior transparência e equidade ao gasto público correspondente. O descumprimento da vinculação constitucional generalizou-se. A lei reservava os recursos, mas não introduzira mecanismos de fiscalização e controle eficientes. Governos estaduais e municipais realizavam verdadeiros malabarismos para incluir no orçamento da educação outros gastos da administração. E a legislação contábil permitia, como permite até hoje, encobrir a existência desses artifícios, por onde escoavam os recursos que deveriam ser investidos na Educação. Diante da tolerância da legislação, as contas eram facilmente aprovadas pelos órgãos encarregados de examiná-las, os Tribunais de Contas (SEMEGHINI, 2001, p. 2-3).

Essa visão foi compartilhada por Mendes (2004):

[...] detectou-se, também, a importância de se direcionar os recursos da educação fundamental para as despesas que garantissem maior retorno educacional. Constatou-se que, historicamente, os políticos preferiram investir mais nos itens de maior visibilidade e retorno eleitoral, como a infra-estrutura da educação (construção de escolas, de quadras esportivas nas áreas das escolas) e o fornecimento de materiais (uniformes, cadernos etc.), do que na qualidade do ensino, em especial, na remuneração dos professores (MENDES, 2004, p. 5)

As avaliações de Semeghini (2001a; 2001b) e Mendes (2004) sinalizam o fato de que os mecanismos de controle social de recursos eram inexistentes ou desconhecidos pela sociedade, da mesma forma que as ações da maioria dos gestores públicos são feitas contra a lei ou para burlá-la. Assim, o controle da informação e os resquícios do Estado autoritário eram utilizados pelos governos, que se beneficiaram com o retorno ao Estado de direito, mas mantiveram o controle autoritário sobre a sociedade.

Além disso, não é a legislação contábil que permite encobrir os desvios e os crimes com os recursos públicos, mas a utilização em prol daqueles que detêm a apropriação privada do conhecimento técnico e o uso da lei para justificar as atitudes de desvio. A afirmação parece descontextualizada e, implicitamente, vem justificando, no texto, os crimes cometidos contra a sociedade. Ao mesmo tempo, é fundamental relembrar que os TC, órgãos de controle dos recursos e da gestão pública, entre outros

aspectos, têm seus conselheiros indicados pelo poder executivo e assessoram o poder legislativo.

Ora, tanto os representantes do executivo como os do legislativo foram eleitos pela sociedade para prover as necessidades, os recursos, as políticas e os projetos de interesse desta. Admite-se, a partir do texto, que o papel dos órgãos de controle constituiu-se apenas em legitimar as medidas e os interesses daqueles que estão no controle dos poderes legislativo, executivo e do próprio judiciário. Configura-se, pois, mais do que um crime, um atentado ao Estado de direito. Observa-se que, na justificativa apresentada, não se faz referência ao controle social ou à participação da sociedade nessa fiscalização dos recursos que ela própria produz.

O governo também reconhecia essas contradições da sociedade brasileira, de forma mais acentuada a concentração de renda, as desigualdades sociais, as desigualdades regionais, o descompromisso de grande parcela dos governos com a educação, as diferenças microrregionais, entre outros aspectos. Na avaliação governamental,

[...] a falta de uma legislação educacional ordenadora também contribuía para uma descontinuidade de ações, que se alteravam ao sabor das mudanças de comando nos executivos estaduais e municipais e da prioridade que cada um dava à Educação. Iniciativas exitosas de um governo poderiam receber uma pá de cal da administração seguinte, sem que houvesse qualquer impedimento legal. [...] Outro aspecto a ser levado em conta é o fato de o Brasil ser um país de grandes contrastes regionais. Assim, se tomarmos o ano de 1994, enquanto no Sudeste, região que no mesmo ano detinha 56,57% do PIB brasileiro, a taxa de atendimento de crianças de 7 a 14 anos no Ensino Fundamental era de 96,1%, no Nordeste (responsável por 13,97% do PIB) este percentual era de 87,3%. Neste mesmo ano, o tempo médio de estudo da população nordestina era de 4,2 anos, enquanto no Sudeste este número era de 6,3 anos. Nas regiões mais pobres do país, a capacidade de investimento do setor público na Educação é muito menor que a de regiões mais ricas, como o Sudeste e o Sul (SEMEGHINI, 2001a, p. 3-4).

Embora reconhecesse as contradições, Semeghini (2001a) remetia o problema para a desigualdade regional e a forma de ocupação do espaço geográfico, pela população e distribuição desigual de recursos, mas omitia o papel do regime federativo, constitucionalmente previsto e, sobretudo, do governo federal nesse regime. Concluiu afirmando que

[...] agravando esses desequilíbrios regionais, características históricas faziam com que o alunado se distribuisse de forma muito desigual entre redes estaduais e municipais. A capacidade de investimento da esfera estadual sempre se mostrou maior que a de municípios, principalmente nos Estados mais pobres da federação. Mas era justamente nos Estados mais pobres que os municípios arcavam com a maioria dos alunos do Ensino Fundamental. Nos municípios nordestinos, principalmente do interior, onde os recursos são mais escassos, as Prefeituras tinham que arcar com a despesa de manutenção do ensino, já que o Governo Estadual não estava presente, enquanto nas regiões mais ricas, a presença dos Governos Estaduais predominava (SEMEGHINI, 2001a, p. 5).

Também se destacam, neste contexto, os estudos (BARROS; FOGUEL, 2001) que indicavam que o problema, tanto no campo educacional, quanto no das políticas públicas em geral, no Brasil dos anos de 1990, não se situava na ausência ou ampliação da necessidade de ampliação das verbas, mas na gestão equivocada com relação ao uso destas.

Tendo por referência a pesquisa sobre padrões de vida, visando a focalização dos gastos públicos nas regiões nordeste e sudeste, Barros e Foguel (2001) afirmaram que

[...] a combinação da má focalização dos gastos públicos sociais com o fato de que esses gastos representam uma parcela considerável do que se necessita para erradicar a pobreza no País permite concluir que é possível reduzir a pobreza sem a necessidade de qualquer aumento no volume total de gastos na área social. Embora se reconheça que o (re)desenho de programas públicos adequadamente focalizados é uma tarefa complexa, essa conclusão nos parece auspiciosa uma vez que aponta para uma solução para o problema da pobreza, que depende mais do aperfeiçoamento das políticas públicas do que da elevação dos gastos. Isso torna-se particularmente relevante em momentos de ajuste fiscal, tal como o que o País está atravessando (BARROS; FOGUEL, 2001, p.120).

Assim, propunham os autores que o Brasil não se situava como um país pobre, já que 75% da população mundial à época possuíam renda *per capita* inferior à média brasileira. Embora reconhecessem que grande parte das famílias do país sobrevivesse com renda inferior ao necessário, consideravam que o problema estava na

má focalização (BARROS; FOGUEL, 2001) dos gastos públicos nas políticas sociais. Infere-se, portanto, que se configura uma justificativa a tendência de focalização dos gastos públicos. Essa focalização estava inserida num contexto mais amplo: a necessidade do ajuste estrutural para o processo de modernização do país. Neste sentido, não havia necessidade de ampliação ou de novos recursos, mas o equacionamento dos problemas de gestão dos recursos existentes.

Buarque (2006) também identificou que o problema da educação no Brasil situa-se muito mais na esfera da gestão do que no do financiamento e afirmou sobre a criação de um fundo destinado ao financiamento da educação básica brasileira:

[...] maior limitação do Fundeb está na percepção equivocada de que o problema da educação está na falta de dinheiro. O que atrasa a educação brasileira, muito mais do que a falta de recursos, é o descaso com que sucessivos governos federais tratam a educação: como se ela fosse um problema municipal, e não uma responsabilidade federal (BUARQUE, 2006, p. 2).

Num contexto de reformas e ajustes estruturais em que a definição das políticas sociais foram destinadas, prioritariamente, aos “mais pobres entre os pobres”, a política educacional do governo FHC (1995-2002) definiu-se no sentido de uma “ampliação encolhida”.

No entanto, os estudos e pesquisas de Castro (2001; 2006; 2010), entre outros, apontam para a necessidade de mais recursos para a educação, já que se constitui em um serviço que, permanentemente, necessita de maior aporte de verbas, na medida em que cresce a quantidade de matrículas. Isso significa que

[...] a educação está na agenda de prioridade e significa mais recursos para a educação. Não dá para fazer o discurso de que a educação é prioridade e manter o recurso idêntico. Qualidade da educação se faz com mais recursos. Qualidade da educação se faz com piso nacional salarial. Qualidade da educação se faz com política ativa de formação de professores – é disso que estamos falando. E isso significa mais recursos [...] (CASTRO, 2006, p. 25).

Conforme a avaliação de Pinto (2002),

[...] no que se refere ao financiamento da educação, podemos dizer que a política para o setor nos anos FHC teve como pressuposto básico o postulado de que os recursos existentes para a educação no Brasil são suficientes, cabendo apenas otimizar a sua utilização, por meio de uma maior focagem nos investimentos e uma maior “participação” da sociedade (PINTO, 2002, p.124).

Em outras palavras, a política é focalizada no ensino fundamental “gratuito, obrigatório, presencial, e na faixa etária de 7 a 14 anos” (CURY, 2002, p.115), e na aceleração da descentralização entendida como municipalização da modalidade de ensino focalizada. Isso ocorreu devido ao fato de a União vincular o repasse de uma parcela da receita de impostos ao número de alunos matriculados no ensino fundamental regular. (BOTEGA, 2001)

2.3 O Fundef no contexto focalização política no ensino fundamental durante o governo FHC (1995-2002)

Inserida no contexto da reforma da educação que caracterizou a gestão FHC e considerando as desigualdades existentes nas redes de ensino entre as regiões, estados e nos padrões de qualidade, o governo federal propôs como meta principal a universalização do ensino fundamental. Considerava o governo que, no nível fundamental, seriam alcançados os maiores benefícios, tanto coletivos quanto individuais. Além disso, ainda conforme a visão do governo, repesava-se os alunos no ensino fundamental, daí ser o foco das políticas educacionais (SEMEGHINI, 2001a).

Nesse sentido, implementou-se uma série de medidas que priorizavam o ensino fundamental, dentre as quais se destacaram a atuação da Secretaria do Ensino Fundamental; a criação do Sistema de Avaliação da Educação Brasileira (SAEB)³⁶; o campo da avaliação; os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) de 1997 e o Programa Nacional do Livro Didático³⁷ (PNLD), no currículo; o Plano de Desenvolvimento da

³⁶ Criado em 1988, foi implementado a partir de 1990, sob a direção do INEP e, a partir de 1995, incorporou a preocupação com a comparabilidade dos dados.

³⁷ Criado em 1929 (com outra denominação), o PNLD atendia a algumas séries do ensino fundamental durante a gestão Fernando Collor de Mello. Teve suspensa parte da distribuição e, a partir de 1996, as responsabilidades com a coordenação, avaliação e distribuição dos livros ficaram sob a responsabilidade da Secretaria de Educação Básica.

Escola (PDE-escola)³⁸ na gestão e os programas Educação à Distância (EaD) e TV Escola. No campo do financiamento à educação, realizou-se a modificação no art. 60 das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988 por meio da PEC 233, que deu origem ao Fundef.

Aprovada majoritariamente, em 13 de setembro de 1996, a Emenda Constitucional 14/1996 foi regulamentada pela Lei nº 9.424/1996. A EC 14/1996, além de criar o Fundef, suprimia alguns direitos constitucionais, como por exemplo a extensão do ensino fundamental para os maiores de 14 anos.

Conforme a Lei nº 9.424/1996, cada Estado e o Distrito Federal possuem o seu fundo para promover a distribuição dos recursos entre os seus municípios e o próprio Estado. Ou seja, as contribuições dos estados não são, em hipótese alguma, transferidas para outros. O Fundef, como fundo contábil, implicou em uma redistribuição de recursos entre os municípios e o próprio Estado. A participação da União foi direcionada para os Estados em que o fundo não alcançava valores suficientes para satisfazer o valor mínimo anual por aluno, que representava uma média nacional. Cabia à União, portanto, a obrigação de complementar até alcançar tal montante.

Entretanto, observou-se que a instituição do Fundef, além de priorizar o ensino fundamental, não incluiu recursos tanto para educação infantil, como outras etapas da Educação Básica; retirou recursos da União para o combate ao analfabetismo, conforme estabelecia o artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias; foi ancorado na visão de que o Brasil gasta mal os recursos destinados à educação e, portanto, não seria necessário um maior aporte de recursos; a proposta de descentralização propalada pelo fundo, resultou na maior responsabilização de Estados, Distrito Federal e Municípios na composição dos recursos do Fundef; além disto, Estados e Municípios tiveram ampliadas as dificuldades e limitações no sentido de ampliar o atendimento a outras etapas e modalidades, entre outros aspectos.

O Fundef estabeleceu, por um novo período de dez anos (1997 a 2007), além da prioridade no ensino fundamental, a intenção de conferir uma remuneração condigna ao magistério desse nível de ensino. Para fazer com que esses objetivos fossem cumpridos, o “dispositivo legal introduziu uma sequência combinada de subvinculações sobre os recursos financeiros específicos para a educação” (BASSI, 2008, p. 2).

³⁸ Cf. Fonseca; Oliveira, 2003.

Dessa forma,

[...] um primeiro mecanismo automático de subvinculação determinou que um percentual mínimo de 60% incidente sobre a vinculação de 25% da receita dos impostos arrecadados e recebidos pelos governos estaduais e municipais fosse aplicado no ensino fundamental. Simultaneamente, um segundo mecanismo fez com que a maior parte dessa subvinculação passasse a ser retida nos FUNDEFs, em cada estado. A redistribuição desses recursos retidos beneficiou unicamente as redes de ensino que mantinham o ensino fundamental regular. Um valor mínimo por aluno/ano (*per capita*), resultado da divisão da soma dos recursos retidos pelo total das matrículas do ensino fundamental, serviu como parâmetro de redistribuição (BASSI, 2008, p. 4-5).

Gemaque (2007) definiu o Fundef como um fundo de gestão, pois,

[...] sua dinâmica consiste, num primeiro momento, na centralização dos recursos, para depois redistribuí-los na proporção do número de matrículas existentes nas respectivas redes de ensino. A sua estrutura não visa à ampliação dos recursos, mas à focalização na sua aplicação. Não se trata de um fundo canalizador de novos recursos, mas de gerenciamento, cuja tarefa foi concedida à União que o criou e o gerencia. Esta medida é interpretada por alguns advogados e juízes como inconstitucional, por ferir os princípios do federalismo, no que concerne à intervenção da União na autonomia financeira dos estados e municípios, na aplicação dos seus recursos (GEMAQUE, 2007, p.23-24).

O Fundef, como observado anteriormente, determinou aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a responsabilidade de arcar com os recursos do fundo, dessa forma caberia à União a função supletiva e redistributiva, complementando os fundos daqueles estados, cuja arrecadação não assegurava o valor mínimo por aluno ao ano, fixado anualmente em decreto presidencial, com base na previsão da receita e das matrículas. Embora aprovada, a Lei nº 9.424/1996 recebeu vetos presidenciais. Um deles impedia que as matrículas dos jovens e adultos que pleiteavam o ensino fundamental fossem computadas para efeito de cálculo do valor mínimo aluno/ano. Adotava-se o critério da racionalidade no gerenciamento dos recursos destinados à educação, em outras palavras, a expansão encolhida.

Paradoxalmente, o Fundef engendrado na perspectiva do ajuste e da reforma do Estado sob os padrões neoliberais e como um dos instrumentos de uma política focalizada constituiu-se num mecanismo de redistribuição de verbas entre os governos estaduais e municipais, inclusive com a participação, embora considerada aquém do necessário, da União.

2.3.1 A universalização do ensino fundamental no contexto da “expansão encolhida”

Na origem da concepção do Fundef, destacadamente a concepção de “universalidade” no atendimento ao ensino fundamental, figurava-se, ao mesmo tempo, como objetivo e “mérito enquanto política pública” (SEMEGHINI, 2001b, p. 1-2). O conceito de “universalidade”, conforme Mbaya (1997), tem origens na Filosofia do Direito, fundamentou-se na definição dos Direitos Humanos e

[...] no plano dos princípios, todos os homens podem invocar os mesmos direitos e todos os poderes políticos devem perseguir fins humanos, caso nos atenhamos, ao menos, à leitura dos múltiplos instrumentos internacionais que regulamentam o campo dos direitos em questão e o aproximam em suas duas direções; pois, enfim, não se deve esquecer que qualquer problema relativo a eles faz surgir uma relação vertical e outra lateral. A vertical é a do cidadão face ao poder, isto é, os direitos humanos concebidos como protesto, reivindicação. Há, entretanto, uma relação lateral que lembra um esforço de solidariedade, cooperação (MBAYA, 1997, p. 27).

No contexto atual, o sentido de universalidade envolve a cobertura de atendimento a um setor específico (DODGE, 2006, p. 2; PONTES et all, 2009, p. 502). Semeghini (2001a, 2001b) identificou a universalidade como a maior conquista do Fundef, avaliando que

[...] essa realocação de recursos conduziu à maior conquista propiciada pelo Fundo nestes primeiros anos: o aumento da cobertura nas matrículas do Ensino Fundamental, propiciando o acesso à escola às crianças das camadas mais pobres da população. Como sublinha o

ministro Paulo Renato, o FUNDEF constitui com certeza a mais bem sucedida política brasileira de inclusão social. Em três anos, com ele, foi possível conseguir resultados que três décadas de acelerada massificação das matrículas não havia logrado (SEMEGHINI, 2001a, p.13).

Na lógica da universalidade, reconhecem-se as desigualdades, carências e necessidades sociais. Entretanto, há um direcionamento da questão social para a política social e, fundamentalmente, uma mudança no eixo do direito para o gasto social. Como resultado, busca-se, de forma efetiva, privilegiar uma administração eficiente e baseada na racionalidade dos gastos. Justifica-se, portanto, a afirmação de que “recursos existem”, mas são gerenciados de maneira ineficaz e ineficiente. Como alternativa, desenvolve-se a ideia de “gestão da pobreza” como modelo racional de política social.

Em uma outra perspectiva, a universalização tem como característica o atendimento de forma conjugada e, ao mesmo tempo, adota, de maneira diferenciada, a atenção aos direitos sociais, à garantia de oportunidades e ao enfrentamento das carências e necessidades sociais. A universalização também deve ser entendida como garantia de acesso a todos os serviços públicos. Dessa forma,

[...] na visão universalista, o mercado, na realidade (ou seja, na economia real oligopolizada), aparece como o *locus* privilegiado do embate distributivo, onde, via de regra, o mais forte sempre se impõe e, em conseqüência, as desigualdades tenderiam a se aprofundar. Daí a necessidade da presença reguladora do Estado (THEODORO; DELGADO, 2003, p. 125).

Oliveira (2007), ao discutir a universalização do ensino fundamental no Brasil, identifica duas características fundamentais: a ampliação e a democratização das oportunidades.

Arelaro (2007, p. 6) avaliou que se se tomar como referência os dados do censo escolar, evidencia-se a “expansão encolhida”, na medida em que o Fundef “não pretendia uma expansão muito grande do atendimento no ensino fundamental, mas sim a municipalização de seu atendimento. O atendimento existente – ao contrário do divulgado na mídia – já era considerado suficiente”. Além disso, na perspectiva da

“expansão encolhida”, o Fundef deixou sem cobertura a educação infantil e o ensino médio, além da Educação de Jovens e Adultos (EJA). Em outras palavras,

[...] com a aprovação da lei n. 9.424/96, o ensino de jovens e adultos passou a concorrer pelos recursos públicos não utilizados pelo FUNDEF com a educação infantil no âmbito municipal e com o ensino médio no âmbito estadual. Como a cobertura escolar nesses dois níveis de ensino é deficitária e a demanda social explícita por eles é muito maior, a expansão do financiamento da educação básica de jovens e adultos (condição para a expansão da matrícula e melhoria de qualidade) experimentou dificuldades ainda maiores que aquelas já observadas no passado (HADAD, 2007, p. 198).

Dessa forma, a opção pelo ensino fundamental (oito anos iniciais) com a exclusão da educação infantil do Ensino Médio, da EJA, bem como a opção pela limitação temporal em uma década, consolidaram a opção pela focalização da política educacional do Fundef. Resulta que os limites dessa opção focalização no nível fundamental

[...] fundamentam-se no nível do desenvolvimento de cada comunidade e país (reconhecendo-se a desigualdade no tratamento e a segmentando-se a política) e a noção de responsabilidade moral e ética de erradicação da pobreza converte-se na adequação e ajuste da distribuição dos benefícios às contas e gastos públicos. Assim, tecnifica-se a questão social, que passa a se constituir em programas subordinados aos gastos públicos e sociais, ou seja, à solução da crise fiscal, dependente, portanto, dos fluxos de capital para pagamento da dívida, num quadro de reprodução dos gastos sociais (se comparados ao patamar das décadas anteriores) (IVO, 2001, p. 68).

Trata-se, portanto, de conceber a redução da pobreza ou diferenças geradas no interior desta como um negócio rentável, transformando, ao mesmo tempo, o “cidadão portador de direitos e deveres sociais em um consumidor tutelado, por meio da transferência direta de renda”, resultando em uma política restritiva no campo dos direitos sociais (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 156).

As políticas sociais focalizadas se estruturam no conceito de pobreza restrita, ou restrição a determinados setores sociais. Essa redução também se efetiva nas

reais necessidades sociais e no montante de recursos públicos a serem gastos. De maneira geral, pode ser considerada “como a contraface dos superávits fiscais primários” (*Ibidem*).

É dessa forma que, tecnicamente, pode-se compreender que o Fundef se constituiu como uma composição da contribuição dos estados e dos municípios, obrigatória e automática, incidente sobre suas arrecadações tributárias e transferências constitucionais e uma contribuição da União, também obrigatória, atrelada ao valor mínimo por aluno nacional – um piso de investimento que, não alcançado pelos recursos estaduais e municipais, demandaria uma aporte de verbas, por parte da União. Entretanto, na prática, os recursos federais, compreendidos no contexto da “expansão encolhida”, foram limitados e coube aos estados e municípios arcar com os recursos e, em muitos casos, abrir mão da qualidade em busca ampliação das matrículas sem a efetiva ampliação da rede física, entre outros aspectos.

A Lei nº 9.424/1996 é composta por dezessete artigos, dos quais se destacam: a origem e composição do fundo (art. 1º); a destinação dos recursos (art. 2º); a forma de repasse dos recursos (art. 3º); o controle social, o acompanhamento, a composição dos conselhos de controle social e escrituração dos recursos (arts. 4º e 5º); a complementação da União (art. 6º); a valorização do magistério (arts. 7º e 9º); as responsabilidades dos estados, do Distrito Federal e dos municípios quanto à aplicação de recursos previstos no art. 212 na manutenção e no desenvolvimento do ensino (art. 8º); o efetivo cumprimento do art. 212 e informações necessárias ao censo escolar (art. 10); os órgãos de fiscalização e o papel dos TCs (art. 11); o papel do MEC (art. 12); os parâmetros para a qualidade de ensino (arts. 13 e 14) e o salário educação (art. 15).

Segundo a definição de Semeghini (2001a, p. 1), “derivou de uma idéia (sic) extremamente simples” e estava “promovendo uma autêntica revolução no Ensino Fundamental”. Seu principal mérito era, conforme o referido autor, promover a “universalidade”.

Por um lado, é correto afirmar que o Fundef atuou como um mecanismo de equalização e redistribuição, tendo por base as matrículas no ensino fundamental que

pela primeira vez em décadas, concebeu-se um instrumento capaz de induzir transformações lá onde estão de fato os alunos e professores, na totalidade das redes de ensino, e não apenas em alguns pretensos pólos de excelência no interior de cada rede de ensino, e não apenas em alguns pretensos pólos de excelência no interior de cada rede (SEMEGHINI, 2001b, p. 2).

É fundamental, por outro lado, considerar e compreender o contexto, a dimensão política e as contradições em que essa política de financiamento ao ensino fundamental foi instituída no Brasil, considerando, além das reformas do Estado, a proposta de descentralização/desconcentração e municipalização da gestão pública.

Cabe, portanto, avaliar o sentido de municipalização e descentralização no contexto de implantação do Fundef. Com relação as contradições do processo de municipalização e descentralização Arelaro (2006, p. 2) afirmou que “descentralizar recursos, simplesmente, no entanto, reforça uma situação de desigualdade, pois, os municípios mais ricos continuarão ricos e contarão com recursos adicionais para atender as novas responsabilidades sociais;” já os municípios mais pobres continuarão mais do que pobres, “pois as responsabilidades também foram descentralizadas, e eles, dificilmente terão condições de cumpri-las com o sistema estabelecido” (*Ibidem*).

Considera-se, pois como a descentralização dos recursos a redistribuição entre os municípios, garantindo mais aportes ou recursos adicionais aos locais que já dispõem de uma condição socioeconômica privilegiada, acentua-se, dessa forma a desigualdade. A desconcentração deve ser entendida como um mecanismo de redistribuição que garanta maiores investimentos e recursos em locais que caracterizados pela carência de desenvolvimento econômico, por índices de pobreza e miséria elevados. Desta forma, seriam estabelecidas condições mínimas no sentido de atenção às populações de baixo *status* socioeconômico.

Além dos marcos institucionais internos e externos, do contexto de reformas e ajustes estruturais, o Fundef, como um dos componentes da focalização no ensino fundamental, resultou em uma ruptura na unidade referida no conceito de educação básica definido na LDB (BOTEGA, 2001; SOUZA JUNIOR, 2001, 2002). De certa forma, o Fundef resultou em um desestímulo aos investimentos por parte dos poderes públicos na educação infantil, no ensino médio e na EJA. Nesse sentido, esses níveis de ensino foram relegados a um segundo plano e a iniciativas pontuais. Como exemplo, a educação infantil ficou sob o encargo dos governos municipais ou às famílias, resultando em uma penalização da classe trabalhadora (BOTEGA, 2001). Já a EJA passou a se reduzir às políticas de formação profissional ou requalificação, deslocada para o Ministério do Trabalho ou para iniciativas da sociedade civil.

O Fundef foi, portanto, concebido como fundo de natureza contábil, no âmbito de cada Estado, cuja distribuição de recursos fosse automática, de acordo com o número de alunos matriculados em cada rede de ensino fundamental. Com base nos dados consolidados do censo do ano anterior, passaram a ser definidos os coeficientes de distribuição dos recursos, e o Fundef implicou na alteração do artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta de 1988. Conforme determinava o referido art. 60, no primeiro decênio após a promulgação da Constituição, deveria o poder público, com a presença da mobilização da sociedade civil organizada, destinar pelo menos 50% dos recursos vinculados de que dispõe o art. 212 “para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental” (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL DA REPÚBLICA BRASILEIRA, 1988, p. 98). Dessa forma, a União deveria destinar, pelo menos, 9%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios, pelo menos, 12,5% ao combate do analfabetismo e à expansão do ensino fundamental. Pinto (2000, p. 100) chamou a atenção para o fato de que, de maneira geral, Estado e municípios, “com exceção dos municípios” do Estado de São Paulo, cumpriam a determinação do art. 60³⁹. A União não cumpria o dispositivo constitucional. Conforme os dados apresentados por Pinto (2000, p. 79-81), em 1995, o governo federal teve “seus gastos concentrados basicamente no ensino superior, que responde por cerca de 60% de seus gastos com educação, seguido pelo ensino fundamental com 23,3% e pelo ensino médio com 8,6%”.

A Constituição de 1988 instituiu o princípio federativo com a divisão de responsabilidades e o regime de colaboração entre o governo central e os governos subnacionais. Tal ordenamento jurídico se destaca em países que passaram a transição de regimes centralizados e ditatoriais para o Estado democrático e o respeito às garantias e aos direitos da sociedade (BORJA,1986). Em outras palavras,

[...] puede decirse que el municipio es el punto máximo de interacción entre el Estado y la lógica de la vida cotidiana se interpenetran recíprocamente. Cuanto más democrático sea un Estado más abierto será el municipio y más poder tendrá, em la medida en que a través del mismo se produce el mayor flujo político de los gobernados hacia los gobernantes. Por el contrario, cuanto más autoritario y clasista sea un Estado, más se reduce el municipio a un papel de correa de

³⁹ Monlevade (1998), Davies (2001), Gemaque (2004) e sítio do FNDE, na rede mundial de computadores, identificaram no Pará um “laboratório” de testes para a aplicação do Fundef.

transmisión de las ordenes del aparato estatal para su ejecución a nivel de base (BORJA, 1986, p. 33)⁴⁰.

O município, como espaço político e geográfico, tem especial significação nesse processo. De certa forma, ele é o centro das decisões e aproxima os cidadãos de seus órgãos de representação. Nesse sentido, tendo como referência o campo das políticas educacionais, a municipalização envolve uma descentralização que deve ser entendida para além de uma

[...] transferência de responsabilidades e encargos do Poder Central para Estados, Municípios e Escolas, mas, também, leve à reorganização política, financeira, administrativa e técnico-pedagógica dos sistemas educacionais, com vistas ao atendimento educacional de qualidade, democratizando as várias instâncias de gestão e fortalecendo o Poder Local – entendido como o poder dos dirigentes, das instituições e entidades da sociedade civil e da população em geral (SILVA, 2008, p. 5)

Também é preciso considerar a existência de um processo de desconcentração, caracterizado pela centralização da decisão e pelo controle de resultados, como se observa no âmbito das políticas educacionais, nas quais o governo federal estabelece as regras e promove a avaliação, deixando para estados e municípios a execução administrativa e financeira. Considerando o regime de colaboração previsto na Constituição de 1988, bem como o disposto na LDB, a “municipalização do ensino consiste no atendimento por parte do município da demanda educacional”, com a cooperação da União e dos estados, “cooperação esta que envolve os aspectos técnicos e pedagógicos e financeiros sem, contudo, ferir a autonomia do município, no sentido do fortalecimento da participação da população favorecendo a gestão democrática” (SILVA, 2008, p. 6).

No Brasil, a partir da década de 1990, configuraram-se, basicamente, duas concepções no sentido da municipalização da educação: de um lado, a expansão das matrículas na rede municipal e, de outro lado, a transferência das matrículas por parte da

⁴⁰É possível afirmar que o município é o ponto máximo da interação entre o Estado e a lógica da vida cotidiana que se interpenetram reciprocamente. Quanto mais democrático é um Estado mais aberto será o município e mais poder terá, na medida em que através do mesmo se produz o maior fluxo político dos governados para os governantes. Em sentido inverso, quanto mais autoritário e classista for um Estado, mais se reduz o município a um papel de correia de transmissão das ordens do aparato estatal para a sua execução a nível de base.

rede estadual para os municípios. A implantação do Fundef fomentou a segunda forma de municipalização. Freire (2000), em um estudo sobre a municipalização da educação, alertou para o fato de que, da forma como estava sendo realizada, resultava em um agravamento na crise do ensino por causa da assinatura de acordos, convênios e outros documentos, no sentido de transferir à rede municipal instalações, funcionários, matrículas etc. Nesse sentido, constitui-se uma espécie de desconcentração, em que o poder de decisão, a gestão democrática e a participação da sociedade são relegadas a um plano secundário, ou até suprimidas. Esse processo de “descentralização incompleta” resulta em concentração de poder, ou uma “prefeiturização” (GEMAQUE, 2004; SILVA, 2008).

Do outro lado, os estados vão reduzindo sua oferta de vagas, a exemplo da educação infantil. Este fato se evidencia quando são observados os dados do primeiro ano do Fundef, quando ocorreu uma redução das matrículas na educação infantil (pré-escola) e no ensino fundamental de jovens e adultos. Em 1997, as matrículas na educação infantil eram de 4.292.208, e de 2.210.325 no ensino fundamental de jovens e adultos, conforme dados do censo escolar. Em 1998, as matrículas iniciais caíram para 4.111.120 na educação infantil e 2.081.750 no ensino fundamental de jovens e adultos, conforme dados do censo escolar (GEMAQUE, 2004; SILVA, 2008).

Conforme Arelaro (2007, p. 9), a municipalização não se processou de maneira “uniforme, sendo que os Estados mais pobres dispõem-se a uma municipalização quase sumária do ensino fundamental, como forma de entrada de recursos financeiros nas suas idades”. Como exemplo, pode-se citar o fato de que, na Região Nordeste, onde o ensino fundamental se encontrava municipalizado desde a década de 1970, ocorreu uma transferência de recursos dos estados para os municípios. Já nos estados das Regiões Sul e Sudeste, onde a rede estadual concentrava a matrícula, em um primeiro momento seus municípios transferiram recursos financeiros aos estados. “Mas, em poucos anos, o intenso processo de municipalização induzido pelo FUNDEF reverteu essa direção, a ponto de fazer com que os governos estaduais passassem a transferir receita aos municípios” (BASSI, 2008, p. 8).

No ensino fundamental, durante o período inicial da vigência do Fundef, ocorreu uma corrida por alunos, resultando em um aumento das matrículas neste nível. Segundo Botega (2001, p. 12),

em 1997, o Brasil teve aproximadamente 34.229 mil matrículas, já em 1998, primeiro ano de implementação do FUNDEF, teve aproximadamente 35.793 mil matrículas, um aumento de 1.564 mil matrículas, porém em 2000 há uma pequena baixa para aproximadamente 35.717 mil matrículas.

O veto do presidente FHC à inclusão do ensino fundamental de jovens e adultos no âmbito do Fundef contribuiu para acentuar a dimensão da focalização política e, na avaliação de Bassi (2008), contrariava o direito constitucional à educação desses cidadãos. Em outras palavras,

[...] caso não fosse vetada, essa modalidade teria um estímulo importante para sua expansão nas regiões brasileiras mais pobres, porém exigiria maior aporte de recursos por parte da União. Dois argumentos orientavam a ação governamental: um argumento econômico sustentado na austeridade do ajuste fiscal, que apregoava a redução dos gastos nas áreas sociais em decorrência de acordos e compromissos internacionais de pagamento da dívida externa e outro, educacional, de que o Brasil já gastava o suficiente com o ensino, só aplicava mal os recursos (BASSI, 2008, p. 12).

Os argumentos apresentados para o veto são complementares, indicam a orientação política na direção do ajuste, contando com os cortes orçamentários, a focalização e a busca de legitimação da sociedade, considerando a política social de “inclusão dos mais pobres entre os pobres”. Quanto ao argumento da existência de recursos, porém mal aplicados, estabelece-se a prioridade da eficiência da gestão, como um elemento de racionalidade, interpondo-se às práticas políticas consideradas antigas e ineficientes.

Sobre esse aspecto, é necessário considerar que o Fundef constitui-se um poderoso indutor à “descentralização incompleta” e à municipalização, na perspectiva da prefeiturização. Haddad (2007) observou que

[...] no contexto fiscal e tributário brasileiro, o FUNDEF induziu à municipalização do ensino fundamental, e foi acionado com base na suposição de que o investimento mais eficaz dos recursos municipais nesse nível de ensino daria maior liberdade aos estados para investir no ensino médio, e à União, no ensino superior. Essa redistribuição dos encargos educacionais entre as esferas de governo, realizada sem uma ampliação dos recursos públicos para o setor, deixou larga margem de dúvidas sobre as possibilidades de seguir expandindo o

sistema público de ensino de modo que atenda ao novo perfil demográfico da população e cubra os elevados déficits de vagas, reduzindo os dramáticos índices de evasão e repetência que caracterizam o sistema educacional, e melhorando a qualidade da educação e as condições de trabalho do magistério (p. 198-199).

No entanto, esse processo não surtiu efeito como desenvolvimento, e a preocupação com políticas educacionais constituiu-se muito mais uma decorrência da política de “ausência de políticas” no setor. Em outras palavras,

[...] a forma negligente e fragmentada com que os atores do sistema federativo enfrentaram o problema da nova distribuição de recursos, entre 1988 e 1995, seria responsável por uma primeira tensão no sistema educacional quando da implantação do FUNDEF. Isto se deu com os municípios, que já vinham concentrando sua atividade no ensino pré-escolar, em muitos casos instalando sistemas municipais de alta qualidade – com suporte educacional e pedagógico, atendimento em período integral, saúde, alimentação e outros benefícios –, que implicavam um nível de gasto elevado no orçamento das secretarias municipais com objetivo de realizar 25% da receita de impostos (RODRIGUEZ, 2001, p. 45)

Callegari (2009a) afirmou que, se antecipando ao Fundef, o Governo do Estado de São Paulo, já em 1995, estabelecia como objetivo de governo a municipalização de parte do seu alunado do ensino fundamental. “Para a consecução desse objetivo, passou a atuar no sentido de os Municípios assumirem as escolas de 1a a 4a séries mantidas pelo Estado. Com o FUNDEF, esse processo de ‘municipalização’ ganhou mais força e consistência” (CALLEGARI, 2009a, p. 41).

Na avaliação de Pinto (2002, p.115), a implantação do Fundef gerou um “ritmo raramente visto, de municipalização desse nível de ensino em, especial nas regiões mais pobres do país, de tal forma que, alcançou um patamar histórico de 1/3 das matrículas do ensino fundamental público que vigorou até 1996”. Como consequência, a rede municipal passou a ter mais matrículas que a estadual. Dessa forma, com o objetivo de garantir um gasto mínimo aluno/ano no ensino fundamental, também definido pelo Fundef, os municípios aceleraram o processo de incorporação das matrículas, depois que perceberam que poderiam, com isso, aumentar suas receitas compulsórias. (BOTEGA, 2005)

A tabela 4, a seguir, aborda o processo de municipalização no Estado de São Paulo. Os dados mostram que esse processo se acentuou entre 1999 e o final da vigência do Fundef. Também é necessário ressaltar que o processo de municipalização não se situou apenas nas regiões e nos estados com municípios pobres.

Tabela 4 - A municipalização da educação no Estado de São Paulo (1996-2006).

ANO	REDE ESTADUAL	REDE MUNICIPAL	TOTAL	PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO DO ESTADO
1996	5.078.539	726.704	5.805.243	87,48
1997	4.634.560	1.075.850	5.710.410	81,6
1998	4.436.407	1.194.819	5.631.226	78,78
1999	4.052.972	1.511.184	5.564.156	72,84
2000	3.865.793	1.595.881	5.461.201	70,78
2001	3.550.793	1.771.767	5.322.560	66,71
2002	3.285.418	1.935.101	5.220.519	62,93
2003	3.285.418	2.011.743	5.118.555	60,70
2004	3.001.513	2.075.869	5.077.382	59,12
2005	2.954.426	2.127.994	5.082.420	58,13
2006	2.966.991	2.271.849	5.238.840	56,63

Fonte: dados originais do censo escolar – INEP/ MEC; Callegari, 2009a.

Em um estudo realizado sobre o impacto do Fundef em capitais brasileiras, Gomes, Jesus e Leal (2006) observaram que, de maneira geral, houve ganhos, inclusive na despesa/aluno, na maioria dos casos, enquanto os ganhos mais significativos ocorreram nas Regiões Norte e Nordeste. Contudo, deve-se reconhecer que ainda permanece o baixo grau de equidade. Em outras palavras, as oportunidades educacionais dependem do local de nascimento ou do local de permanência efetiva.

Conforme a tabela 5, a seguir, “Evolução das despesas totais com o ensino fundamental nas capitais”, no quadriênio 1997/2000, verifica-se uma perda efetiva nos municípios de Boa Vista (56,40 %) e Salvador (45,50%), entre as maiores, e Natal (2,13%) e São Paulo (3,47%) com as menores perdas. Os ganhos mais substanciais

ocorreram em Aracaju (92,16%) e Belém (85,54%). Deve-se considerar que a análise foi realizada em municípios que, em geral, apresentaram maior arrecadação.

Tabela 5 - Evolução das despesas com o ensino fundamental (municipal) nas capitais (valores por aluno em R\$ de 2004).

Municípios	1997	1998	Variação (1997- 1998) %	1999	Variação (1998- 1999) %	2000	Variação (1999- 2000) %
Aracaju	1.501,57	1.546,57	3,00	1.607,70	10,07	1.383,86	92,16
Belém	1.337,68	1.319,09	-1,39	1.151,32	86,07	1.144,19	85,54
Boa Vista	5.367,27	3.349,33	-37,60	2.791,37	-47,99	2.340,06	-56,40
Cuiabá	929,84	1.196,75	28,70	1.252,21	34,67	1.268,96	36,47
Curitiba	2.089,51	2.377,77	13,80	2.221,52	6,32	2.337,19	11,85
Fortaleza	1.101,75	963,30	-12,57	1.009,74	-8,35	828,05	-24,84
Goiânia	1.191,09	1.148,51	-3,57	1.055,99	-11,34	1.147,97	-3,62
Manaus	1.122,57	1.112,35	-0,91	1.046,24	-6,80	1.056,24	-5,91
Natal	1.186,92	1.162,68	-2,04	1.216,82	2,52	1.161,66	-2,13
Porto Alegre	3.964,56	3.746,27	-5,51	3.244,21	-18,17	3.046,41	-23,16
Rio Branco	1.144,40	1.536,67	34,28	1.527,80	33,50	1.537,26	34,33
Rio de Janeiro	1.114,81	2.202,35	97,55	1.926,99	72,85	1.994,62	78,92
Salvador	2.448,62	1.349,79	-44,88	1.372,85	-43,93	1.334,47	-45,50
São Luis	1.193,67	758,01	-36,50	824,79	-30,90	880,77	-26,21
São Paulo	2.668,23	2.727,51	2,22	2.377,38	-10,90	2.575,65	-3,47
Teresina	775,93	822,61	6,02	807,56	4,08	725,87	-6,45
Vitória	2.017,75	1.742,09	86,34	1.753,52	-13,10	1.764,64	-12,54

Fonte: STN/MF, IBGE, 2004, Indexador:IGPDI.

Conforme tabela 6, a seguir, as matrículas no ensino fundamental apresentaram variações significativas de ano para ano, tendo aumentado, na maioria dos municípios pesquisados, possivelmente, pela presença dos recursos do Fundef.

Tabela 6 - Evolução das matrículas no ensino fundamental municipal regular (total) - IGPDI.

Municípios	1997	1998	Variação (1997- 1998) %	1999	Variação (1998- 1999) %	2000	Variação (1999- 2000) %
Aracaju	21.603	23.247	7,61	21.626	0,11	25.380	17,48
Belém	41.493	42.354	2,08	44.554	7,38	44.397	7,00
Boa Vista	2.276	2.139	-6,02	2.529	11,12	3.373	48,20
Cuiabá	36.792	40.060	8,88	44.549	21,08	44.662	21,39
Curitiba	78.263	79.239	1,25	79.047	1,00	80.446	2,79
Fortaleza	115.429	131.889	14,26	128.434	11,27	151.776	31,49
Manaus	92.588	107.795	16,42	112.575	21,59	121.833	31,59
Natal	34.245	39.543	15,47	39.345	14,89	42.735	24,79
Porto Alegre	35.076	37.818	7,82	43.886	25,12	48.944	39,54
Rio de Janeiro	566.843	561.492	-0,94	618.832	9,17	607.853	7,23
Salvador	56.467	87.755	55,41	98.255	74,00	100.462	77,91
São Luís	41.284	58.613	41,98	64.694	56,70	63.525	53,87
São Paulo	531.302	536.871	1,05	554.628	4,39	546.218	2,81
Teresina	52.519	55.182	5,07	55.231	5,16	57.838	10,13
Vitória	29.624	33.351	12,58	34.552	16,64	35.178	18,75

Fonte: MEC/INEP - Censo Escolar, 2001.

Monlevade (1998), analisando o impacto do Fundef, afirmou que este resultou para os municípios em um processo de desigualdade. Tomando como referências as cidades de Bragança e Belém, no Pará, o referido autor afirmou que o primeiro município é considerado carente de recursos e de arrecadação e, desta forma, receberia maior parcela de verbas do Fundef (despesa por aluno de R\$138,59, mais a complementação do fundo de R\$161,41), sendo vantajoso o aumento de matrículas. Já a capital do Pará, Belém, teria uma perda anual por aluno de R\$238,30, na medida em que sua arrecadação era maior e o gasto por aluno orçado em R\$538,30. Não haveria,

consequentemente, um incentivo ao aumento das matrículas⁴¹. (MONLEVADE; FERREIRA, 1998)

Segundo Pinto (2002), a municipalização engendrada pelo Fundef

no afã de conseguir recursos do fundo, municípios fecham salas de aulas de pré-escola, superlotando-as com alunos do ensino fundamental; crianças com pouco mais de 6 anos, que deveriam cursar a última etapa da pré-escola, são matriculados na 1ª. série do ensino fundamental (p. 116).

Em outras palavras, podemos considerar que a criança é obrigada a ir à escola, ou seja, não se tratava de um direito à educação constitucionalmente assegurado, mas a visão de ampliar e obter os recursos para os municípios. Em outras palavras, é como se a educação e os educandos fossem transformados em objeto de barganha, matrículas se transformam em fonte de recursos, por outro lado, a qualidade social e o sentido de direito a educação se perdem na lógica da mercantilização da educação pública.

Desta forma, inverte-se a lógica do direito à educação, transformada em fonte de obtenção de verbas pela administração e, ao mesmo tempo, reduz-se o direito às pretensões do modelo político vigente. Considera-se, pois, que direta ou indiretamente, ao constituir-se como um dos elementos da focalização no ensino fundamental como parte integrante da política educacional do governo FHC, o Fundef contribuiu para o ajustamento das propostas de reformas e do ajuste proposto na década de 1990.

⁴¹ Monlevade e Ferreira (1998, p. 44) observaram que a lei do Fundef não considerava os “matriculados no ano anterior’ e sim anualmente”, desta forma na operacionalização do FUNDEF percebeu-se a dificuldade de contar com estatísticas confiáveis nas matrículas das redes municipal e estadual. A solução foi decretar o rateio com base no Censo do ano anterior (Decreto 2.264/97). Conforme os autores “esta prática, além de estar funcionando somente no sentido da municipalização e não na estadualização” (MONLEVADE; FERREIRA, 1998, p. 45) não cobria o aumento puro das matrículas.

2.3.2 O papel da União e o custo/aluno no Fundef

Conforme a Lei nº 9.424/1996, os recursos que constituíam o Fundef eram assim distribuídos (quadro 1):

Quadro 1- Composição de recursos do Fundef.

Entidade federativa	Composição dos recursos
UNIÃO	Complementação do valor do Fundef caso as unidades federadas não atingissem o valor mínimo nacionalmente estipulado – conforme Lei 9.424/96, R\$ 300,00 em 1997, R\$ 315,00 entre 1998-99 e fixado por ato da presidência da República; obrigatoriedade de gastar no mínimo 30% dos recursos do art. 212 na erradicação do analfabetismo e na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.
Estados e o Distrito Federal	15% sobre a quota estadual do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); 15% para o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal, e 15% sobre a quota Estadual do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI-Exportação).
Municípios	15% do ICMS; 15% do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); 15% IPI-Exportação (quota municipal).

Fonte: Lei nº 9.424/1996; Pinto (2000, p. 103) [elaboração do autor].

Como evidencia o quadro 1, os impostos como: Imposto Predial e Territorial (IPTU), Imposto Sobre Veículos Automotores (IPVA), Imposto Territorial Rural (ITR) e Imposto Sobre Serviços (ISS), reconhecidamente de grande arrecadação, não constavam na composição de recursos do Fundef.

Foi objeto da Lei nº 9.424/1996 o estabelecimento do valor mínimo anual por aluno, que deveria ser fixado por ato do presidente, exceto no ano de 1997. Conforme o art. 6º, no parágrafo 1º, o valor não poderia ser inferior à razão entre a previsão de receita do Fundef e o número de matrículas do ano anterior, acrescido das novas matrículas, conforme o censo educacional.

Para considerar a perspectiva e as contradições do valor/aluno/ano, deve-se buscar o seu significado e de que forma ele se coloca no contexto da subvinculação. A definição de valor/aluno/ano considera a existência de uma

1-Despesa anual por aluno, ou seja, medida de caráter não-financeiro dos recursos ou 'inputs' educacionais. 2. Custo por aluno, por ano, relacionado a um nível determinado de ensino. Consegue-se dividindo as despesas totais do nível específico de ensino de um determinado ano, pelo número de alunos do mesmo nível e ano. 3. Pode compreender o orçamento-aluno - disponibilidade orçamentária por aluno; o custo-benefício - investimentos em níveis e modalidades educacionais que conseguem maiores taxas de retorno econômico - e o custo-qualidade que envolve critérios objetivos e subjetivos de aferição de desempenho, além de avaliações que abrangem a dinâmica das necessidades do sistema (INEP, 2005, p. 2).

Tais considerações levaram à produção de diversos estudos e pesquisas que abordam os custos em educação, no sentido de estabelecer um conceito de maior abrangência, o custo-aluno.

Para Verhine (2005, p. 26), os custos em educação implicam

[...] valores de “oportunidade” de todos os recursos devotados ao processo educacional, e quando esses recursos não puderem ser diretamente mensurados em termos monetários, deve-se fornecer uma estimativa de seu valor em usos alternativos.

Portanto, pode-se afirmar que os materiais didáticos, o equipamento escolar, os prédios e o tempo das pessoas envolvidas (alunos, professores e funcionários), “[...] todos têm custos porque têm utilizações alternativas” (VERHINE, 2005, p. 25; VERHINE; MAGALHÃES, 2006).

Nesse sentido, Bacic, Vasconcelos e Martinez (2005) abordaram a diferenciação entre os custos diretos da escola, compreendidos como diretamente identificáveis com a unidade escolar (salários de docentes e do pessoal alocado na escola, material e serviços gastos na escola), e os custos indiretos relativos à atividade de suporte e de controle educacional que apoiam o conjunto de escolas. Desta forma,

o modelo ideal de determinação de custo-aluno direto nas escolas deve possibilitar:

1. Determinar o custo-aluno por série de cada escola.
2. Determinar o custo-aluno médio de cada escola.
3. Determinar o custo total de cada escola.
4. Possibilitar o controle e análise de custos.
5. Determinar o custo das principais atividades da escola (BACIC; VASCONCELOS; MAGALHÃES, 2005, p. 2).

Bacic (2004, p. 3) considerou a relevância do conhecimento do custo por aluno do ensino fundamental “para nortear a aplicação de recursos em nível das distintas esferas de governo e para possibilitar melhorias na gestão escolar de cada unidade. A obtenção de custos menores (sem perda de qualidade educacional) possibilita uma expansão maior da rede”.

No estabelecimento do valor-aluno-ano, o principal parâmetro utilizado constituiu-se das estimativas de recursos de impostos disponíveis, considerando a vinculação e os fundos constitucionalmente estabelecidos. Assim, a prioridade está condicionada aos recursos orçamentários, e não às necessidades do setor educacional.

Contudo, no contexto do desenvolvimento do Fundef, estudos e pesquisas propuseram outra alternativa: a instituição do conceito de custo-aluno⁴² e do custo-aluno-qualidade (CAQ). Tendo por referência tanto a legislação educacional brasileira quanto o disposto na Constituição Federal de 1988, a criação do CAQ tem como ponto de partida o

[...] levantamento dos indicadores da qualidade do ensino e do conseqüente dimensionamento dos seus custos, com intuito de avaliar, a partir daí, a necessidade de recursos financeiros para a educação, seja em termos de montante global, seja de prioridades e proporcionalidade na sua alocação (...). Não há dúvida que estas disposições [Constitucionais, LDB] encaminham para uma concepção de custo por aluno mais abrangente do que um valor mínimo por aluno, calculado a partir da razão entre a previsão de receitas e a matrícula (LUCE; FARENZENA, 1999, p. 71-72).

Dessa maneira, o conceito de CAQ desenvolveu-se a partir de um amplo debate sobre os padrões de financiamento, a qualidade do ensino e parte da ideia central sobre qual o recurso gasto por aluno para se ter um ensino de qualidade (MONLEVADE, 1997, 1998; LUCE, FARENZENA, 1999, VELOSO, 2001;

⁴² O conceito de custo-aluno pode ser considerado como fruto direto da Campanha Nacional em Defesa da Educação.

VERHINE, 2005; VERHINE; MAGALHÃES, 2006; ARELARO, 2006; BACIC, 2004; SOUZA JUNIOR, 2008; PINTO, 1999, 2000, 2002; GOMES, 1997; DAVIES, 2001; FARENZENA, 2005). A elaboração do CAQ envolveu uma ampla participação que, em coerência com a legislação vigente, buscou definir os insumos que deveriam compor uma escola com padrões básicos de qualidade. (CARREIRA; PINTO, 2007)

A Lei nº. 9.424/1996 sinalizou como critério para o estabelecimento do custo/aluno as matrículas no ensino fundamental. Segundo Pinto (2000, p. 106), esse critério significava o “ponto chave do Fundef”, pois a União poderia fixar percentuais mínimos que resultassem no avanço da complementação da capacidade dos recursos dos Estados.

No entanto, as avaliações sobre o valor anual aluno/ano, complementação do Fundef (MONLEVADE; FERREIRA 1998; DAVIES, 2001, 2002, 2008; RAMOS 2003; MELCHIOR, 1997; MACHADO 2000; PINTO, 2002), convergiram no sentido de que as verbas não eram suficientes para suprir o valor estabelecido.

Nessa perspectiva, Bassi (2008) observou que a União reduziu para 30% o percentual de receita que lhe coube destinar ao Fundef, por meio da complementação financeira, “[...] aspecto que foi sutilmente obscurecido na legislação pela elevação do percentual de subvinculação da receita de estados e municípios” (BASSI, 2008, p. 9). Ao mesmo tempo, a definição do valor mínimo aluno/ano por meio de decretos presidenciais era fixada pelas condições do ajuste financeiro e pela disponibilidade orçamentária. Dessa forma, quando se considera o fato de que o disponibilizado no orçamento era sempre o valor mínimo, a complementação da União aos estados também diminuiu.

A título de exemplo, pode-se citar o fato de que, no ano de 1999, conforme a própria Lei nº 9.424/1996, a complementação da União deveria atingir o montante de R\$ 1.900 milhões, mas, como o valor aluno/ano fixado por decreto presidencial foi de R\$ 318,00 e R\$ 417,00, a participação da União foi de R\$ 580 milhões (BASSI, 2008; BRASIL, 2001). Pinto (2002) estimou que, desde 1998, com o não cumprimento da fórmula do valor mínimo aluno/ano, a União deixou de aplicar cerca de R\$ 10 bilhões no ensino fundamental. Davies (2008, p. 27), seguindo o mesmo raciocínio, estimou em aproximadamente “R\$ 30 bilhões a dívida do Fundef com os fundos estaduais e com as regiões mais pobres do país”.

Sobre a questão do custo/aluno no Fundef, considera-se que, ao não atender o que determinava a lei, o governo federal considerava a possibilidade de ampliação do

número de estados que dependeria da complementação da União, impedindo, portanto, a plenitude do ajuste fiscal. Essa estratégia de fixação do valor/aluno/ano por determinação resultou na redução, no período 1998-2003, de oito para quatro estados⁴³ que receberam a complementação da União. Em outras palavras,

[...] enquanto a lógica do valor mínimo era inicialmente a garantia de uma qualidade mínima em todas as escolas públicas do país, no processo de implementação o ideal foi substituído, em primeira instância, por um cálculo puramente técnico que foi, por sua vez, descartado em favor de considerações de natureza fiscal (VERHINE, 2005, p. 22-23).

Verhine (2005, p. 20) afirmou que, com os indicadores de qualidade do ensino oferecido, o impacto do Fundef não ficou claramente evidenciado. Dessa forma, em que pesem as mudanças no número de alunos matriculados e a quantidade de recursos financeiros recebidos, “o valor gasto/aluno ficou bastante estável no período sob estudo, não sendo registrados nem aumento nos municípios que ganharam com o FUNDEF, nem diminuição nos que perderam”. No entanto, Verhine e Magalhães (2006) consideraram que existem evidências que indicam que, muitos municípios, para aproveitarem os recursos do Fundef, atribuíram despesas ao ensino fundamental que, na realidade, constituíram gastos com a educação infantil ou ensino médio, o que resultou na inflação do valor gasto/aluno no ensino fundamental. Além disso,

[...] um outro indicador de qualidade que ficou estável com a implementação do FUNDEF refere-se à relação aluno/turma, o que significa que as mudanças bruscas nas matrículas não alteraram significativamente a quantidade de alunos na sala de aula. Sobre o fluxo dos alunos, as tendências observadas foram em geral positivas, com um aumento nas taxas de aprovação e uma redução nas taxas de evasão. Esta tendência geral, no entanto, não ficou evidente em todos os estados (VERHINE, 2005, p. 20).

⁴³ Em 1998, recebiam a complementação os estados do Pará, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí. Com a determinação federal, até 2003, passaram a receber a complementação os estados do Maranhão, Paraíba, Piauí e Bahia.

A tabela 7 mostra os valores anuais aluno/ano entre 1997 e 2006 para as séries iniciais do ensino fundamental, tendo por referência os decretos presidenciais e o que determina a Lei nº 9.424/1996.

Tabela 7 – Diferença entre os valores anuais 1997-2006.

Ano	Valor decretado em R\$	Valor conforme a Lei 9.424/96	Diferença	
1997	300,00	300,00	-	-
1998	315,00	399,47	84,47	21,14 %
1999	315,00	451,81	136,81	30,28 %
2000	333,00	532,53	199,53	37,47%
2001	363,00	613,85	250,85	40,86%
2002	418,00	706,35	288,35	40,82 %
2003	446,00	786,16	346,16	44,03%
2004	537,71	864,00	326,29	37,76 %
2005	620,56	935,15	314,59	50,69 %
2006	682,00	1.200,00	518,00	75,95 %

Fonte: dados originais do MEC/FUNDEB (ARELARO, 2008, p. 8).

Em 1999, os procuradores do Ministério Público Federal, Durciran Van Marcen Farena e Marlon Alberto Weichert, interpelaram a União como “ré” e propuseram, entre outros aspectos, a devolução dos valores da complementação devidos desde 1998. Conforme o texto⁴⁴, inicialmente é situada a responsabilidade da União na complementação do Fundef:

[...] não se pode conceber, sob a ótica estritamente jurídica, a possibilidade de retirada da União Federal do financiamento do Ensino Fundamental. A despeito disso, há quem defenda que é exatamente o que está acontecendo. **E o instrumento dessa retirada tem sido o amesquinamento do valor mínimo anual por aluno**, em afronta ao critério legal, reduzindo assim o dispêndio da União Federal com a complementação devida aos Estados cuja arrecadação não alcança o mínimo. (...) Tendo em vista os vultosos recursos originários dos Estados, chegaria a um ponto em que, congelado o valor mínimo nacional em 315 (trezentos e quinze) reais, **não**

⁴⁴ Todos os grifos do texto pertencem ao original.

precisaria a União entrar com nada para a composição do FUNDEF. (...) Ofende-se, destarte, a Constituição Federal, na medida em que o sistema de responsabilidades compartilhadas nela previsto vai sendo substituído pela política de retirada da União do financiamento do ensino fundamental. No entanto, não é essa política que se pretende discutir, mas sua manifestação no mundo jurídico – através da ilegalidade na fixação do valor mínimo anual, de forma a reduzir ou mesmo zerar a participação da União Federal na complementação das receitas do fundo. [...] Criou-se assim uma defasagem por aluno matriculado no ensino fundamental de 104 reais. Em 1998, a União gastou com a complementação R\$ 491.811.943,00, para seis Estados da Federação. Se o valor mínimo houvesse sido fixado, conforme o critério legal e segundo as previsões de 1997, em 407,54, a complementação deveria ser de R\$1.731.026.493,00, para quinze Estados da Federação. **“Economizou”, portanto, a União cerca de um bilhão e duzentos milhões de reais.** [...] Para o ano corrente, foi mantido esse valor, agora já com uma justificativa *“tendo em vista a atual situação econômico-financeira em que atravessa o país”*. (fls. 36) Com essa confissão, **fica bem claro que o Governo Federal reserva-se o direito de modular o critério legal segundo suas concepções sobre a conjuntura econômica – e prioridades.** Em outras palavras, patenteia que a Lei, no que tange às suas obrigações, **não é para valer. O critério legal, contudo, é objetivo e não permite nenhuma tergiversação.** Não há espaço para qualquer discricionariedade administrativa, seja qual for o pretexto. Essa prática, perversa, revela uma omissão da União em cumprir a sua parte na promoção da educação fundamental, prevista pela Constituição Federal como uma missão repartida entre todos os entes. Acaba, assim, por colaborar com o **engessamento da educação brasileira**, condenando-a a permanecer sempre no mesmo patamar. Assim, restando evidenciada a gravidade e urgência da situação, e presentes os pressupostos da prestação jurisdicional antecipada, requer seja concedida liminarmente a medida determinando-se à ré UNIÃO FEDERAL que: **Abstenha-se de definir o valor mínimo anual por aluno em importância inferior à resultante da equação: Previsão de receita total do fundo/ Matrículas do ano anterior + estimativa de novas matrículas, conforme as previsões oficiais (matrículas do ano anterior segundo Censo Escolar, previsão de novas matrículas segundo IBGE, previsão de receita total do fundo segundo dados públicos do Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional)** (BRASIL, MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 1998, p. 1-22).

Ao final da exposição de motivos, Farena e Weichert propunham a condenação⁴⁵ da União:

⁴⁵ Não se constituiu objeto do trabalho a pesquisa sobre a sentença, no entanto, dados preliminares levam a considerar o arquivamento desta.

[...] requer-se a citação da ré para responder à presente ação, cujo pedido a final deverá ser julgada procedente, com vistas a:

- a) confirmação da tutela antecipada requerida;
- b) condenação da ré UNIÃO FEDERAL a ressarcir o FUNDEF no valor correspondente à toda a diferença entre o valor mínimo definido conforme o critério do art. 6o, parágrafo 1º e aquele fixado ilegalmente em montante inferior, desde o ano de 1998, e por todos os anos em que persistir a ilegalidade, acrescido de juros legais e correção monetária;
- d) condenação da ré no ônus sucumbência, a ser revertido ao Fundo previsto no artigo 13 da Lei nº 7.347/85.
- e) condenação da ré em DANOS MORAIS COLETIVOS, a serem arbitrados pelo Juízo;

Protesta-se provar o alegado por todos os meios de prova permitidos em Direito.

Atribui-se à causa, para efeitos meramente fiscais, o valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) (BRASIL, MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 1998, p. 23).

Tanto a exposição de motivos quanto a propositura da sentença por parte dos procuradores do Ministério Público Federal evidenciam o distanciamento entre o que propôs a lei e as medidas tomadas pela União. O documento – alicerçado em um levantamento estatístico em uma análise de estudos – pareceres e avaliações realizados por especialistas e estudiosos questionam a setorização, a focalização política e, em especial, no contexto do ajuste estrutural, a opção do executivo pela manutenção do equilíbrio orçamentário, em oposição à plena consecução da política pública.

Na análise das limitações do Fundef, especificamente relacionadas com a participação da União e o valor custo/aluno, Pinto (1999, p. 90-92) alertou para a existência do “cobertor curto” e do “efeito Robin Hood”. Em primeiro lugar, o fundo constituía-se em um “cobertor curto”, na medida em que, ao cobrir 70% das matrículas públicas, o ensino fundamental recebia, conforme o Fundef, menos de 60% dos gastos com ensino dos Estados e municípios, e menos de 10% da União.

Com relação ao “efeito Robin Hood”, chamou atenção para o fato de que se transferiram recursos dos municípios mais “ricos para os mais pobres, visto que o seu critério de distribuição é *per capita*” (PINTO, 1999, p. 91), enquanto o ICMS – principal fonte de recursos do fundo – está alicerçada na proporção da arrecadação municipal. No entanto, há possibilidade de um efeito equalizador, na medida em que, num mesmo Estado, o aluno da rede municipal poderia receber recursos maiores que o

da rede estadual⁴⁶. O Fundo redistribuiu recursos, pois constataram-se situações como, por exemplo, em São Paulo, em que o governo estadual não utilizou os recursos repassados pelos municípios para a melhoria do ensino fundamental, mas utilizou-os para reduzir os seus recursos próprios, substituindo fontes na aplicação neste nível. Em outras palavras, nesses casos, não houve alteração ou elevação no recurso total aplicado no ensino fundamental.

2.3.3 A valorização do magistério no Fundef

É possível considerar que, historicamente, a problemática que envolve a valorização do magistério se apresenta como um dos assuntos que, como integrante das políticas educacionais e do financiamento, assume centralidade no discurso, embora, em geral, na prática, permaneça relegada a um segundo plano ou negligenciada pelo poder público.

Para compreender a relevância do papel da valorização do magistério na organização do financiamento da educação, toma-se como referência a proposta de Anísio Teixeira, na década de 1960, no sentido de criar um fundo de financiamento ao ensino primário. Para calcular o custo padrão, ele tomou como referência o salário do magistério. Conforme Amaral (2001, p. 278-279), “na definição dessa retribuição ao trabalho docente, a sua preocupação foi a de contar com profissionais “capazes e preparados” (idem, p. 58), o que ocorreria com “um salário não inferior a 1,5 salário mínimo regional (1,5 x S.M.) – vigente à época – para uma carga de trabalho diário de 6 horas”⁴⁷.

Na última década do século XX, a concepção de origem do Fundef propunha “corrigir distorções históricas”, inclusive, no aspecto da valorização do magistério.

Constava da Lei n° 9.424/1996 a valorização do magistério. O art. 9° determinava que até 1° de julho de 1997 os planos de carreira e a valorização salarial deveriam ser organizados, conforme as diretrizes do Conselho Nacional de Educação

⁴⁶ Exemplo do Estado de São Paulo, onde um aluno da rede municipal poderia receber recursos três vezes maiores que o da rede estadual. (PINTO, 1999)

⁴⁷ Segundo Amaral (2001, p. 280), “do custo total da escola, Anísio Teixeira supôs que as despesas se distribuiriam da seguinte forma (1968, p. 58): 55% para o pagamento dos salários dos professores, 7% para administração e serviços, 13% para a biblioteca e material de ensino, 15% para assistência, alimentação e saúde e 10% para prédios e equipamentos. Portanto, 45% do custo total da escola se originariam das despesas não vinculadas ao pagamento dos professores.”

(CNE). Mas, como o MEC não homologou o parecer n° 02/1997, que estipulava uma remuneração média e a fixação de um piso salarial nacional, o CNE elaborou novo parecer, o de n° 03/1997 que, além de restringir ao ensino fundamental, fixava uma remuneração média calculada a partir da razão entre 15% da receita líquida de impostos e a matrícula no ensino fundamental regular para uma jornada de 20 horas/aula e 5 horas/atividade.

O art. 9° da Lei n° 9.424/1996 destacava a proposta de valorização do magistério, uma das reivindicações consideradas históricas dos professores brasileiros. Semeghini (2001, p. 14) afirmou que “uma das idéias (sic) centrais na concepção do Fundo é a de valorização do magistério”. Nesse sentido, em 1998, o MEC, por meio da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (FIPE/USP), realizou uma pesquisa em 300 redes públicas de Ensino Fundamental, compreendendo a totalidade das redes estaduais e do Distrito Federal, as redes municipais pertencentes às 26 capitais e mais 273 redes de municípios, tendo por referência a questão salarial, a formação e a capacitação e carência de docentes.

Entre os resultados, destaca-se o fato de que, em 1998, aproximadamente 56% dos profissionais que atuavam no ensino fundamental não possuíam a licenciatura e, em grande parte, haviam completado apenas o ensino fundamental; eram os “professores leigos”. Também se constatou que apenas 23% das redes pesquisadas desenvolviam programas de capacitação e aperfeiçoamento dos professores sem licenciatura.

Semeghini (2001a; 2001b) também avaliou que entre 1998 e 2001 houve uma elevação salarial média para os professores, pois

[...] os dados disponíveis confirmam a melhoria nos níveis salariais médios do professorado. Os reajustes foram maiores nas redes municipais em todas as regiões, o que é ainda mais significativo, levando-se em conta que foi nessas redes que aumentou substancialmente o número de docentes. Entretanto, mesmo as redes estaduais reajustaram seus salários em níveis superiores ao da inflação no período. Os maiores índices foram concedidos aos profissionais dos municípios e regiões mais pobres, com o que reduziu-se a distância entre seus vencimentos e a média das demais regiões. No Norte e no Nordeste, em que pese transferirem recursos aos municípios, os Estados concederam aumentos médios em suas redes bem maiores do que os estabelecidos no Sul, Sudeste e Centro-Oeste, provavelmente por causa da emulação com esses mesmos municípios (SEMEGHINI, 2001a, p.19).

Costa e Duarte (2004), em um estudo sobre a valorização do magistério no Estado de Minas Gerais, chamaram a atenção para o fato de que, considerados os limites e possibilidades, o Fundef funcionou como um significativo mecanismo indutor para o magistério mineiro.

Arelaro (2008), tomando como referência os dados da pesquisa da FIPE/USP, citada por Semeghini (2001a, 2001b), no que dizia respeito à valorização do magistério, afirmou que

[...] na pesquisa sobre avaliação da implantação do FUNDEF, realizada em doze Estados, constatou-se que nos municípios em que os Prefeitos não pagavam sequer o salário mínimo, ou pagavam meio salário mínimo aos professores, os chamados “escravos da educação”, em termos salariais, obtiveram, efetivamente, a correção dessa injustiça. Os Prefeitos passaram, a partir de 1999, a pagar o salário mínimo. Mas para isso, não era necessário o FUNDEF, bastava o cumprimento dos dispositivos da Constituição Federal de 1988, que proíbe qualquer trabalhador de ganhar menos que um salário mínimo por jornada de trabalho. É interessante observar que isto aconteceu, somente, nos municípios pequenos, pois nos grandes municípios, e nos que já possuíam redes tradicionais de ensino, com estatutos de magistério e/ou planos de carreira em desenvolvimento, constatou-se que, depois do FUNDEF, poucos foram os ganhos salariais. O que se obteve, de maneira geral, foi o estabelecimento de gratificações anuais ao magistério – no “acerto de contas” dos 60% que deveriam ser gastos. É importante destacar que nos municípios com redes municipais, mesmo nos municípios pobres, grosso modo, já se gastavam os 60% em pagamento de pessoal. O Governo Federal também sabia disso, tanto que não foi surpresa constatar que os gastos municipais com salários, já em 2000, atingiam mais de 70% dos recursos do FUNDEF, e 66% do total dos recursos que deveriam ser investidos no ensino fundamental, conforme dados divulgados no próprio site do MEC (ARELARO, 2008, p. 13).

Vale ressaltar que a política salarial adotada para o magistério, bem como outros setores públicos durante a gestão FHC (1995-2002), privilegiou a concessão de “gratificações” não incorporadas ao salário e, portanto, o salário base permaneceu congelado (COSTA; DUARTE, 2004; DAVIES, 2001).

Sobre a questão da valorização do magistério, Mendes (2002, p.07) afirmou que “o aumento na remuneração dos professores, viabilizado pelo direcionamento de 60% dos recursos do Fundo para este fim, também deve ter contribuído para atrair profissionais mais qualificados para os quadros do ensino fundamental”. Ainda segundo o referido autor,

ocorreu uma expansão de 28% no grupo de professores com nível superior completo, ministrando aulas no ensino fundamental. Sobre a qualificação e melhoria na formação do professor, o autor afirmou que

1-O número de professores de ensino fundamental da rede pública cresceu acima daqueles pertencentes à rede privada a partir da implantação do FUNDEF: 9,7% em 1998, 16% em 1999 e 22% em 2000. E o melhor desempenho foi obtido justamente nas regiões mais pobres (Nordeste e Norte, apresentando, respectivamente, crescimento de 47% e 31% acima da rede privada no ano 2000). Quando o corte da informação é feito pelo Índice de Condição de Vida, também fica claro que o melhor desempenho foi dos municípios mais pobres, com crescimento médio de 47% maior que o das escolas privadas no ano 2000.

2. O índice de número de anos de estudos dos professores da rede pública também cresceu mais rapidamente que os da rede privada, com um diferencial de 1,5% em 1999 e de 2,5% em 2000. Mais uma vez o melhor desempenho deu-se nas regiões e municípios mais carentes. Nas regiões Nordeste e Norte os índices para o ano 2000 foram, respectivamente, de 5% e 6% acima dos índices da rede privada. Nos municípios de baixo Índice de Condição de Vida o crescimento acima daquele apresentado pela rede privada foi de 5% (MENDES, 2004, p. 11).

No entanto, não se pode desconsiderar o fato de que a precarização, tanto da formação (ou mesmo a ausência de uma formação específica) quanto das condições de trabalho e materiais da maior parcela dos professores que atuavam no ensino fundamental, não se constituía em exceção, mas regra. Assim, parcela considerável dos 15% que o Fundef destinava à valorização do magistério foi utilizada na formação de professores em precárias condições para o exercício de sua atividade.

Davies (2001) constatou que, no período 1998-2000, certamente ocorreu uma mudança na nomenclatura dos itens que compunham a remuneração e/ou a extinção de gratificações (já existentes), que foram transformadas em salários. Quanto aos números relativos ao período entre janeiro de 1998 e junho de 2000, o referido autor afirma que “[...] 39% das redes de ensino teriam concedido aumentos superiores a 70%, 29% das redes, entre 20% e 50%, e o restante, ganhos de até 20%”, que, segundo o autor, poderiam ter sido obtidos não apenas com recursos do Fundef, mas com aumentos na arrecadação estadual e municipal (DAVIES, 2001, p. 31).

Conforme Pinto, na realidade o Fundef,

[...] em suma, foi uma resposta do Governo FHC ao não cumprido Acordo Nacional de Valorização do Magistério da Educação Básica. Só que, em lugar de um Piso Nacional de Salário de R\$ 300, em valores de julho de 1994, entra um provável Salário Médio de R\$ 300, em valores de dezembro de 1996. É escusado dizer que salário médio é completamente diferente de piso salarial (PINTO, 2002, p. 115).

Segundo Verhine (2005), quanto à valorização do magistério,

[...] os dados indicam que, ao contrário do esperado, os salários (com valores corrigidos pelo IGP-DI) baixaram em muitos estados e municípios estudados. Houve, no entanto, algumas exceções, como, por exemplo, os sistemas estaduais de Paraíba (+70%) e Maranhão (+130%). Em muitas localidades pesquisadas, as limitações de aumento salarial foram atribuídas à necessidade de investir na habilitação de professores leigos. E, de fato, foram observados avanços em relação à qualificação geral do magistério, especialmente em zonas rurais, embora a presença de professores leigos ainda continue integrando o cenário educacional brasileiro. Outro dado de interesse é a descoberta de que, em vez de aumentar os salários, muitos municípios adotaram a prática do abono ou da distribuição do saldo dos 60%, de uma só vez, a título de gratificação (“rateio”), o que pode ser entendido como uma estratégia para não comprometer as finanças do município, caso o FUNDEF não permaneça. (VERHINE, 2005, p. 19-20).

Sob a perspectiva focada no nível fundamental, dois aspectos são significativos para entender o que caracterizou o sentido de valorização do magistério a partir do Fundef. Em primeiro lugar, reconhecimento da existência de profissionais sem qualificação e, portanto, com poucas condições de executarem a política da eficiência gerencial. Em segundo lugar, o fato de que a remuneração inferior ao mínimo necessário, além de competir para a ineficácia e ineficiência do modelo de gestão educacional pretendido, gerava uma sistemática oposição. Em última análise, embora reconhecendo as necessidades de valorização do magistério, as medidas tomadas privilegiavam o investimento a custo baixo.

No sentido de uma efetiva política de valorização do magistério, cabe destacar que Nóvoa (1995) identificou como elementos estruturais: o exercício de atividades em tempo integral, o estabelecimento de um suporte legal para o exercício da profissão, um conjunto de normas e valores e um corpo de conhecimentos e técnicas de

instrumentação que identifiquem o profissional, a constituição de associações de classe e o controle de admissão dos membros pelos próprios pares.

Entretanto, constatou-se, segundo pesquisa realizada por Almeida, Cunha e Araújo (2009), o impacto da valorização do magistério, após o Fundef, em municípios do Estado da Bahia.

[...] precarização do exercício do magistério em decorrência do estabelecimento dos contratos temporários de prestação de serviços. Esses contratos são estabelecidos no prazo de duração do período letivo, ausentando os municípios das responsabilidades com o pagamento de férias, 13º salário e outras gratificações atreladas à qualificação profissional. A base para o valor pago aos professores que são contratadas para lecionar em escolas públicas municipais, em geral, tem sido o salário mínimo. Esses contratos são cedidos por determinação do gestor municipal e, por vezes, são utilizados como forma de atendimento a acordos políticos. Desse modo, a qualificação desses profissionais não se constitui em requisito principal na seleção dos contratados. Além disso, os contratos temporários funcionam como instrumentos que dificultam a realização de concursos públicos para preenchimento de vagas para o quadro efetivo do município. Ainda assim, os sistemas municipais de ensino enfrentam problemas na realização de concursos, pois os gestores recorrem à questão da ausência de recursos financeiros como empecilho, além da responsabilização com relação aos limites de gastos com pagamento de pessoal a partir das determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal (ALMEIDA; CUNHA; ARAÚJO, 2008, p. 9)

Portanto, ainda se ressentem de uma política nacional de valorização do magistério, permanecendo a precarização da profissão e das condições de trabalho, bem como uma cartorialização no momento do contrato ou demissão dos profissionais. Nesse sentido, é possível constatar a utilização do Fundef em consonância com a supressão de algumas das conquistas, mas envolvidas em um arsenal propagandístico que amorteciam a supressão de direitos e exaltavam as reformas neoliberais. Observa-se que se prometia uma ampliação dos salários, mas parcela considerável do magistério teve suprimidas gratificações que resultavam em uma ampliação dos vencimentos. A formação continuada foi realizada, em muitos casos, à distância ou com a aquisição de programas de instituições privadas, pagas com verbas públicas. A formação foi realizada em períodos de férias ou recesso dos professores.

2.3.4 O controle social de recursos no Fundef: o papel dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS)

A Lei nº 9.424/1996 instituiu um mecanismo de acompanhamento e controle social dos recursos do Fundef: os “Conselhos de Acompanhamento e Controle Social” (CACS) do Fundef. Se considerarmos a história do financiamento à educação no Brasil em termos jurídicos e institucionais, a criação dos CACS representou uma evolução no sentido do controle social. No entanto, é preciso considerar que essa evolução se fez sob determinados limites históricos e em um contexto que sinalizava a supressão de prerrogativas e direitos sociais.

Havia uma espécie de entendimento de que

uma coisa que nós [...] sempre acompanhamos, desde o FUNDEF ou até após a Constituição é: será mesmo que os Estados estão aplicando os recursos na educação? Sempre foi uma desconfiança. Nunca tivemos condições de aferir isso (CASTRO, 2010, p. 170).

Dessa forma, o governo considerava que

[...] para que o FUNDEF funcionasse adequadamente, impunha-se criar mecanismos que incentivassem o controle social da aplicação dos recursos destinados a cada Estado e a cada município. Para isso a lei previu o depósito dos recursos do Fundo em contas separadas da conta única do Estado ou município, com mecanismos automáticos de repasse, e a criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF. No âmbito do MEC, foi criado o Departamento de Acompanhamento do FUNDEF, para monitorar sua implantação e avaliação, esclarecendo dúvidas e orientando os governos a respeito da aplicação correta dos recursos (SEMEGHINI, 2001a, p. 19).

Entretanto, é necessário considerar um conjunto de contradições limitaram o pleno desenvolvimento do acompanhamento e controle social do Fundo.

Em primeiro lugar, considera-se necessário situar o papel dos conselhos na dinâmica do acompanhamento e controle social das políticas públicas. Gramsci (2007a) destacou que os conselhos de fábrica teriam, entre outros aspectos, um papel de organização dos operários e, especialmente, uma função política, possibilitando a formação teórica e politização. Nessa perspectiva, conforme Gramsci, os conselhos de fábrica teriam o papel de modelo do

Estado proletário e todos os “problemas inerentes à organização do Estado proletário” seriam “inerentes à organização dos conselhos. Para ligar essas instituições e ordená-las numa hierarquia de poderes altamente centralizada será necessário criar uma democracia de trabalhadores genuína, preparada para substituir a burguesia em todas as suas funções essenciais de administração e de controle. Nenhum outro tipo de organização proletária é adequada a essa tarefa. Os sindicatos são uma forma da sociedade: são uma parte integrante do capitalismo e têm um caráter essencialmente competitivo, não-comunista, porque organizam os trabalhadores não como produtores, mas como assalariados que vendem a mercadoria força de trabalho (GOODE, 2001, p. 78).

Goode (2001) afirmou que, ao analisar o papel dos conselhos de fábrica, Gramsci empreendeu uma análise mais teórica, às vezes beirando o utopismo e, ao discorrer sobre a natureza dos conselhos, fê-lo, tendo como referência, outras organizações proletárias.

Gohn (2001, p. 150) e Patrocínio (2007, p. 42) identificaram a existência, no Brasil, de três tipos de organização de conselhos: a) os criados pelo próprio Poder Público Executivo, para mediar as suas relações com os movimentos e com as organizações populares (ex.: conselhos comunitários criados para atuar junto à administração municipal ao final dos anos 70); b) os populares, construídos pelos movimentos populares ou setores da sociedade civil em suas relações de negociações com o poder público (ex.: conselhos populares ao final dos anos 1970 e início dos anos 1980); c) os institucionalizados, com possibilidade de participar da gestão dos negócios públicos criados por leis originárias do Poder Legislativo, surgidos após pressões e demandas da sociedade civil (ex.: conselhos gestores institucionalizados setoriais).

No Brasil, após a ditadura militar de 1964 e com o processo de transição ao Estado de Direito, a discussão sobre o papel dos conselhos foi significativamente relevante para instituir canais de participação e deliberação da sociedade civil. Nesse contexto, os conselhos de saúde foram pioneiros e organizaram-se, antes mesmo da promulgação da Carta de 1988.

Dombrowski (2007, p. 498-490) afirmou que, antecedendo a Constituição de 1988, a Reforma Sanitária foi responsável pela “disseminação dos Conselhos de Saúde” e, após a promulgação da Carta de 1988, com o reconhecimento da necessidade

de descentralização dos serviços de saúde e, com base no art. 198 que também preconizava a participação da comunidade, trouxe como consequência a Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, que definia no art. 1º, § 2º, o papel, o caráter e a composição dos conselhos de saúde em nível nacional, efetivados a partir da criação do Sistema Único de Saúde (SUS), desde a década de 1990.

Além dos conselhos de saúde, também se pode destacar a criação dos conselhos de assistência social, previstos no art. 204 da Constituição Federal, regulamentados pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e Lei nº 8.742/1993.

No setor educacional, embora fosse preconizada na Carta de 1988 e na própria LDB a gestão democrática, a efetivação dos conselhos escolares constituiu-se em um dos desafios para a sociedade. Arelaro (2008) afirmou que conselhos de educação

[...] já existiam no Brasil há mais de quarenta anos, e eles ainda são muito frágeis, mesmo os organizados em nível nacional. O Conselho Nacional de Educação é um bom exemplo desta fragilidade e da pouca independência do Poder Executivo. Quando estes Conselhos possuem conselheiros que resolvem ser eficientes, exercendo suas funções de fiscalização do uso dos recursos públicos, constatando desvios dos governos municipais e/ou estaduais, praticamente não têm a quem apelar, pelas limitações de seu poder de “mandar fazer” (ARELARO, 2008, p. 13).

O conceito de “conselhos escolares” é definido em documento do MEC como: “um lugar de participação e decisão, um espaço de discussão, negociação e encaminhamento das demandas educacionais, possibilitando a participação social e promovendo a gestão democrática” (BRASIL, 2004, p. 35). Reconhece-se, ainda, que os conselhos escolares se configuram como uma “instância de discussão, acompanhamento e deliberação, na qual se busca incentivar uma cultura democrática, substituindo a cultura patrimonialista pela cultura participativa e cidadã” (*Ibidem*), objetivando, além da democratização da escola e participação da comunidade, a qualidade social. (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007)

Patrocínio (2007) considerou que

[...] em se tratando de conselhos gestores, eles representam uma possibilidade de reordenamento das políticas educacionais brasileiras, quando concretamente viabilizam o acesso ao exercício da participação popular e pressupõem formas democráticas de governanças. A inovação é a mudança de padrões e modos de viabilização de bens e serviços públicos, de forma a repensar os espaços e atores sociais numa nova estrutura de governo, antes apenas restrita aos atores do exercício do poder político estatal (p. 43).

Contudo, o documento reconhece os desafios de se (re)articular e fortalecer os conselhos escolares em um país onde a experiência democrática é ainda jovem e o patrimonialismo, arraigado. A esse respeito, cabe registrar que, entre a formação e a implementação dos conselhos de saúde e assistência social e dos conselhos escolares, há um hiato de quase uma década⁴⁸. Inversamente à dinâmica dos conselhos de saúde e de assistência social, os conselhos municipais de educação não tiveram o “caráter obrigatório” de formação.

Conforme Patrocínio (2007, p. 38) o controle social constitui-se em “aspecto fundamental da vida da sociedade e do Estado, porque, inversamente, o descontrole resulta na perda das ações socialmente significativas e até da própria interação entre Estado e sociedade” (PATROCÍNIO, 2007, p. 38).

Conforme Valle (2002), historicamente,

[...] o controle das ações dos gestores públicos era garantido pelo controle de procedimentos - que se dava através do controle da constitucionalidade das decisões; garantia dos direitos dos cidadãos frente aos governantes; fiscalização e ação de promotores públicos no controle aos políticos-, pelo controle parlamentar e, em menor proporção, por alguns mecanismos de participação popular ou controle social. Esses controles surgiram em um momento de grande expansão do aparato estatal (período pós- Segunda Mundial), fazendo com que diversos espaços de ação governamental escapassem do controle social (VALLE, 2002, p. 80).

Garelli (2007) definiu controle social como

[...] o conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários

⁴⁸ Ou duas décadas, se considerarmos o que dispõe a Carta de 1988.

às mencionada normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança no sistema normativo. [...] O objetivo do controle social não é somente perseguido pelo sistema social ou pelos grupos nele dominantes, mas também por grupos que numa sociedade parecem marginais e reacionários. [...] Na carência de amplas perspectivas políticas, na diversificação de interesses já consolidados, na crise de representação de grupos de referência, o problema do Controle social torna um problema de regulação de interesses e de preservação dos vários grupos, por parte do Estado e da afirmação de uma situação de neocorporativismo na qual resultam mais protes [sic] os grupos que ocupam as posições centrais da estrutura social e produtiva (GARELLI, 2007, p. 283-285).

A reflexão sobre o controle social possibilita discutir o próprio exercício de participação da sociedade na tomada de poder. Não se limita apenas à fiscalização (*accountability*), ou à participação “pró-ativa dos cidadãos”. Porém, está situada numa via de mão dupla, que tanto responsabiliza como determina e habilita no sentido da ação. Duarte (2002) estabelece a diferenciação entre controle social como fiscalização, afirmando que o termo “fiscalização” caminha no sentido de uma interpretação mais restrita do papel do cidadão no que tange ao controle social.

Vale recordar que existem situações que dificultam esse pleno exercício do controle social – no caso específico das políticas públicas – tanto quanto do financiamento da educação (e que também se apresentam em outros serviços públicos). Podem ser sintetizadas no desconhecimento da informação, da lei, dos direitos e, em particular, das limitações do acesso às linguagens, aos recursos da informática de uma sociedade alicerçada na *mass media*. No entanto, Duarte (2002) chamou atenção para o fato de que, com relação à estrutura do financiamento,

[...] a engenharia operacional de vinculação e subvinculação de recursos de recursos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, estabelecida desde o texto constitucional, pode favorecer a construção de novas formas organizativas (meios e redes de comunicação) e novas modalidades de regulação capazes de impulsionar uma cultura de controle social (DUARTE, 2002, p. 15).

No que diz respeito ao controle social do Fundef, o art. 4º determinava que:

Art. 4º O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos a serem instituídos

em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta Lei (BRASIL, LEI N° 9.424/1996, p. 2).

Quanto à composição dos CACS do Fundef, a lei estabelecia a participação em nível central e dos governos subnacionais:

I - em nível federal, por no mínimo seis membros, representando respectivamente:

- a) o Poder Executivo Federal;
- b) o Conselho Nacional de Educação;
- c) o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED;
- d) a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;
- e) a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;
- f) os pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental.

- Estadual: II

– nos Estados, por no mínimo sete membros, representando respectivamente:

- a) o Poder Executivo Estadual;
- b) os Poderes Executivos Municipais;
- c) o Conselho Estadual de Educação;
- d) os pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental;
- e) a seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;
- f) a seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;
- g) a delegacia regional do Ministério da Educação e do Desporto - MEC;

III - no Distrito Federal, por no mínimo cinco membros, sendo as representações as previstas no inciso II, salvo as indicadas nas alíneas *b*, *e*, e *g*.

- Municipal:

IV - nos Municípios, por no mínimo quatro membros, representando respectivamente:

- a) a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente;
- b) os professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental;
- c) os pais de alunos;
- d) os servidores das escolas públicas do ensino fundamental (BRASIL, LEI N° 9.424/1996, p. 3).

Constituíam as atribuições dos conselhos o acompanhamento e controle sobre os recursos e transferências, supervisão do censo escolar anual. Também cabe aqui destacar que o parágrafo 4º determinava que

§ 4º Os Conselhos instituídos, seja no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal, não terão estrutura administrativa própria e seus membros não perceberão qualquer espécie de remuneração pela participação no colegiado, seja em reunião ordinária ou extraordinária (BRASIL, LEI Nº 9.424/1996, p. 5).

Conforme pesquisa realizada pelo MEC e pela FIPE/USP entre 1998 e 2000 (tabela 8), instalaram-se os Conselhos de Acompanhamento do Fundef em quase todo o Brasil. É necessário observar que essa exigência integrava a lei que instituiu o fundo aliado à obrigação de implantação dos CACS.

Tabela 8 - Percentual de implantação dos CAS do Fundef por região (1998-2000).

REGIÃO	MUNICÍPIOS QUE IMPLANTARAM OS CONSELHOS DO FUNDEF (%)	
	1998	2000 (ATÉ O MÊS DE JUNHO)
PERÍODO		
NORTE	80,6%	98,0%
NORDESTE	61,3%	99,0%
SUDESTE	74,3%	93,0%
SUL	79,8%	99,0%
CENTRO-OESTE	80,7%	99,0%
BRASIL	80,6%	98,0%

Fonte: Ministério da Educação – Balanço do FUNDEF – 1998-2000.

Os CACS do Fundef foram criados com a perspectiva de democratizar as relações para envolver os diversos setores da sociedade no processo de decisão interior da esfera pública, “[...] integrando a estrutura organizativa da educação, pais de alunos, professores e diretores, e integrantes de sindicatos” (PATROCÍNIO, 2007, p. 80). O processo de organização e funcionamento revelou uma série de contradições e práticas viciadas, herança do autoritarismo e do patrimonialismo que caracterizam a organização do Estado brasileiro.

Segundo Gil (2005), embora criados legalmente em tempo hábil, o efetivo funcionamento dos CACS do Fundef ocorreu de forma morosa, pois, entre os aspectos que dificultaram, encontra-se o despreparo de conselheiros, a descontinuidade das reuniões, proporcionada pelos longos interstícios entre muitas das reuniões, como também as trocas constantes de membros titulares e a substituição destes pelos seus suplentes.

Nesse sentido, Koslinski (2000) discutiu que o Fundef não possibilitava uma maior transparência da ação dos agentes públicos e nem mesmo a capacidade de, uma vez detectadas irregularidades na prestação de contas por parte dos conselhos, estabelecerem a punição ou coação dos governos que agissem irregularmente. Silva (2003), em um estudo sobre o impacto do Fundef e o papel dos conselhos no Município de Governador Mangabeira (BA), juntamente com Silva e Viana (2003), que também realizaram uma avaliação de impacto do fundo em Alagoinhas (BA), evidenciaram um conjunto de distorções e ingerências do executivo na composição e nas ações dos conselhos. Sobretudo, destaca-se o estudo de Souza Junior (2003), que pesquisou o conselho no Estado da Paraíba e em mais quatro municípios do referido Estado, destacando, entre outros aspectos, contradições, tais como: as dificuldades na fiscalização; o desinteresse do poder público na transparência com os recursos; a morosidade das secretarias de administração no fornecimento de informações, e o caráter “oficialista” com que os próprios secretários, ou seus adjuntos, assumiam a presidência dos conselhos.

Davies (2003) avaliou os CACS do Fundef no período de 1998-2003, tendo por referência a legislação que criou os conselhos, tais como: documentos do MEC; relatórios da subcomissão da Câmara dos Deputados Federal, encarregada de apurar as irregularidades cometidas pelos governos com relação ao Fundef, e também relatórios dos Tribunais de Contas e dos próprios conselhos. Concluiu que um conjunto de ações e estratégias, levadas a cabo pelo poder executivo (federal, estadual e municipal), fragilizaram os CACS do Fundef.

Apesar de formalmente representarem um papel democratizante, os conselhos foram considerados como impotentes (DAVIES, 2003), pois, entre outros aspectos, tiveram seu papel pela predominância de representantes dos governos, ou por representantes escolhidos pelos chefes do executivo, fragilizado. Também destaca que a falta de uma preparação específica caminhava aliada ao fato de que não eram fornecidos os documentos necessários à avaliação dos conselheiros.

Ainda sobre a questão da ingerência do poder executivo sobre os Conselhos do Fundef, Gouveia e Souza (2007), em um estudo de impacto sobre a atuação dos CACS em municípios do estado do Paraná, afirmaram que predominou um caráter estatal na formação dos mesmos, em função do

[...] predomínio dos representantes do poder público na sua composição, o que inviabiliza o controle social quando a maioria dos membros são ligados ao órgão executor da política. No caso dos municípios paranaenses, em todos os conselhos está presente pelo menos um representante da Secretaria Municipal da Educação – SME ou órgão equivalente, sendo que em quatro deles a SME tem dois representantes e ainda em um conselho o órgão municipal da Educação têm três representantes. Há ainda a presença da Secretaria Municipal de Finanças em três conselhos e em 1 a presença da Secretaria Municipal de Estradas e Rodagens. De toda forma a relação entre poder público, trabalhadores e usuários ou sociedade civil, no caso dos municípios em discussão, é aparentemente favorável aos dois últimos segmentos, porém, tais representantes são normalmente indicados pelas autoridades municipais segundo o conhecido patrimonialismo (ou clientelismo) da política brasileira. Alguns dos municípios ao responder quem eram os representantes fizeram menção explícita a isto, sendo que um deles descreve a situação nos seguintes termos *Composição do conselho do FUNDEF no Município: secretário de educação foi nomeado pelo prefeito municipal, representante dos pais é um vereador, secretário do FUNDEF é um funcionário da educação e dois professores que foram escolhidos pelos demais professores para fiscalizar* (GOUVEIA; SOUZA, 2007, p. 06, grifos do original).

Em outro estudo de impacto sobre os CACS do Fundef na Paraíba, concluiu-se que

[...] a maioria dos municípios brasileiros tem uma vida social condicionada ao clientelismo e ao autoritarismo dos políticos locais. A existência do FUNDEF tem criado possibilidades de discussões e questionamentos sobre a gestão dos recursos locais. Nos longínquos municípios do interior brasileiro os debates têm sido trazidos como atores presentes os sindicatos, as câmaras municipais de vereadores, pais de alunos e curadorias do patrimônio público (PATROCÍNIO, 2007, p.74).

Em que pese as limitações e contradições originadas a partir da criação, da instalação, da efetivação e atuação dos CACS do Fundef, há concordância quanto à

participação do MP para acompanhar e fiscalizar as ações do poder executivo, tanto no âmbito central quanto nos estados e municípios. Semeghini (2001a) reconheceu que foi

[...] necessário também envolver o Ministério Público e Tribunais de Contas, as instâncias que têm a atribuição legal de fiscalizar a gestão dos recursos. O trabalho se mostrava bem mais urgente nos municípios menores, onde um mesmo promotor cuida de todos os assuntos da comarca, de brigas matrimoniais a contas públicas. Desde 1998, técnicos do Departamento vêm trabalhando em conjunto com promotores e procuradores no sentido de aperfeiçoar a fiscalização da aplicação dos recursos [...] (SEMEGHINI, 2001a, p. 21).

Arelaro (2008, p. 14) afirmou que “o Ministério Público vem sendo um aliado no processo fiscalizador, apoiando, na maioria das vezes, os poucos Conselhos que ousaram, efetivamente, exercer seu dever de fiscalizar”.

Conforme relatório da CGU – órgão federal que, entre outras atividades, realiza o controle e acompanhamento dos recursos e programas federais – sobre ações realizadas entre abril de 2003 e abril de 2004 em 67 municípios brasileiros das regiões norte e nordeste, constataram-se irregularidades no funcionamento dos conselhos do Fundef em 73% delas. Essas irregularidades resultavam em ineficácia no funcionamento dos conselhos e constituíam-se, basicamente, de “não funcionamento regular, não constituição, influência determinante do prefeito na escolha dos membros” (MENDES, 2004, p. 17). Em última análise,

[...] o que se pôde constatar do exame dos relatórios de auditoria é que tais Conselhos simplesmente não funcionam. É quase uma constante a dominação do Conselho pelo prefeito, que escolhe quase todos os seus componentes. Muitos Conselhos sequer se reúnem e, quando o fazem, não dispõem das informações necessárias para fazer as avaliações que lhes foram confiadas. Esse dado é crítico e pode, até mesmo, comprometer a eficácia da estratégia de municipalizar o ensino fundamental. [...] um dos objetivos do FUNDEF é induzir a municipalização desse nível de ensino, na suposição de que a prefeitura, estando mais perto do cidadão, pode melhor adequar a organização e gerência das escolas às necessidades locais. Mais do que isso, se espera contar com a comunidade para ajudar a administrar e para fiscalizar a ação da prefeitura. Se a comunidade não se envolve (a ineficácia da quase totalidade dos Conselhos é uma demonstração cabal disso), a municipalização perde muito de sua atratividade. Por isso, parece ser urgente que se encontrem novas formas de

monitoramento dos recursos do Fundo nos municípios mais carentes (MENDES, 2004, p. 18-19).

Dessa forma, considerando-se que formalmente os CACS do Fundef existiram em praticamente todas as regiões do país e, potencialmente, representaram a perspectiva de avanço na democratização do Estado, na gestão da educação, no controle e acompanhamento dos recursos destinados à educação, pode-se concluir que grande parcela não conseguiu desenvolver o papel que lhes foi destinado. Isso porque, entre outros aspectos, questões como controle político local, desconhecimento de parcela da sociedade quanto ao significado dos conselhos e domínio do saber técnico e jurídico, além de uma histórica predominância de interesses privados na esfera pública, limitaram o efetivo avanço que a criação dos CACS do Fundef poderiam ter obtido como resultado.

É significativo destacar que, na própria lei que criava os CACS, havia uma abertura para efetivar esse estado de coisas, pois não se definiam os limites, nem se constituíam condições de formação ou capacitação técnica para os conselheiros⁴⁹. Mais que isso, abria-se margem para a interferência do poder local na composição dos conselhos do Fundef, estipulava-se o papel de legitimador de uma política de governo e rompia-se a possibilidade de independência, da autonomia, da emancipação e democratização do Estado a partir dos interesses da sociedade. Conforme as reformas que se impuseram na década de 1990.

O quadro 3, a seguir, sintetiza as principais irregularidades, os motivos e os avanços propiciados pelo Fundef, tendo como referência o levantamento da CGU, realizado em municípios das regiões norte e nordeste, e os estudos realizados sobre a referida subvinculação.

⁴⁹ Registre-se que o Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), programa do MEC com recursos financiados pelo Banco Mundial, foi desenvolvido em parceria com as secretarias municipais e estaduais de educação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país, objetivando “o desenvolvimento da gestão escolar, com vistas à melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental e à permanência das crianças nas escolas públicas” (OLIVEIRA; FONSECA; TOSCHI, 2005, p. 127-128) das referidas regiões, abriu uma perspectiva para a capacitação.

Quadro 2 – FUNDEF: irregularidades, limitações e avanços.

IRREGULARIDADE	DESCRIÇÃO	AVANÇOS
Desvio (ou indícios) de recursos na parcela de 40% do Fundef.	<ul style="list-style-type: none"> - Uso de notas frias, atesto e pagamento irregular de notas fiscais; - não entrega do produto, aquisição de bens não entregues; - simulação de pagamento de bens que na verdade foram comprados com outras verbas que não sejam do Fundef; - superfaturamento e não comprovação da despesa; - pagamento antecipado de obra ainda não realizada, pagamento de obra sem prévia medição, índice de recursos no pagamento de transporte escolar. 	<ul style="list-style-type: none"> - Maior participação na fiscalização e nas auditorias por parte do Ministério Público, de órgãos de controle federal, a exemplo da CGU, FNDE e STN; - pesquisas e estudos de impacto realizados pela comunidade acadêmica, de setores da sociedade civil organizada, de representações de professores e de outros profissionais da educação.
Desvio de finalidade para despesa não caracterizada como ensino regular.	<ul style="list-style-type: none"> - Pagamentos de salários e despesas correntes e de capital de outras áreas da administração; pagamento de salário-família; - distribuição de brindes com propaganda eleitoral, pagamento de multa por impostos em atraso. 	
Desvio de finalidade para um nível que não seja o fundamental.	Pagamento a professores em sala, mas em creches ou no ensino médio.	
Ineficácia do Conselho de Acompanhamento e Controle Social.	Não funcionamento regular, não constituição, influência determinante do prefeito na escolha dos membros.	<ul style="list-style-type: none"> - Programas de formação dos Conselhos Escolares; - Fiscalização do Ministério Público; - Estudos de impacto sobre a atuação dos Conselhos do Fundef.

<p>Professores/diretores/coordenadores não concursados ou inobservância de ordem de aprovação em concurso.</p> <p>Professores, diretores ou coordenadores sem qualificação.</p>	<p>- Indício de uso político do cargo de professor, com rodízio de contratados a cada ano.</p>	<p>- Atuação do Ministério Público e das representações do magistério.</p>
<p>Uso da parcela de 60% para pagamento de outros profissionais que não sejam professores em sala de aula.</p> <p>Não execução de 60%, com pagamento dos profissionais do magistério do Ensino Fundamental.</p> <p>Condições inadequadas de remuneração de professores.</p>	<p>Funcionários já demitidos, não vinculados, não concursados e sem comprovação de terem recebido efetivamente (fantasmas) gratificações indevidas a funcionários.</p> <p>Inexistência ou não cumprimento de plano de carreira e remuneração do magistério, pagamento de salários abaixo do salário mínimo, atraso no pagamento de salários, pagamentos de abonos sem regras preestabelecidas, não pagamento de direitos trabalhistas.</p> <p>- Pagamentos efetuados sem cumprimento da data, dos valores inferiores ao salário mínimo.</p>	<p>Maior participação na fiscalização e nas auditorias por parte do Ministério Público, de órgãos de controle federal, a exemplo da CGU; FNDE e STN;</p> <p>- pesquisas e estudos de impacto realizados pela comunidade acadêmica, de setores da sociedade civil organizada, de representações de professores e de outros profissionais da educação.</p>
<p>Declaração ao censo escolar de número de alunos superior ao real.</p>	<p>Tentativas de fraudes em busca da ampliação dos recursos para o município.</p>	<p>Estabelecimento de controle efetivo dos dados sobre a matrícula por parte de censo escolar.</p>

Adaptado de Mendes, 2004; Relatório da CGU; Balanço do FUNDEF, 2003.

Gomes e Pascoalino (2001) analisaram o impacto do Fundef em um município do Estado de Goiás, localizado na região conhecida como “Entorno”, ou seja, limite entre o Distrito Federal e Goiás, e observaram que, entre os fatos que nesse município dificultaram

[...] a gestão do Fundef foram: a centralização das ações no prefeito; a limitação de espaço para atuação do secretário de Educação; a interferência de interesses políticos, culminando com a substituição do secretário de Educação no ano eleitoral, e a falta de continuidade no registro das informações históricas existente entre a administração anterior e a atual, pois parece que nunca existiu. Tais fatos apontam para uma situação diferente da relatada pelos estudos de caso sobre municípios onde o Fundef é bem-sucedido, antes mencionados (GOMES; PASCOALINO, 2001, p.145).

Sobre a atuação, as ações do MP e os demais órgãos de controle e fiscalização, como a CGU, bem como a participação da sociedade civil organizada, ainda são encontrados, especialmente em municípios pobres ou de regiões pobres, desvios e irregularidades em relação ao Fundef e, em especial, ao estabelecimento e à ação dos CACS.

2.4 No Plano Nacional de Educação: uma esperança?

Conforme determina o art. 214 da Constituição de 1988, instituiu-se a criação de um Plano Nacional de Educação (PNE) com duração plurianual, cujos objetivos precípuos são a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a melhoria da qualidade do ensino, a formação para o trabalho e a promoção humanística, científica e tecnológica do País. As propostas de organização do PNE, na Carta de 1988, remontam às discussões sobre a educação, tanto no período que precedeu, quanto durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. E, de forma mais específica, no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que congregava diversas entidades da sociedade civil organizada. Segundo Valente e Romano (2002)

[...] as inúmeras entidades ali presentes forçaram o governo a se mover ao darem entrada, na Câmara dos Deputados, em 10 de fevereiro de 1998, no Plano Nacional de Educação, elaborado coletivamente por educadores, profissionais da educação, estudantes, pais de alunos etc., nos I e II Congressos Nacionais de Educação (CONEDS). O plano, conhecido como *PNE da Sociedade Brasileira*, consubstanciou-se no Projeto de Lei nº 4.155/98, encabeçado pelo deputado Ivan Valente e subscrito por mais de 70 parlamentares e todos os líderes dos partidos de oposição da Câmara dos Deputados (p. 97).

Segundo Dourado (2010), o PNE suscitou o duplo papel ideológico de negação e, contraditoriamente, participação da sociedade nas discussões relativas às políticas educacionais. Tal processo se deu sob a mediação de “uma concepção política, cuja égide consiste, no campo dos direitos sociais, na prevalência de uma cidadania regulada e, conseqüentemente, restrita” (DOURADO, 2010, p. 679).

No processo de discussão e tramitação do PNE, em fins da década de 1990, duas posições se antagonizaram. De um lado, o denominado “PNE da Sociedade”, construído a partir de um debate das representações da sociedade civil que, em linhas gerais, defendia a educação pública gratuita, a democratização e a universalização do ensino nos seus diversos níveis e, mais especificamente, com relação ao financiamento da educação, a ampliação do percentual de 4% do Produto Interno Bruto (PIB) para 10% de gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino ao final da década de 2010. Do outro lado, a proposta do governo, balizada pelo ajuste fiscal e pelas reformas estruturais, que mantinham a perspectiva de uma

[...] política educacional e nos seus dois pilares fundamentais: máxima centralização, particularmente na esfera federal, da formulação e da gestão política educacional, com o progressivo abandono, pelo Estado, das tarefas de manter e desenvolver o ensino, transferindo-as, sempre que possível, para a sociedade (VALENTE; ROMANO, 2002, p.99).

Contando com a ampla maioria no Congresso Nacional, o governo conseguiu aprovar o texto do PNE, de forma a conter, nas avaliações gerais e nos diagnósticos, as propostas das teses construídas pela sociedade. No entanto, na

concepção política, nos objetivos, nas metas e nas estratégias, foi hegemônica a posição do governo.

Na avaliação de Callegari (2009b),

[...] o PNE de 2001 nasceu como “filho ilegítimo” de um amplo movimento social que terminou sendo frustrado. Porque o que se aprovou como Lei não foi exatamente o produto da vontade e da participação democrática de tantos educadores e militantes brasileiros reunidos no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, e, depois, no Congresso Nacional de Educação. O projeto finalmente aprovado pelos parlamentares foi aquele elaborado pelo Poder Executivo, incorporando apenas parte das propostas da “sociedade”. Não é um plano ruim, registre-se. O problema maior é que apesar de sua origem governamental, a Lei do PNE sofreu vetos presidenciais mutilantes, como o do artigo que obrigava investimentos de pelo menos 7% do PIB em Educação (p. 2-3).

O projeto aprovado pelo Legislativo foi sancionado com nove vetos pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, com a Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 que, segundo Callegari (2009b, p.1), trata-se de um “robusto e precioso documento contendo bons diagnósticos, muitos objetivos e nada menos que 295 metas relativas aos diferentes níveis, etapas e modalidades da educação nacional. Poucas foram atingidas. Poucas foram alcançadas”.

Conforme Dourado (2010), a aprovação do PNE pelo Legislativo resultou

da hegemonia governamental no Congresso Nacional, que buscou traduzir a lógica das políticas governamentais em curso. O Governo FHC, por meio do Ministério da Educação, efetivou políticas e lógicas de gestão, visando implementar amplo processo de reforma da educação nacional, cujas prioridades se constituíram, hegemonicamente, pela adoção de políticas focalizadas, com forte ênfase no ensino fundamental, e pela efetivação de vários instrumentos e dispositivos, visando à construção de um sistema de avaliação da educação (p. 683).

Na mensagem presidencial de 9 de janeiro de 2001, determinaram-se os vetos do presidente Fernando Henrique Cardoso, dos quais destacamos: na meta de ampliação do programa de renda mínima da educação infantil; com relação à educação superior, foram objetos do veto presidencial a proposta de expansão das vagas, de

subvinculação de 75% das rendas da União, da ampliação a 30% do crédito educativo aos alunos das instituições privadas, o plano de carreira aos servidores das universidades federais e a ampliação do financiamento à pesquisa e tecnologia; sobre a meta de ampliação dos gastos com educação ao patamar de 7% do PIB, a exclusão das despesas com o pagamento dos inativos do item manutenção e desenvolvimento da educação; e, num veto que se colocava em oposição à própria norma constitucional, talvez preparando uma possível desvinculação, retirava do texto do projeto do PNE a obrigatoriedade dos entes federativos respeitarem em seus orçamentos as vinculações no sentido da manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como a garantia de padrões mínimos de qualidade⁵⁰ (BRASIL; MENSAGEM PRESIDENCIAL, 2001, p. 01-03).

Conforme a avaliação de Valente e Romano (2002), o presidente Fernando Henrique Cardoso

[...] vetou tudo que pudesse ter a imagem de um plano. Este deve sempre ser dotado de verbas para viabilizar as diretrizes e metas propostas. Sintomaticamente, nenhum veto decorre do fato de que o governo tenha um ponto de vista pedagógico diferente do contido no dispositivo vetado. O que determinou a atitude presidencial foi a doutrina que afirma serem os gastos sociais (salvo aqueles, em geral de caráter compensatório, contemplados na execução do ajuste estrutural) algo estranho e hostil à política do FMI. Essa política, como se sabe, já está interiorizada nas contra-reformas do governo, em várias emendas constitucionais já aprovadas e nas leis. O paradigma mais completo disso é a dita “Lei de Responsabilidade Fiscal”. Não por acaso, é nela que FHC se louva para justificar todos os vetos (p. 106).

O PNE aprovado pelo governo concretizou uma dimensão conservadora, amparada na visão das reformas e dos ajustes estruturais. Não se tratou de um “contra-plano”; admitiu como válidas e incorporou as avaliações e os diagnósticos da sociedade civil organizada, bem como a necessidade de ampliação de investimentos, mas manteve

⁵⁰ É interessante observar as razões do veto conforme a Mensagem Presidencial: “[...] embora a disposição contida nesse subitem contenha, aparentemente, conteúdo meramente programático, voltado à orientação de financiamentos, contempla determinação direcionada às três esferas governamentais no sentido do cumprimento das vinculações e subvinculações constitucionais, assim como à alocação de valores correspondentes a padrões mínimos de qualidade de ensino. Conquanto seja inequívoca a relevância de tal disposição, não se mostra adequada a veiculação de conteúdo de tal natureza por intermédio de lei ordinária federal, que não tem o condão de obrigar Estados e Municípios, principalmente em matéria de vinculações e subvinculações constitucionais, razão por que a proposta estaria eivada de inconstitucionalidade por determinar interferência indevida entre as diversas esferas de poder” (BRASIL; MENSAGEM PRESIDENCIAL, 2001, p. 01-03).

a hegemonia sobre o projeto final e seu conteúdo. Em outras palavras, estabeleceu “novos marcos para os processos de organização e gestão da educação nacional” (DOURADO, 2010, p. 704). Tal tensionamento reflete a visão de Gramsci sobre a forma da hegemonia, tendo por referência o consenso de aliar, ao mesmo tempo, a incorporação de propostas do grupo dominante com reivindicações da sociedade, distorcendo-as em um objeto comum. Também é necessário registrar uma perspectiva de cooptação pelo grupo do poder dos setores populares, ao reconhecer e “admitir” a incorporação de suas necessidades em um projeto nacional.

Em última análise, o PNE aprovado ensejou

[...] uma proposta descomprometedora. Isso talvez ajude a explicar parte da fragilidade do PNE e por que ele jamais tenha se transformado num instrumento de luta política a favor da Educação de Qualidade para Todos. Quem o defendeu? Ninguém. Quando foi tomado como base na construção dos (poucos) planos de educação nacionais (PDE e PAR) estaduais e municipais? Raramente (CALLEGARI, 2009b, p. 3).

Esse processo de asfixia da organização, das propostas e dos embates ante a sociedade civil e o grupo que detém o poder tem se caracterizado como a tônica dos governos neoconservadores que assumiram a chefia do Estado, a partir do final dos anos de 1980. Não se trata de um confronto direto, de um enfrentamento aberto, mas de movimentos táticos, em que se admite a “justeza das reivindicações”, a necessidade de políticas de enfrentamento à pobreza, de inclusão social e educacional. Apontam-se os limites e, ao mesmo tempo, justifica-se a necessidade primeira do ajuste nas contas para, posteriormente, de maneira focalizada, impor a solução do problema como um “grande negócio” a ser resolvido.

É nesse contexto que se deve refletir sobre o Fundef que, de forma inequívoca, significou um avanço no sentido do financiamento à educação no país. Além de ordenar e reorientar a política de financiamento, bem como possibilitar mecanismos de acompanhamento social, fez emergir um intenso debate sobre o próprio fundo e os possíveis desdobramentos do financiamento à educação no Brasil.

Como integrante de política de financiamento da educação, o Fundef foi implementado na perspectiva de um processo de justaposição ou sobreposição, dos interesses de ajustamento econômico e reforma do Estado, sobre os interesses da

sociedade. Em outras palavras, o que deveria se situar como uma política de Estado (HÖFLING, 2001; 2007, AZEVEDO, 1997) foi executada como uma política de governo (HÖFLING, 2001, DOURADO, 2007a). No entanto, é fundamental compreender os avanços resultantes do Fundef e de seu caráter de política redistributiva. Nesse sentido, cabe destacar aqueles que se situam como os três maiores avanços

- a) Por meio do mecanismo de distribuição dos 15% vinculados pelo critério de matrículas em cada rede, diminuiu drasticamente as diferenças de custo-aluno entre governo estadual e municípios, dando, na maioria dos casos, vantagens para os Municípios (que tinham menos arrecadação e mais encargos);
- b) Por meio da sub-vinculação de 60% dos recursos gerados pelos alunos para o pagamento de professores em exercício, protegeu o nível de salário do magistério, propiciando, inclusive, grandes aumentos onde as remunerações eram irrisórias e incentivando a prática gerencial de uma relação maior “alunos por professor”;
- c) Por meio das contas específicas no Banco do Brasil e da formação de Conselhos de Acompanhamento e Controle, aumentou a transparência do financiamento e diminuiu os desvios das verbas vinculadas (MONLEVADE, 2008, p. 1).

Deve-se compreender esses três avanços sob a perspectiva de condicionantes históricos que foram situados no momento da efetivação do Fundef: as reformas do Estado e educacional, a composição de um governo de centro-direita, o recuo e a supressão nas prerrogativas e nas garantias sociais, uma estratégia bem elaborada de difusão do “novo modelo” capitalista.

Os “avanços” apresentados por Monlevade (2008), embora positivos, precisam ser aperfeiçoados e, continuamente, fiscalizados pela sociedade civil, além de uma evolução no sentido da elaboração do CAQ, transferindo do patamar centrado na disponibilidade orçamentária para as necessidades do setor educacional a prioridade nos recursos. Também é preciso destacar as responsabilidades da União e, de fato, a regulamentação do regime de colaboração, prevista na Constituição de 1988, além da elevação da disponibilidade de recursos para a educação. Deve-se refletir também o fato de que a maior parcela dos recursos destinados à valorização do magistério no Fundef foi destinada à formação, e não a um aumento de salários. Deve-se reconhecer a fragilidade dos CACS que, na lei de sua própria composição, estabelecia limitações para o pleno funcionamento, entre outros aspectos.

Em última análise, o desdobramento das contradições advindas com a criação do Fundef significativamente foi objeto de estudos, análises, pesquisas e debates. Propiciou também uma participação significativa da sociedade civil organizada, bem como dos órgãos de representação desta num processo que integrou a gestão, as políticas e a alocação de verbas ao setor educacional, em particular, da educação básica

CAPÍTULO 3

O FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: UMA FOCALIZAÇÃO AMPLIADA OU UMA AMPLIAÇÃO AINDA POR CONSOLIDAR?

O presente capítulo discute: a ampliação da subvinculação a toda a educação básica; o contexto do Governo Lula (2003-2010); a necessidade de ampliar a participação e o controle social; os limites e contradições do Fundeb, bem como a necessidade de implementação do custo-aluno-qualidade como um dos elementos fundamentais da política de financiamento à educação básica no Brasil.

3.1. A política de fundos constitucionais no contexto do governo Lula: a construção do Fundeb

Estruturalmente, o Fundeb manteve diversos aspectos característicos de seu antecessor, o Fundef, caracterizando-se como um fundo contábil de âmbito estadual, com a abrangência em todos os Estados brasileiros, incluindo o Distrito Federal. No âmbito de cada Estado, o Fundeb reúne os governos em nível estadual e municipal. Conforme Callegari (2009a, p. 63-64), “Instituído em modelagem única, o FUNDEB é singular, Estado a Estado e no Distrito Federal: os vinte e sete FUNDEBs implantados não se correlacionam, nem interagem entre si”. Dessa forma, por não se constituir como um fundo da União, e nem mesmo um fundo estadual, tem sua interligação em nível nacional e estadual limitado às regras de funcionamento, bem como à sua finalidade.

A proposta de criar um fundo constitucional que abarcasse toda a educação básica pública teve origem ainda durante o processo de tramitação da PEC, que criou o Fundef. Em 1995, o deputado Pedro Wilson (PT-GO) e outros parlamentares propuseram a criação de um fundo destinado à educação básica, além de outras propostas nesse sentido. Também se manifestaram setores organizados da sociedade, tais como pesquisadores, estudiosos, partidos políticos, sindicatos, entre outros.

Havia um entendimento por parte desses diversos setores de que, embora com alguns avanços obtidos no campo das políticas de financiamento à educação, o Fundef ainda se caracterizava como uma política segmentada e incompleta, em aspectos como a complementação financeira da União, os valores aluno/ano, a limitação temporal, o impacto nos municípios, entre outros (OLIVEIRA, 2009). Em decorrência desse processo, foi editada, pelo governo Lula, a Medida Provisória nº 339/2006, posteriormente resultando na Emenda Constitucional de nº 53/2006 e regulamentada pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Em última análise,

[...] o objetivo que se busca alcançar, com o FUNDEB, é tornar mais efetiva a cooperação entre diferentes níveis de governo, no provimento dos recursos e nas responsabilidades assumidas em relação ao atendimento quantitativo e qualitativo da educação básica pública (CALLEGARI, 2009a, p. 211).

Nesse sentido, a experiência histórica acumulada, a participação dos setores organizados da sociedade, os estudos, as pesquisas e a perspectiva de mudanças na organização política do Brasil, com as eleições de 2002, sinalizavam para as possibilidades de construção de um novo modelo ou um aperfeiçoamento do modelo existente de financiamento que, de fato, contemplasse toda a educação básica e contribuísse para a efetivação de uma educação de qualidade social.

A vitória nas eleições presidenciais de 2002 de Luís Ignácio Lula da Silva para diversos setores da sociedade brasileira foi entendida como uma real possibilidade de organização de um fundo constitucional que, de forma efetiva e, definido como política de Estado, atendessem às necessidades da educação básica.

Dessa forma, compreende-se como relevante situar, no contexto da criação do Fundeb, uma breve análise da conjuntura internacional e nacional e da gestão Lula, particularmente, da primeira gestão (2003-2006) e da metade da segunda gestão (2007-2010), destacando, sobretudo, a composição política e partidária que sustentou o governo Lula, o programa de governo, as opções da política econômica e, em especial, a política educacional, entre outros aspectos.

3.2 O governo Lula (2003-2010) no contexto do modelo liberal periférico

Eleito em 2002 e, posteriormente re-eleito em 2006, o governo Lula se situou no contexto de um modelo político e econômico que reunia a perspectiva liberal, a exemplo da dimensão das formas como a abertura e liberalização da economia; privatizações de empresas públicas e estatais, desregulamentação do mercado de trabalho, reformas no setor previdenciário, entre outros aspectos. Constituiu-se como periférico, na medida em que tais reformas foram realizadas de forma específica em um país dependente. Isso significa que

[...] o modelo liberal periférico resulta da redefinição das relações capital-trabalho e das relações intercapitalistas. Ele se diferencia do modelo de substituição de importações, sobretudo, por um novo tipo de inserção internacional (principalmente, nas esferas comercial e financeira) do país e pela reestruturação do Estado – que reorientou suas funções e a forma de sua intervenção na esfera econômica. A implementação do Plano Real, lançado em 1994, cumpriu papel decisivo no processo de aprofundamento e consolidação do modelo liberal periférico, que veio a assumir sua forma mais acabada no governo Lula a partir de 2003. No entanto, a política econômica e a dinâmica macroeconômica – expressões mais aparentes e imediatas do modelo – não se mantiveram as mesmas ao longo do tempo (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 96).

Impondo-se como alternativa ao modelo de substituição das importações que predominou no Brasil desde o início do regime republicano, o modelo liberal periférico tem o capital financeiro e a lógica da financeirização como dominantes em sua dimensão macroeconômica. Durante o governo Lula, o modelo liberal periférico assumiu, conforme Filgueiras e Gonçalves (2001), a sua dimensão mais bem acabada. Manteve, dessa forma, uma linha de continuidade que se estendeu do Plano Real à segunda gestão Lula (2006-2010), embora fosse necessário considerar que a dinâmica macroeconômica e a própria política econômica não se mantiveram exatamente iguais ao longo do período.

Mendes e Marques afirmaram que

[...] o governo Lula não só deu prosseguimento à política econômica de Fernando Henrique Cardoso, como a aprofundou. Exemplo disso é o fato de o aumento do superávit primário ter sido fruto de sua exclusiva iniciativa, sem que para isso o FMI tenha participado. No afã de se fazer legitimar frente aos credores, elevou o superávit, prometeu realizar a reforma da previdência social dos servidores públicos (o que já cumpriu, mas outra certamente virá), a independência do Banco Central, a flexibilização do mercado de trabalho e a reforma sindical. Outro destaque do início de seu governo decorre da maneira como foi conduzida a própria reforma da previdência social dos funcionários públicos: promovida a toque de caixa, sem consulta e discussão prévia mesmo no interior do PT (MARQUES; MENDES, 2004, p. 62-63).

Castanhar (2003) avaliou que a política econômica do governo Lula foi marcada em seus primeiros momentos por uma

[...] ortodoxia econômica e pragmatismo político é que não havia alternativa. Ou seja, o país estava tão perigosamente à beira do abismo na transição do governo (a denominada “herança maldita” deixada pelo governo anterior) que se houvesse a menor hesitação por parte do novo governo em tomar as medidas consideradas necessárias (pelo “mercado”) para colocar o país de volta aos trilhos ele descarrilharia definitivamente. Assim, as políticas monetária e fiscal implacáveis adotadas no início do governo, teriam sido indispensáveis para, entre outras coisas, fazer cair o risco país, estabilizar a taxa de câmbio e colocar a inflação de volta sob controle. Esses resultados de fato, foram alcançados. O risco país declinou do nível de 2400 pontos (quando foi o segundo do mundo, abaixo apenas da Argentina e acima de países em moratória, como a Nigéria) para abaixo de 600 pontos [em 2003] (CASTANHAR, 2003, p. 3).

Nesse sentido, há que se considerar o documento Carta aos Brasileiros, de 2002, que expressou os principais compromissos do então candidato Lula à presidência da República. O início do documento sugeria que o “[...] modelo econômico vigente nos anos 90 [...]” havia se esgotado e, ao mesmo tempo, tecia críticas à gestão FHC, mas sinalizava os limites da proposta como reformista e baseada em uma frente ampla, com diversos setores políticos e do empresariado,

[...] lideranças populares, intelectuais, artistas e religiosos dos mais variados matizes ideológicos declaram espontaneamente seu apoio a um projeto de mudança do Brasil. Prefeitos e parlamentares de partidos não coligados com o PT anunciam seu apoio. Parcelas

significativas do empresariado vêm somar-se ao nosso projeto. Trata-se de uma vasta coalizão, em muitos aspectos suprapartidária, que busca abrir novos horizontes para o país. O povo brasileiro quer mudar para valer. Recusa qualquer forma de continuísmo, seja ele assumido ou mascarado. Quer trilhar o caminho da redução de nossa vulnerabilidade externa pelo esforço conjugado de exportar mais e de criar um amplo mercado interno de consumo de massas. Quer abrir o caminho de combinar o incremento da atividade econômica com políticas sociais consistentes e criativas. O caminho das reformas estruturais que de fato democratizem e modernizem o país, tornando-o mais justo, eficiente e, ao mesmo tempo, mais competitivo no mercado internacional. O caminho da reforma tributária, que desonere a produção. Da reforma agrária que assegure a paz no campo. Da redução de nossas carências energéticas e de nosso déficit habitacional. Da reforma previdenciária, da reforma trabalhista e de programas prioritários contra a fome e a insegurança pública. O PT e seus parceiros têm plena consciência de que a superação do atual modelo, reclamada enfaticamente pela sociedade, não se fará num passe de mágica, de um dia para o outro. Não há milagres na vida de um povo e de um país. Será necessária uma lúcida e criteriosa transição entre o que temos hoje e aquilo que a sociedade reivindica (LULA DA SILVA, 2002, p. 2-3).

Na Carta aos Brasileiros, não se estabeleceram as diretrizes gerais da crítica ao “modelo anterior”, e nem quais pontos seriam efetivamente abandonados num eventual governo Lula, mas assegurava a continuidade dos contratos com o capital financeiro, realizados durante o governo Fernando Henrique. O documento também categoricamente defendia a manutenção do superávit primário. Conforme Filgueiras e Gonçalves (2007), ao explorar as contradições internas do bloco do poder com críticas ao capital financeiro e apoio ao capital produtivo, a candidatura Lula foi ampliando o espectro da composição partidária.

A Carta aos Brasileiros também expunha as fragilidades do país, entre elas a vulnerabilidade externa em relação aos mercados internacionais. Por vulnerabilidade externa compreende-se a capacidade de resistência a pressões, fatores de risco, fatores desestabilizadores e choques econômicos externos (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007). Considera-se a vulnerabilidade externa conjuntural como o conjunto de opções e custos do ajuste externo, caracterizando-se como um fenômeno de curta duração. A vulnerabilidade externa estrutural compreende a capacidade de mudanças relativas ao setor produtivo e à sua eficiência ao padrão, à capacidade tecnológica, ao desenvolvimento e à expansão do setor comercial e à solidez do sistema financeiro nacional, constituindo-se, dessa forma, como um fator de longa duração.

O Brasil apresenta-se como um país marcado por forte vulnerabilidade externa. Em outras palavras, a capacidade de reação, a política econômica e o desempenho da economia nacional são acentuadamente marcados pelo contexto internacional. O resultado dessa reduzida capacidade de reação a pressões internacionais e choques econômicos reflete-se em custos elevados para a sociedade brasileira. Ao mesmo tempo, a tendência é que os setores dirigentes assumam as políticas de ajuste, inclusive para a “[...] sua própria sobrevivência política” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 33).

É significativo registrar que, no período imediatamente anterior à campanha eleitoral e durante o seu desenvolvimento inicial, houve uma perspectiva de “ataques especulativos” ao país. Conforme uma avaliação,

[...] a perspectiva de eleição de um político de esquerda, pertencente a um partido que se notabilizou em sua história por um agressivo discurso de combate a políticas econômicas ortodoxas, que se opunha à subordinação a organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional e com um nítido cunho nacionalista, foi o pretexto ideal para o “mercado” desenvolver um avassalador ataque especulativo contra o Brasil, no ano de 2002, que culminou com o “risco-país”, medido pelo Emerging Market Bonds Index do Banco de Investimento americano J.P. Morgan, alcançando a marca recorde de 2400 pontos (o que significava que os títulos emitidos pelo Brasil no mercado internacional eram negociados com uma taxa de juros 24% acima da taxa paga por títulos do Tesouro Americano), e com a cotação do dólar chegando a 3,99 reais por dólar, em Outubro (entre o primeiro e o segundo turno da eleição), após ter sido cotado a 2,30 reais por dólar seis meses antes. Para “acalmar” o “mercado”, o governo de Fernando Henrique voltou a recorrer ao Fundo Monetário Internacional, assinando um novo acordo que previa empréstimos da ordem de US\$ 30 bilhões ao Brasil, que se estenderia pelo novo governo e que, naturalmente, estabelecia as usuais condições do Fundo nesses casos: superávit fiscal elevado (neste acordo fixado em 4,25% do PIB), metas de inflação e, portanto, indiretamente monitoramento da política monetária, além de limitações à possibilidade de intervenção do Banco Central no mercado cambial e um compromisso do governo quanto à realização das denominadas Reformas Estruturais (Previdenciária e Tributária, principalmente). Além dessa iniciativa, foi sugerido pelo governo vigente que, também com o intuito de “acalmar” o “mercado”, os candidatos à presidência manifestassem de forma clara seu apoio ao Acordo com o FMI, para convencer os investidores de que se eleito um candidato de oposição esse compromisso seria descumprido (CASTANHAR, 2003, p. 2-3).

A vitória do candidato Lula nas eleições de 2002, além de uma composição política de amplo espectro, do redimensionamento das propostas históricas tanto do Partido dos Trabalhadores (PT) quanto da liderança operária, apresenta uma complexidade de fatores ainda por se explicar. Conforme Dulci (2003), um dos integrantes do PT,

[...] foram muitos, com certeza, os fatores que contribuíram para a vitória, tanto gerais como específicos. A crise do modelo neoliberal, as fraturas no bloco dominante, a pertinência de nossa alternativa programática, nossas alianças sociais e partidárias, a escolha do candidato a vice-presidente, a sintonia fina de Lula com o sentimento popular, a admirável unidade do PT, a lucidez e o entusiasmo da base, a agilidade tática da coordenação, a competência dos programas de rádio e TV, entre tantos outros (DULCI, 2003, p. 4).

É válido destacar que

[...] mesmo antes de empossado, Lula da Silva preocupou-se em definir o combate à fome como o carro-chefe de sua política social, lançando de maneira apressada na mídia o Programa Fome Zero. Este programa previa, entre outros aspectos, a transferência de renda para famílias em situação de extrema pobreza, mas que somente poderia ser utilizada na compra de produtos alimentícios definidos pelo governo. Depois do fracasso operacional desse programa, no início de 2004, o governo Lula criou o Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome, ao promover uma reforma ministerial, e nele centralizou o conjunto de programas sociais de caráter assistencial. A partir dessa decisão, os programas de transferência de renda então em vigor, tal como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e o Auxílio Gás, foram unificados em um único, o Bolsa Família (Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004) (MARQUES; MENDES, 2004, p. 67-68).

Estimativas de Marques *et al.* (2004) demonstram que, no ano de 2004, cerca de 4.103.016 famílias recebiam o Bolsa Família⁵¹. A população atingida, considerando a média de pessoas por família, em cada estado do Brasil, era de 16

⁵¹ Embora não se constitua objeto específico de nossa análise, cabe considerar que a iniciativa de programas compensatórios de transferência de renda, como o Bolsa Família, não constitui um “direito social, podendo ser reduzida e/ou retirada a qualquer momento, ao sabor dos interesses de cada governo – bem ao gosto da política liberal-ortodoxa, que não concorda com **nenhuma vinculação orçamentária**” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p.166-167, grifos nossos), excetuando aquelas que se destinam ao pagamento dos juros e serviços da dívida externa.

milhões e 512 mil brasileiros. Numa direção oposta, o governo Lula promoveu a reforma na Previdência Social e uma política de compressão salarial, em particular para os funcionários públicos. Em outras palavras, o governo Lula se aproximou dos setores sociais não organizados da sociedade em geral, que não necessitam de mediação de entidades de classe, constituindo-se em um discurso de aproximação direta entre o governante e os governados. Dessa forma,

[...] mais do que o governo Cardoso, que deu início a esse tipo de política, Lula levou a sério a importância política e social dessas despesas, compreendendo sua função amortecedora de tensões sociais no interior do projeto liberal (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 163).

Tendo por referência o quadro sintético daquilo que representou a chegada de Lula à Presidência da República, quais seriam os desdobramentos na educação pública e quais os compromissos, limites e possibilidades, em especial com a educação básica, assumidos?

Inicialmente, cabe recordar que o documento Carta aos Brasileiros não fazia nenhuma referência explícita à educação ou às propostas de uma política educacional. Essas referências, no entanto, situavam-se no documento do PT sob o título “Uma escola do tamanho do Brasil”.

Constituído de cinco tópicos iniciais (quadro atual, democratização do acesso e garantia da permanência, qualidade social da educação, valorização profissional do regime de colaboração e gestão democrática) e uma avaliação, com propostas para a educação básica e a educação superior, o documento iniciava com uma apresentação do coordenador do programa de governo e, posteriormente, do ministro da área econômica, Antonio Palocci.

No conjunto das permanências e continuidades, logo na Introdução do documento, afirmava-se o caráter público e gratuito da ampliação para a educação básica, entretanto, não havia essa afirmação para a educação superior. Além disso, sinalizava a perspectiva do capital humano, tendo a educação como fator de promoção do desenvolvimento, afirmando que

[...] é, sob esse aspecto, inaceitável a situação vergonhosa dos estudantes brasileiros de ensino fundamental e médio nos exames internacionais de habilitação na língua pátria e em matemática, as duas disciplinas essenciais que formam a base do equipamento intelectual dos indivíduos de qualquer país. O governo Lula vai, por isso mesmo, estimular a absorção das melhores práticas educacionais desenvolvidas ao longo dos anos tanto nos países de economia avançada quanto nas nações que, na história recente, fizeram do investimento maciço em educação a base para o seu salto humano e técnico (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 7).

Em relação ao financiamento da educação, o texto, de maneira genérica, propunha para a educação básica:

- a) a necessária expansão progressiva do atendimento, com vistas à universalização da educação infantil pré-escolar);
- b) um valor custo-aluno-qualidade para a creche e para a pré-escola;
- c) a necessidade de superar as desigualdades regionais no atendimento à educação infantil;
- d) uma ação integrada da União, Estados e municípios para compartilhar responsabilidades quanto à expansão da oferta da educação infantil (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 14-15).

O item “o financiamento da educação pública no governo Lula” propunha, prioritariamente,

[...] reexaminar os vetos do presidente Fernando Henrique ao PNE, criando as condições para que através do esforço conjunto da União, Estados, Distrito Federal e municípios, o percentual de gastos públicos em educação em relação ao PIB sejam elevados para o mínimo de 7% no período de dez anos (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p.29).

Como outros programas de governo, o documento Uma escola do tamanho do Brasil apresenta-se de forma muito genérica, aspecto que tende a limitar e dificultar cobranças posteriores. Conforme Davies (2006b), o documento exprimia a necessidade de ampliar os recursos alocados ao setor educacional, porém não definia o montante, o percentual ou os prazos, “resultando, assim, não em propostas concretas, mas apenas em vagas declarações de intenção” (DAVIES, 2006b, p. 4).

Com relação à promessa apenas de reexaminar os vetos apostos por FHC ao PNE (Lei nº 10.172, de 2001), Davies (2006b) alertou para o fato de que

até setembro de 2004, 21 meses depois de empossado, o governo não havia derrubado tais vetos, o que permite levantar a hipótese de que isso não é feito porque representaria aumento de gastos do governo federal, prejudicando a obtenção do sacrossanto superávit primário (p. 45).

De fato, os vetos foram mantidos.

Além disso, o governo Lula encaminhou, em 23 de abril de 2003, uma proposta de emenda constitucional, a PEC nº 42/2003, ao Congresso Nacional, prevendo a prorrogação da DRU até 2007. Portanto, considerando os interesses e a presença muito mais de continuidades e permanências, os setores da sociedade civil buscaram uma articulação em defesa do Fundeb, como uma política de financiamento ampliada a toda a educação básica. Uma das principais preocupações advindas da sociedade civil organizada, entre outros aspectos, era evitar tanto a focalização em um setor como a não responsabilização da União e o valor aluno/ano inferior ao necessário, privilegiando o orçamento, e não o setor educacional. Monlevade (2008) sintetizou, assim, essa preocupação:

[...] a formatação do Fundeb de acordo com a PEC 112, de 1999, tem dois complicadores: o primeiro é abarcar 25% dos recursos de mde dos Estados. Ora, muitos deles usam atualmente parte desta receita para financiar suas universidades estaduais. Duas soluções me parecem viáveis e complementares: a primeira é fazer como São Paulo, Rio de Janeiro e Piauí, que destinam constitucionalmente 30% à mde – 5% poder-se-iam destinar exclusivamente à educação superior. A segunda é incluir no Fundeb não 25, mas 22, 21 ou até somente 20% dos impostos dos Estados. O ideal, talvez, seja unir as duas propostas, gerando, a partir de agora, um percentual de até 10% para as universidades estaduais. Por coincidência, é mais ou menos o que São Paulo hoje aplica na USP-UNICAMP-UNESP.

5. O segundo complicador é nos Municípios. A PEC 112, de 1999, abrange, além da cesta de transferências do FUNDEF, 25% da receita tributária própria: IPTU, ISS, ITBI e IRRFSM. Atualmente, cada Município já tem que aplicar a receita destes seus impostos vinculado em mde; com o Fundeb, eles sairiam do Município e voltariam na proporção de suas matrículas na educação infantil e ensino fundamental. Ora, além de ser um caso inusitado, de transferência do ente federado em geral mais “fraco” (Município) para o mais “forte”

(Estado), sabe-se que não será fácil operacionalizar estes depósitos mensais de tributos municipais no fundo contábil do Fundeb estadual. Uma das idéias que tem circulado é não incluir esses quatro impostos no Fundeb, mas subvinculá-los na sua totalidade (25%) à manutenção de creches no âmbito de cada Município. Por coincidência, são exatamente os Municípios com maior arrecadação destes tributos (os mais urbanizados e com mais mulheres no mercado de trabalho) que têm a maior demanda e matrícula em creches, como é o caso de São Paulo (MONLEVADE, 2008, p. 1-2).

Durante o processo de constituição do Fundeb, Gomes (2006, p. 64) chamou atenção para a “oportunidade histórica” que não poderia ser desperdiçada. A subvinculação, além de ampliar para toda a educação básica o aporte de recursos, estabelecia a possibilidade do debate e da participação da sociedade na construção da educação como direito, fundamentado em três colunas principais: democratização da gestão, eficiência e qualidade. Tendo por referência o tripé democratização, qualidade e eficiência, o estudo de Campos e Cruz (2009) sobre o impacto do Fundeb, em municípios do Estado do Rio de Janeiro, destacou que

[...] o Fundeb não garante que os municípios com os piores indicadores educacionais poderão contar com um maior aporte de recursos. Exercícios estatísticos apontam que as melhores infraestruturas educacionais não necessariamente estão associadas aos municípios com maior disponibilidade de recursos para serem investidos em educação via Fundeb. Tal panorama aponta para a importância de medidas que garantam a boa gestão dos recursos disponibilizados para a educação, sugerindo que os municípios mais ricos nem sempre apresentam as melhores condições de infraestrutura escolar em suas redes públicas (CAMPOS; CRUZ, 2009, p. 374).

Nesse sentido, Gomes (2006, p. 66) alertou para o fato de que quatro aspectos deveriam assumir a posição de relevância, tanto no caso específico do Fundeb, quanto em toda a legislação educacional brasileira: a) a proporcionalidade na distribuição dos recursos; b) os percentuais máximos de apropriação dos recursos para os diferentes níveis, etapas e modalidades; c) o prazo máximo de fixação do piso salarial nacional para o magistério público; d) e o cálculo do valor mínimo anual por aluno.

No momento da constituição do Fundeb, a partir das experiências acumuladas com o Fundef, fazia-se necessária “[...] a prudência de não formar um

cipal de subvinculações que possam inflexibilizar a gestão, reservando isto ou aquilo para a qualidade da educação. Na verdade, esta última é o norte de qualquer despesa educacional” (GOMES, 2006, p. 66), bem como evitar o efeito “Robin Hood pelo avesso”, ou seja, “retirar dos mais pobres para conceder aos menos pobres”, já que a incorporação progressiva de matrículas poderia resultar em uma ausência de recursos, onerando os estados e os municípios que possuíam taxas brutas de escolarização no ensino médio e na educação infantil, respectivamente.

3.3 O Fundeb: da “esperança ao medo”?

No desenvolvimento da campanha eleitoral que levou o candidato Luís Ignácio Lula da Silva à Presidência da República, especialmente durante o segundo turno, ganhou destaque a frase “a esperança venceu o medo”⁵². Esta foi pronunciada por Lula em meio a um clima de tensão, acusações e propagandas que demonstravam a possibilidade de uma crise e catástrofe geral no país, no caso de uma eventual vitória do referido candidato. A dialética da “esperança frente ao medo” absorveu a temática de uma campanha em que as críticas ao modelo vigente eram feitas de maneira genérica e encaminhavam no sentido de uma continuidade.

Essa contradição entre o medo e a esperança sinalizava que a busca do “novo” se realizaria sob bases seguras, e isso apontava para a figura emblemática de um negociador, um conciliador e, ao mesmo tempo, alguém capaz de enfrentar os desafios de um governo. Portanto, colocava-se por terra a visão de capacidade (ou ausência) de Lula governar, muito explorada em pleitos anteriores. A imagem de um negociador hábil foi explorada de forma significativa, tanto pela campanha como pelos setores da imprensa, que percebiam a possibilidade real da vitória, no sentido de estabelecer uma espécie de pacto silencioso pela continuidade. Daí a importância de se vencer o medo, propondo-se a “esperança”. Em outras palavras,

⁵² Destaca-se um momento dessa tensão quando uma atriz muito conhecida nos meios da televisão brasileira na década de 1970 como “a namoradina do Brasil”, que encabeçava a propaganda eleitoral afirmou sentir muito medo de uma possível vitória do candidato Lula com relação a uma violenta desordem que se abateria sobre o país.

[...] retornando à campanha de Lula, fica fácil reconhecer que, simultânea a sua estratégia para a disputa da interpretação da realidade, esboçada acima, afluía a exigência de um outro enfrentamento eleitoral a ser efetuado. Para Lula uma das questões essenciais para tornar a quarta eleição competitiva e construir uma possibilidade efetiva de chegar à presidência do Brasil colocava-se cristalinamente no âmbito da disputa de imagem. A dialética entre esperança e medo, na já compacta formulação de Duda Mendonça, está no cerne do problema. Imprescindível (re)construir a imagem pública de Lula de tal modo que ela ajudasse a superar o medo, inclusive de votar e correr um risco com Lula, e possibilitasse a vitória da esperança. Lula deveria personificar a esperança da mudança – uma das demandas populares detectadas nas sondagens e um dos emblemas mais potentes da eleição 2002 – o que não parecia improvável por ele e pelo PT, mas simultaneamente – e isto era essencial – ele deveria transmitir uma garantia que a mudança aconteceria e ocorreria sem sobressaltos, deslocando a apreensão e superando o medo (RUBIM, 2003, p.9.)

Uma vez re-eleito presidente, a relação dialética entre esperança e medo parece ter se transferido, entre outros aspectos, para o tema do financiamento da educação no Brasil, particularmente da educação básica. Nesse sentido, vale registrar que

[...] com a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva (PT – Partido dos Trabalhadores) à presidência do país, em 2003, o debate sobre mudanças na dinâmica do investimento na educação básica ganhou novo alento. Havia uma compreensão de uma política nacional de atenção à educação básica teria que passar necessariamente por uma atuação mais incisiva do Poder Central, isto é, da União, com a constituição de um fundo que viesse a financiar todos os níveis, etapas e modalidade de ensino anterior ao ensino superior (SOUZA JUNIOR, 2008, p. 2-3).

Paradoxalmente, neste campo de disputas o medo, gradativamente, começava a substituir a esperança. Em primeiro lugar, consolidava-se a perspectiva de que os vetos ao PNE não seriam reexaminados ou, se o fossem, era no sentido de sua manutenção, já que a equipe econômica se posicionava pela ideia de continuidade no ajuste fiscal, austeridade nos gastos públicos, elevação nas taxas de juros e outros elementos que garantiriam a ortodoxia liberal.

No entanto, em que pesassem as primeiras preocupações, a esperança parecia insistir, pois a credibilidade do presidente que emergiu das lutas dos

trabalhadores ainda permanecia. Nesta pluralidade de incertezas, angústias e medo(s), contudo, pautados na esperança, integrantes da sociedade civil e representantes do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, realizaram, em 23 e 24 de outubro de 2003, o seminário “Financiamento para uma Educação de Qualidade”. Reuniram-se, em Brasília, com o objetivo de “avaliar os limites e as possibilidades das políticas de financiamento em curso no País e apontar novas fontes de recursos para educação tendo em vista, entre outras, as metas do Plano Nacional de Educação” (INEP, CARTA DE BRASÍLIA, p. 5, 2003). O seminário resultou, entre outros aspectos, na elaboração do documento intitulado Carta de Brasília, que inicialmente realizava um diagnóstico da situação do financiamento da educação no país. Nesta primeira parte da Carta de Brasília, destacam-se os seguintes aspectos: a reafirmação do significado da vinculação de verbas à educação, como uma conquista no sentido de uma educação de qualidade e da responsabilização do Estado; a indicação de que era necessária a elevação dos gastos com MDE – na época, 4,3% do PIB para quase o dobro, 8%. Considerava também o documento o grande aumento das matrículas na rede pública de ensino, que de 1988 a 2002 cresceu 58,8% na pré-escola, 36,5% no ensino fundamental, 232,3% no ensino médio, 79,7% no ensino superior, além dos cerca de 717 mil alunos hoje matriculados em creches públicas no país e que nem eram contabilizados em 1988, tornando necessária a ampliação dos recursos públicos. Outro aspecto residia no fato de que, embora a carga tributária aumentara esse fator, não se refletiu na ampliação dos percentuais destinados à educação, pois o aumento se deu nas contribuições sociais, e não nos impostos.

O documento criticava a falta de transparência na divulgação dos gastos com educação, a omissão da União e, especificamente, quanto ao Fundef, que afirmava que,

- não obstante a criação do FUNDEF, que tinha como um de seus objetivos a redução nas disparidades regionais entre os gastos por aluno, o Estado com o maior valor per capita assegura, com o fundo, recursos três vezes maiores ao mínimo nacional;
- as disparidades de receita pública per capita entre as diferentes Regiões do País impedem o cumprimento do mandamento constitucional que assegura igualdade de direitos entre todos os brasileiros, em particular no que se refere ao direito à educação (INEP, CARTA DE BRASÍLIA, 2003, p. 06).

A Carta de Brasília propunha revogação dos vetos do presidente FHC ao PNE, eliminação da DRU, subvinculação de 20% das contribuições para o setor da educação, organização dos CACS do Fundef e, em especial,

realizar uma reforma tributária que, de fato, permita os desenvolvimentos econômico e social da nação, que se pautem por parâmetros de justiça fiscal, taxando mais intensamente os segmentos mais ricos da população, garantindo uma distribuição equitativa dos recursos públicos entre as diferentes Regiões do País;

- conversão de uma porcentagem dos serviços da dívida em investimentos em educação como proposta dos Ministros de Educação reunidos na XIII Conferência Iberoamericana de Educación, realizada na Bolívia, a 4 e 5 de setembro de 2003;
- instituir o salário-creche, cuja receita deve ser destinada, integralmente, à rede pública, com uma alíquota de 1,5% sobre a mesma base sobre a qual incide o salário-educação, de modo a garantir a grande expansão das matrículas na educação infantil (INEP, CARTA DE BRASÍLIA, 2003, p. 06).

Já em um contexto de desconfiança, Davies (2004) discutiu os principais desafios para o financiamento da educação no Brasil, além daqueles relacionados na Carta de Brasília, chamando atenção para o não cumprimento do regime de colaboração, das fragilidades do sistema de fiscalização da utilização dos recursos públicos pelos TC, da alocação de recursos públicos ao setor privado, das limitações do Fundef e, fundamentalmente, dos desafios do Fundeb. Na visão do pesquisador, três elementos fragilizavam a proposta inicial do Fundeb:

[...] o primeiro é que o valor mínimo anual por matrícula previsto no FUNDEF não foi cumprido pelo governo Lula em 2003 e 2004, embora durante o governo FHC esse descumprimento tenha sido veementemente denunciado pelo PT e sindicatos/entidades com ele alinhadas. Por conta dessa discrepância entre os valores mínimos fixados pelo governo e os devidos de acordo com a lei, o governo federal deixou de complementar, em 2003, com mais de R\$ 3 bilhões os FUNDEFs estaduais e, em 2004, deixará de complementar com pelo menos outro tanto, ampliando, assim, a dívida acumulada de mais de R\$ 12 bilhões, de 1998 a 2002, de complementação legalmente devida pelo governo federal para um montante próximo de R\$ 20 bilhões até o final de 2004. O segundo é que o aumento e melhoria dos gastos federais em educação não dependem da criação do Fundeb, que, por ser uma proposta de emenda constitucional, carece da aprovação de 3/5 dos deputados federais e senadores. Basta vontade

política, o que o atual governo não tem demonstrado, optando por um ajuste fiscal baseado em propostas como as reformas previdenciária e tributária, para gerar receita adicional e pagar sobretudo os juros (não necessariamente o principal) da dívida interna e externa, em suma, para remunerar o capital financeiro. Ao contrário do esperado, a vontade política do governo Lula tem sido a de estimular não a educação pública, e sim a iniciativa privada, como demonstra o aumento significativo do FIES (Financiamento ao Estudante do Ensino Superior Privado) em 2004 (para cerca de R\$ 870 milhões) e a proposta de renúncia fiscal às instituições privadas de ensino superior em troca de vagas para estudantes que freqüentaram escola pública ou carentes. O último é que até maio de 2004, 16 meses após a posse de Lula, os vetos de FHC à Lei 10.172 do Plano Nacional de Educação, que foram basicamente vetos de aumento de verbas, não foram derrubados pelo atual governo, cujo programa, é verdade, prometia apenas reexaminá-los (DAVIES, 2004, p. 13).

No desenvolvimento do percurso legislativo, que resultou na criação do Fundeb, destaca-se como uma das mais significativas referências a PEC n° 112/1999, que propunha, a partir dos avanços experimentados pelo Fundef, uma nova redistribuição de recursos, o caráter de vinculação receita/ matrícula, a perspectiva da descentralização, a possibilidade de um controle social de recursos mais eficiente, entre outros aspetos. Tais considerações se apresentavam consensualmente superiores ao estado anterior, no qual predominava uma autonomia ou regulação dos entes federativos com relação aos recursos destinados ao setor educacional, resultando em uma situação de abusos e descontrole e utilização ilegal das verbas públicas. Nesse sentido, se observava que as

[...] propostas como as de aperfeiçoamento e continuidade do FUNDEF, criação de fundos para etapa da educação básica ou criação de um fundo único para a educação básica (FUNDEB) têm prosperado muito mais do que as de retorno à situação anterior de autonomia. Outro aspecto é que, por uma série de motivos, foi arrefecendo, no país, o histórico consenso sobre a priorização do ensino fundamental (ou pelo menos da sua extensão), na mesma medida em que tem sido cada vez valorizada a compreensão e a consolidação da Educação Básica. Uma terceira consideração diz respeito ao ceticismo predominante quanto a uma efetiva responsabilização da União no financiamento da Educação Básica e quanto ao estabelecimento de valores por aluno que possibilitem oferecer condições para a oferta de uma educação de qualidade. Entende-se que a diretriz de organização dos sistemas de ensino em **regime de colaboração** é argumento forte para a criação de um FUNDEB, permitindo relativizar, nesse caso, os argumentos de desconsideração da autonomia dos entes federativos.

Contudo, da forma como as propostas do MEC vêm sendo encaminhadas, até o momento, parece que não tem sido dada a devida atenção à idéia de maiores articulações entre os estados e seus municípios (como na elaboração dos planos educacionais), como previsto na PEC 112/99 (FARENZENA, 2003, p.1).

Farenzena (2003) considerou que a valorização da efetivação da concepção de uma educação básica e a criação de um fundo único para a educação básica no âmbito de cada estado podem ser apontadas como alternativas bastante coerentes. Contudo, certamente deverá merecer maiores discussões o tema das receitas que comporiam o Fundeb, assim como o comprometimento de 25% das receitas dos estados com a educação básica, dadas as necessidades de financiamento do ensino superior. Entretanto, salientou-se que, na minuta da PEC n° 112/1999 constitucional para criação do Fundeb, assim como nas Diretrizes, havia dificuldades de vislumbrar um aumento no volume de recursos da União para o financiamento da educação básica. Chama-se atenção para a “diretriz 8”, que não indicava, por exemplo, um aumento do valor mínimo por aluno do ensino fundamental, nem previa como se daria a limitação temporal do fundo em cinco anos. Concluiu alertando para o fato de que havia um debate sobre a “diferenciação de valores por aluno de acordo com etapas e modalidades de educação básica” (FARENZENA, 2003, p.2).

Tendo por referência a PEC n° 112/1999, Arelaro (2006), ao analisar a política de fundos para o financiamento da educação básica no Brasil, afirmou que

[...] o Fundeb (Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica)-apresentado como Proposta de Emenda Constitucional em 1999, pelo Partido dos Trabalhadores, e incorporado no Plano de Governo dos Partidos da Coligação que elegeu o Governo Lula, como solução definitiva e radical (quase mágica!) para garantir “igualdade de oportunidades” a todos os estudantes brasileiros apresenta, também, vícios de origem que o colocam numa plataforma de fantasia educacional. Proposto como mecanismo definitivo, pretendendo-se que o mesmo seja incluído no corpo da Constituição e não mais nas Disposições Transitórias, o mesmo se constituiria em processo substitutivo aos procedimentos em vigor de elaboração dos orçamentos públicos. Ou seja, a vinculação dos 25%, já não mais se constituiria em estratégia para que cada município e governo estadual, a partir de esforço real e necessário, que traduzisse a concepção de “colaboração entre as esferas”, consideradas e respeitadas a história, a cultura, as condições financeiras e as especificidades locais e regionais, construíssem um plano comum e solidário de atuação. Ao propor a vinculação ao Fundeb de 100% dos recursos vinculados à

Educação, limita-se ou impede-se qualquer autonomia municipal ou estadual para definir seus rumos (ARELARO, 2006, p. 82-83).

Por outro lado, desenvolveu-se a perspectiva de que as origens do Fundeb, no ordenamento legal, estariam nos desdobramentos da própria emenda constitucional que deu origem ao Fundef.

Rossinholi (2007), em um estudo sobre as PECs propostas desde a origem do Fundef, chamou atenção para o fato de que já existia um posicionamento favorável à criação de um fundo voltado para a educação básica quando da criação do antecessor. Desta forma,

[...] os posicionamentos favoráveis a formação de um fundo mais amplo aparecem desde o início do período do FUNDEF e em importantes partidos, ao mesmo tempo, inicialmente parte das regiões e Estados mais desenvolvidos que conquistaram uma universalização mais rápida do Ensino Fundamental (ROSSINHOLI, 2007, p. 16).

Em 14 de outubro de 1997, o deputado Waldemar da Costa Neto⁵³, Partido Liberal (PL) de São Paulo, apresentou a PEC nº 536 que propunha objetivo à complementação dos recursos do Fundef,

[...] as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto Constitucional:

Art. 1º É alterado o § 3º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, passando a teor [sic] a seguinte redação:

“Art. 60.....

§ 3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o §1º, de modo a que:

- I- seja atingido o valor mínimo por aluno definido nacionalmente;
- II- não haja redução do gasto por aluno do ensino fundamental que foi

⁵³ É interessante registrar que a trajetória política do parlamentar integrou o quadro da ARENA e, com a reformulação partidária, passou a integrar o PDS; nos anos de 1970 e 1980, foi deputado federal a partir de 1990 pelo Partido Liberal (PL), integrando a base de apoio do governo FHC; posteriormente, passou para a base de apoio do governo Lula e, paralelamente, à carreira política, “dedicou-se ao ramo de extração de madeira e minério na Amazônia e à agropecuária, sendo proprietário de uma fazenda em Goiás. Sua atividade empresarial estendeu-se também ao setor educacional” (ROBERTI; COSTA; MORAES, 2000).

praticado até dezembro de 1997, em cada Município, Estado ou Distrito Federal [...].

Justificativa

A Emenda Constitucional nº 14 teve o mérito de dar destaque ao ensino fundamental. Entretanto, foi concebida de modo a retirar da União a responsabilidade para com este nível de ensino, transferindo-a, com seus custos aos Estados e Municípios. Recorde-se que os mencionados entes federativos têm sofrido uma sangria em seus recursos. Com o Fundo de Estabilização Fiscal – FEF, perderam recursos que lhes fazem falta para financiar o ensino – inclusive aquele que incide sobre a cota estadual do salário-educação, a qual poderia ser repassada aos Municípios. [...] Recorde-se ainda [sic] as perdas para os Estados decorrentes da Lei Kandir. Não bastassem essas perdas, o Fundo criado pela Emenda nº 14 causa estragos ainda maiores às finanças de muitos Municípios. Não se pode dizer que estes Municípios eram negligentes quando ao seu papel na Educação definido constitucionalmente. Nada há de mais falso [...] A emenda nº 14, em que pese seus méritos, cria antinomias constitucionais, desequilibra o pacto federativo e gera impactos imprevistos e imprevisíveis nas contas municipais [...]. Há o nivelamento por baixo da qualidade de ensino, uma vez que forçará os Municípios a promoverem demissões no quadro docente, e redução de salários. [...] A Emenda Constitucional nº 14 é contraditória, pois prevê que os Municípios ajustem suas contribuições a um padrão de qualidade. Pois bem. E aqueles Municípios que aplicam recursos em patamar superior ao mínimo definido, estão atingindo este padrão, mas perderão recursos. Que farão? Renunciarão ao padrão de qualidade? [...] A emenda nº 14 induzirá ao fechamento de creches. Como fará o prefeito, obrigado a fechar creches e pré-escolas porque seus recursos foram confiscados, para enfrentar a ansiedade e revolta das mães e ação do Ministério Público e dos Conselhos Tutelares? (...) Sala das Sessões em 16 de Outubro de 1997 Waldemar da Costa Neto [e mais 177 assinaturas] (CONGRESSO NACIONAL, DIÁRIOS DO CONGRESSO NACIONAL, 22 de novembro de 1997, p. 38200-32803).

Observa-se que a lógica da PEC nº 536/1997 segue os mesmos princípios que originaram: a EC nº 14/1996; as questões orçamentárias; os custos com a educação; a eficiência no gerenciamento; a descentralização; a preocupação do gestor perante as responsabilidades com a prestação de contas; o desequilíbrio nas contas públicas e a defesa do papel dos prefeitos na utilização das verbas conforme o art. 212 da Constituição Federal. Não houve, portanto, uma inversão na lógica que entende a educação como um direito, ou a necessidade ou os motivos pelos quais poder-se-iam romper com a focalização política. Aliás, do texto da referida PEC, infere-se que há uma defesa da focalização no ensino fundamental. Ainda se pode observar que, no item “padrão de qualidade”, permanece a dualidade “municípios ganhadores ou perdedores” nos recursos redistribuídos a partir da EC nº 14/1996. Com relação ao regime de

colaboração, encontra-se uma crítica que podemos considerar como externa, na medida em que permaneceu a ideia da administração da escassez de recursos. Outro aspecto a considerar reside no grupo de parlamentares que assinou a PEC nº 536/1997, pois,

[...] para a apresentação desta PEC foram recolhidas 177 assinaturas de Deputados Federais. Na divisão territorial das assinaturas possui 37,85% das assinaturas originadas do Sudeste, sendo o Nordeste a segunda região com maior número de assinaturas, 26%. Assim, esta PEC apresenta o maior número de assinaturas na região do seu proponente, o Sudeste, sendo que há uma concentração de assinaturas em outros partidos políticos que não o do proponente, destacam-se assinaturas de Deputados do PFL [atual DEM], PSDB, PMDB e PPB, totalizando 74% (ROSSINHOLI, 2007, p. 18)

Com relação ao processo de tramitação no Congresso Nacional, após apresentação e encaminhamento para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em 2 de fevereiro de 1999, a PEC nº 536/1997 foi arquivada. Em 28 de março de 2003, foi desarquivada e, em 2005, foi apensada às PECs: 190/2003 (inclusão da Educação Infantil no Fundeb e/ou novos fundos); 216/2003 e 105/2003 (Fundo para Educação Infantil); 247/2004 e 415/2005.

No período 1998-2003, apresentaram-se 12 PECs relacionadas ao Fundef ou ao financiamento da educação. O quadro 3, a seguir, faz uma síntese das emendas apresentadas no período 1998-2003.

Quadro 3 – PEC que visavam alterar o FUNDEF (1998-2003).

EMENDA	PARLAMENTAR(ES) PROPOSITOR(ES)	PROPOSTA
570/1998	Deputado Severiano Alves (PDT-Bahia).	Inclusão da educação infantil no Fundef.
112/1999	Deputado Padre Roque (PT/PR).	Criação do Fundeb.
342/2001	Deputada Ana Maria Corso (PT/RS).	Inclusão da educação infantil no Fundef.
467/2001	Deputado Armindo Abílio (PSDB/PB).	Prorrogação do Fundef.
29/2002	Senador Francisco Escórcio (PMDB/AM).	
34/2002	Deputado Ricardo Santos (PSBD/ES).	Criação do Fundeb.
522/2002	Deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR).	Tornar o Fundef um mecanismo permanente de financiamento do

		ensino fundamental.
37/2003	Deputado Severiano Alves (PDT/BA).	Proposta de criação de um fundo específico para o financiamento da educação infantil.
105/2003	Deputada Janete Capiberibe (PSB/AP).	
173/2003	Deputado Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP).	Tornar o Fundef um mecanismo permanente de financiamento do ensino fundamental
190/2003	Deputada Raquel Teixeira (PSDB/GO).	Criação de três fundos específicos (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) ⁵⁴ .
261/2003	Deputados Carlos Abicalil (PT/MT), Deputada Neide Aparecida (PT-GO) e Deputado Carlos Biffi (PT/MS).	Criação de um piso nacional para o magistério.

Fonte: dados originais do DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL (MARTINS, 2004b; KHAIR, 2005).

A preocupação com a criação de um fundo que abarcasse toda a educação básica encontra-se apenas em duas propostas; a ideia de manutenção do Fundef predomina também em duas propostas, e a educação infantil era objeto de discussão desde a aprovação da EC 14/1996. A proposta de criação de um piso salarial nacional para o magistério não integra diretamente o rol das propostas ligadas ao Fundef/Fundeb.

Conforme Davies (2008) e Rossinholi (2007), a PEC 112/1999, apresentada ainda no governo FHC, já expressava uma posição favorável do PT à proposta do Fundeb. A PEC 112/1999 apresentou a proposta de fundo para financiamento da educação básica e o seu proponente, o Deputado Padre Roque (PT-PR), em sua justificativa, afirmou que:

[...] inúmeros municípios vinham oferecendo, crescentemente, o ensino fundamental e a educação de jovens e adultos. A partir da implantação do Fundef não tiveram outra opção, a não ser a oferta do ensino fundamental em detrimento daqueles níveis de ensino sob pena de perder recursos para o Fundo (CONGRESSO NACIONAL, DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 1999, p. 49361).

⁵⁴ Martins (2004) apresentou um estudo com significativos subsídios para discutir sobre a elaboração de “três fundos”: Fundei (Educação Infantil), Fundef (Ensino Fundamental) e Fundem (Ensino Médio).

É significativo considerar que, na apresentação da PEC 112/1999, foram reunidas 180 assinaturas, originadas principalmente do Sul e Sudeste (52,8%) em relação à composição partidária. Destas, 27% são do PT, mas também há participação elevada do PMDB e PFL, com 14% das assinaturas cada um, e PSDB com 13%. Nesse contexto, parece evidenciar-se a preocupação com a exclusão da educação infantil, apresentando-se também a necessidade de inclusão do ensino médio e da EJA. Também era proposta ampliar a participação da União no fundo. Rossinholi (2007, p. 13-14) afirmou que, “apesar de não ter tido uma tramitação envolvendo discussões e emendas, sua importância ocorre em função de ter sido a primeira proposta a tratar diretamente do Fundeb”.

A PEC nº 415/2005 pode ser considerada o marco legal de origem do Fundeb, apresentada pelo governo, e previa, entre outros aspectos:

- a) vigência até 31 de dezembro de 2019;
- b) recursos dos fundos: 20% do FPE, FPM, ICMS, IPVA, IPI-exp, Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* (ITCD), Imposto sobre Renda e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos municípios (IRRFM) e pelos estados (IRRFE), quota-parte de 50% do ITR devida aos municípios;
- c) que lei disporá sobre as ponderações no valor anual por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno;
- d) que a União complementarará os recursos dos fundos, sempre que, no Distrito Federal e em cada estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente⁵⁵;
- e) que a complementação da União será de R\$ 4,3 bilhões, a partir do quarto ano de vigência dos fundos, e não poderá superar 30% da vinculação constitucional de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino;
- f) que proporção não inferior a 60% dos recursos do fundo será destinada ao pagamento dos profissionais (BRASIL, MEC, 2005);
- g) a ampliação do fundo para toda a educação básica, incluindo as creches.

O processo de tramitação da PEC nº 415/2005 transcorreu a partir de 17 de outubro de 2005 quando foi constituída comissão especial, sendo designada relatora a

⁵⁵ Martins (2006, p. 61)) alertou para o fato de que “[...] vincular a complementação da União a um valor mínimo equivalente à média nacional, embora seja o critério que melhor atenda ao objetivo da equidade, revelou-se um caminho muito difícil de ser assimilado, numa negociação federativa, por qualquer governo da União”.

Deputada Iara Bernardi (PT-SP). Foram apresentadas à PEC n° 415/2005 um total de 35 emendas, das quais 14 pelo PMDB, 5 pelo PT, 4 pelo PDT, 3 pelo PFL, 2 pelo PSDB e uma pelo PSOL, PP, PV, PTB e PSB. No dia 15 de dezembro de 2005, ocorreu a discussão em primeiro turno e, após aprovação e apresentação de emendas aglutinativas, foi para discussão de segundo turno apenas no início de 2006. A PEC foi encaminhada ao Senado Federal no dia 7 de fevereiro de 2006, sob o n° 9/2006. No Senado, recebeu a apresentação de 29 emendas, sendo: 12 do PSDB, 6 do PSOL, 5 do PDT, 4 do PMDB e 2 do PFL. O relator da PEC foi o Senador José Jorge (PFL-PE). Em julho de 2006, a emenda retornou à Câmara dos Deputados, sendo aprovada em 19 de dezembro de 2006, como a Emenda Constitucional de n° 53/2006 e, em 20 de junho de 2007, foi regulamentada pela Lei n° 11.494 e pelo Decreto n° 6.253/2007.

O processo histórico que caracterizou a passagem do Fundef ao Fundeb evidencia a manutenção de limitações que caracterizaram o primeiro. Entretanto, deve-se observar, no tocante à concepção política: a superação da focalização em uma etapa, com a ampliação para todas as etapas da educação básica; a possibilidade de maior participação da sociedade nos CACS, entre outros. Situam-se como elementos que se traduzem em novos desafios no campo do financiamento à educação no Brasil.

Em relação ao papel do Executivo na construção do Fundeb, permanecia o antagonismo entre o discurso e a prática e, ao mesmo tempo, uma hesitação entre a ruptura com a política focalizada ou a “ampliação restrita”. Esta dubiedade se apresentou na medida em que

[...] 4.1. Embora conste do programa de governo do Presidente Lula, das manifestações do Ministro da Educação e dos pronunciamentos de vários parlamentares do PT, até este momento o Executivo federal não apresentou à sociedade brasileira Proposta de Emenda à Constituição que institua o FUNDEB.

4.2. Ao mesmo tempo, por intermédio da Secretaria de Educação Fundamental/Departamento de Acompanhamento do FUNDEF, o MEC encaminhou ofício a várias entidades (como a CNM – Confederação Nacional de Municípios e o CONSED – Conselho de Secretários de Educação, e provavelmente a UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação e CNTE – Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação, também consultadas durante o estudo do valor por aluno do FUNDEF para este ano), solicitando *considerações e sugestões* [grifos do original] a cerca [sic] da criação e implantação do FUNDEB, e substituição ao FUNDEB, *para avaliação e consideração pelos técnicos que estão desenvolvendo o projeto no âmbito do MEC.*

4.3. Nesse ofício, o MEC adianta que considerada *uma das mais importantes medidas do atual governo em favor da educação básica oferecida pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, o FUNDEB prevê a expansão do contingente de beneficiários (alunos matriculados) que constitui a base para distribuição e utilização dos recursos, de forma a incluir todo o alunado da educação básica (e não apenas do ensino fundamental como ocorre no FUNDEF) bem como a ampliação do percentual de recursos que passarão a integrar o Fundo, além da base de incidência que, necessariamente, será objeto de redimensionamento, de forma a tornar o novo FUNDEB compatível com o objetivo a que se propõe, qual seja de concorrer para a universalização de toda a educação básica, com qualidade do ensino e valorização dos profissionais da educação* (ABREU, 2003, p. 6, grifos do original).

O processo que resultou na Lei nº 11.494/2007, ao contrário da instituição do Fundef, foi marcado por um intenso e significativo debate, além da participação da sociedade. Fruto de uma acumulação de experiências históricas quando da implantação e do desenvolvimento do fundo antecessor, no caso do Fundeb, vários segmentos da sociedade⁵⁶ já se organizavam e discutiam as possibilidades de organização de uma nova forma de financiamento, que incluísse toda a educação básica, ampliasse os percentuais e a participação e responsabilização da União.

Discutiu-se a possibilidade de ruptura com a tônica dos ajustes fiscais e o superávit primário, objetivando definir prioritariamente o financiamento da educação, bem como o estabelecimento de um conceito de “qualidade” à educação como referencial para a redistribuição dos recursos.

No entanto, o que se estabeleceu da parte do governo foi o discurso do “avanço possível” e a política de concessões numa dimensão restrita. É indiscutível que todo o processo se fez num sentido de respeito ao Estado de direito e às instituições democráticas, mas predominou a dimensão da hegemonia no sentido gramsciano, em relação à concretização plena das propostas apresentadas pela sociedade civil. Entre outros aspectos, ampliou-se o fundo para toda a educação básica, mas permaneceram as limitações, como por exemplo, com relação ao CAQ. Nesse sentido, é necessário observar que a Lei nº 11.494/2007 manteve, conforme disposto nos artigos 32 e 33, o critério de valor aluno/ano, sem fazer referências ao CAQ.

⁵⁶ Entidades como o CONSED, a UNDIME, a CNTE, o MEIBI, entre outras, ligadas ao setor da educação, embora, por diversas vezes, com concepções diferenciadas, participaram ativamente das discussões promovidas no Legislativo, bem como com representantes do Executivo e do Ministério Público no sentido da organização do Fundeb.

Com relação ao tema qualidade na educação, especificamente o art. 38 afirma a necessidade de “garantir padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente”, bem como o Parágrafo Único do referido artigo, que assegura a “participação popular e da comunidade” no processo de “definição” deste padrão nacional de qualidade. No art. 39 da referida Lei, faz referências “às iniciativas de melhoria da qualidade do ensino” (BRASIL, LEI N° 11.494, de 2007), porém, não há indicação de parâmetros para a definição deste padrão nacional de qualidade. Outra limitação do Fundeb, conforme estudos e pesquisas supracitados, reside na complementação da União e ampliação dos valores aluno/ano, tendo por referência o fundo antecessor.

Em última análise,

[...] a universalização do acesso não é acompanhada de instrumentos que permitam aos fundos melhorar a qualidade do gasto da educação no Brasil. [...] Nesse quesito, a coordenação federativa ainda é fraca no Brasil, [...]. Embora tenha havido uma melhoria em termos de negociação intergovernamental na passagem do Fundef ao Fundeb, não ocorreu uma institucionalização de fóruns federativos capazes de atuar em prol do regime colaborativo. Aqui está uma diferença importante da educação em relação à saúde ou mesmo à assistência social. Sem essas arenas, os avanços dependerão mais da força de cada ente e haverá pouca capacidade de controlar o fluxo e as consequências do processo decisório (ABRÚCIO, 2010, p. 64).

Em 20 de dezembro de 2006, o Governo Federal editava a EC n° 53, que deu nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 2006, p. 1-4): destacou a inclusão da educação infantil e das creches; propôs um piso salarial nacional aos profissionais da educação pública e a complementação da União, seguindo critérios de progressividade até 2010, percentuais anuais de participação dos impostos estaduais e municipais até constituírem o total de 20%. Em 28 de dezembro de 2006, editou-se a M P n° 339, que regulamentava o artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias, criando o Fundeb, regulamentado pela Lei n° 11.494, de 20 de junho de 2007, estabelecendo a vigência até dezembro de 2020.

Conforme a visão institucional, o Fundef promoveu um impulso no sentido da universalização do ensino fundamental. Contudo, não foi capaz de suprir a “[...] ausência de uma política que concorra para a indistinta universalização do atendimento, sustentada por mecanismos que assegurem melhoria qualitativa do ensino oferecido,

com valorização dos profissionais da educação” (FERNANDES, 2006a, p. 146). Ao Fundeb, caberia este papel de preenchimento desta lacuna (LIMA, 2006). Além disso, o fundo manteria a divisão de responsabilidades com relação ao que está instituído na Constituição de 1998, mas, sugerindo uma maior participação do governo federal. Propunha

[...] uma ampla redistribuição dos recursos financeiros vinculados à educação básica, adotando como critério o número de alunos matriculados por nível de ensino no âmbito de cada rede (estadual ou municipal) e a garantia de um investimento mínimo por aluno/ ano, a ser fixado anualmente, que assegure efetivas condições de se alcançar um adequado padrão de qualidade do ensino (FERNANDES, 2006, 148).

Mesmo considerando o Fundeb como um fenômeno recente em termos de organização do financiamento da educação básica no Brasil, é necessário avaliar, entre outros aspectos, que embora a lei esteja sendo cumprida,

[...] sua concepção equalizadora seja mais tímida que a do Fundef, na prática, tem representado maior aporte de recursos por parte da União ao ensino básico. O impacto das políticas de fundos é conhecido. Ampliaram o atendimento das redes municipais, inclusive no Nordeste, reduziram a desigualdade de recursos disponíveis entre diferentes redes no interior de cada estado, aumentaram os salários aviltantes existentes anteriormente à sua implantação (salários inferiores a um salário mínimo), impulsionaram o processo de universalização do ensino fundamental. No entanto, a limitação dos montantes utilizados pela complementação da União, no caso do Fundef por não cumprimento da legislação, e no caso do Fundeb, por limitação do montante na lei, reduziu o impacto equalizador que as propostas poderiam ter (OLIVEIRA; SOUZA, 2010, p. 28).

A consolidação de um mecanismo de financiamento da educação básica não se dissocia de uma dimensão politicoeconômica e de ações concretas por parte do governo federal. Dessa forma, uma política econômica conservadora, a manutenção de ajustes fiscais e um direcionamento no sentido de manutenção do superávit primário, a ausência de um federalismo fiscal e de um regime de colaboração entre os entes federativos limitam o desenvolvimento das políticas de financiamento educacional, mantendo o caráter de continuidade e uma política de “ampliação encurtada”.

3.3.1 A composição das verbas e a participação da União no Fundeb

A instituição do Fundeb mantinha a estrutura básica do antecessor, ou seja, um fundo de natureza contábil que implicava na redistribuição dos recursos entre estados e municípios, mas não criava nenhuma fonte adicional desses recursos, apenas determinava que impostos como o IPTU, IPVA e ITR passassem a integralizar o fundo. Em outras palavras, foi considerada pelo governo federal como uma “alteração significativa” tanto a ampliação da quantidade de impostos, como a elevação do percentual de 15% para 20% utilizada na “[...] cesta de impostos que constituem o Fundeb” (FERNANDES, 2006 a, p. 63). Segundo as previsões do governo federal, a nova composição dos impostos mais a participação da União resultam no

[...] aporte de recursos, que eleva a participação da União dos atuais 2% do Fundef para 10%, o Fundeb deverá criar condições para a instituição de um piso salarial nacional **para os profissionais da educação** [grifos nossos] e para a consequente elevação do estatuto social desses profissionais. Isso significa contribuir para tornar a carreira na educação mais valorizada e respeitada, o que deverá incidir, a médio e longo prazos, sobre a qualidade da educação escolar oferecida (FERNANDES, 2006 a, p. 63).

No entanto, outros estudos e pesquisas sinalizam que o aumento na cesta de impostos que constituiu a composição do Fundeb resultaria num impacto negativo, pois

[...] penaliza os municípios com maior esforço e seriedade fiscal, é de difícil fiscalização (o Brasil possui mais de 5.500 municípios) e possui pequeno impacto financeiro. Neste sentido, levantamento feito pelo autor, para o ano de 2002, indica que a não-inclusão destes impostos representaria uma redução média de apenas 8,86% dos recursos do fundo (PINTO, 2006a, p. 86).

Além de onerar de forma mais significativa os municípios, Monlevade e Friedmann (2006, p. 143) chamaram a atenção para o fato de que impostos como o ITR, ITCD e IPTU “[...] não atingem o seu pleno potencial de arrecadação”.

Porém, permaneceram elementos restritivos, existentes no fundo antecessor, a exemplo da limitação temporal em quinze anos da participação da União ainda

considerada acanhada, das faixas de investimento e de uma indefinição sobre o que significa qualidade. Dessa forma, passavam a compor o Fundeb:

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

Na composição do Fundeb, estavam presentes também as receitas da dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre as fontes acima relacionadas. Mantém-se também a complementação da União no âmbito de cada estado, onde a arrecadação não for suficiente para garantir o valor mínimo nacional por aluno ao ano.

A Lei nº 11.494/2006 estabelecia a seguinte organização quanto à receita dos impostos e à participação da União (tabela 9):

Tabela 9 - Composição da Receita do Fundeb e a participação da União.

Imposto /Ano	2007	2008	2009	2010/2020
FPE	16,66%	18,33%		20%
FPM	16,66%	18,33%		20%
ICMS	16,66%	18,33%		20%
IPI-Exp	16,66%	18,33%		20%
DESONERAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES	16,66%	18,33%		20%
ITCMD	6,66%	13,33%		20%
IPVA	6,66%	13,33%		20%
ITR – Cota Municipal	6,66%	13,33%		20%
				20%
Complementação da União	R\$ 2 bilhões	R\$ 3 bilhões	R\$ 5 bilhões	10% da contribuição de Estados e Municípios

Fonte: Lei nº 11.494/2006.

Quanto ao critério de distribuição de recursos, mantendo a estrutura do Fundef, a Lei nº 11.494/2006 estabeleceu que fosse realizado com base no número de alunos da educação básica pública, de acordo com dados do último censo escolar, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme art. 211 da Constituição Federal. Isso significou que a rede municipal receberia os recursos, tendo por referência os alunos matriculados na educação infantil e no ensino fundamental, e a rede estadual, conforme as matrículas no ensino fundamental (séries e anos finais) e alunos matriculados no ensino médio. Porém, estabeleceu a seguinte proporção de inclusão (tabela 10):

Tabela 10 – Escala de inclusão das matrículas no Fundeb.

ETAPA –MODALIDADE /ANO	2007	2008	A partir de 2009
Ensino Fundamental (regular e especial)	100%	100%	100%
Educação Infantil; Ensino Médio; Educação de Jovens e Adultos	33,33%	66,66%	100%

Fonte: Lei nº 11.494/2006.

A Lei nº 11.494/2006, em seu art. 10, §§ 1º e 2º, atribuiu, anualmente, para cada etapa ou modalidade, um fator de ponderação, objetivando refletir as diferenças de custo. A especificação dos valores das ponderações fica a cargo da Junta de Acompanhamento dos Fundos, composta por um representante do MEC, CONSED, UNDIME. Os fatores de ponderação foram assim definidos (tabela 11):

Tabela 11 – Fatores de ponderação do Fundeb (2007-2010).

NÍVEL DE ENSINO	FATORES DE PONDERAÇÃO			
	2007	2008	2009	2010
Creche	0,8			
Creche em tempo integral	-	1,10	1,10	1,10
Creche em tempo parcial	-	0,80	0,80	0,80
Pré-escola	0,90	-	-	-
Pré-escola (integral)	-	1,15	1,20	1,25
Pré-escola (parcial)	-	0,90	1,00	1,00
Séries iniciais ens. fund. (urbano)	1,00	1,00	1,00	1,00
Séries iniciais ens. fund. (rural)	1,05	1,05	1,05	1,15

Séries finais E.F. (urbano)	1,10	1,10	1,10	1,10
Séries finais EF (rural)	1,15	1,15	1,15	1,20
E.F. integral	1,25	1,25	1,25	1,25
Ensino médio (urbano)	1,20	1,20	1,20	1,20
Ens. médio (Rural)	1,25	1,25	1,25	1,25
Ensino médio integral	1,30	1,30	1,30	1,30
Ens. médio profissional	1,30	1,30	1,30	1,30
Educação especial	1,20	1,20	1,20	1,20
Educação indígena e quilombola	1,20	1,20	1,20	1,20
Ed. de Jovens e adultos integrada e Ed. Profis. de Ens. Médio	0,70	0,70	1,00	1,00
Creche conveniada (integral)	-	0,95	0,95	1,10
Creche conveniada (parc.)		0,80	0,80	0,80
Pré-escola conveniada (integral)	-	1,15	1,20	1,25
Pré-escola conveniada (parcial)	-	0,90	1,00	1,00

Fonte: Resolução do CNE 01/2007, Portarias Interministeriais 41/2007; 932/2008 e 777/2009.

A criação dos fatores de ponderação, além de situar-se na lógica orçamentária, estabelece limites que, conforme a maioria dos gestores municipais, são responsáveis pelo endividamento municipal. Em audiência pública na Câmara Federal, prefeitos de municípios do Estado de Santa Catarina exigiram a ampliação dos fatores de ponderação⁵⁷ do Fundeb para creches e pré-escola, pois

[...] segundo o vice-presidente da FECAM [Federação Catarinense de Municípios], Douglas Gleen Warmling (PP) – prefeito de Siderópolis, o Fundeb repassa aos municípios R\$ 1,10 [sic] por aluno de creche em tempo integral e R\$0,80 [sic] em tempo parcial. A bronca dos prefeitos não só catarinenses, mas em todo o país é que o custo da educação infantil é superior as despesas do ensino médio de competência do estado, onde o repasse é de R\$ 1,20 [sic] por aluno matriculado. O pleito dos municípios é para a recomposição dos fatores de ponderação do Fundeb, determinado pelo número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica. [...] Segundo a FECAM, os municípios catarinenses estão perdendo duplamente, uma vez que o governo do Estado retém ICMS, que compõe a base de arrecadação do Fundeb, para os fundos do estado (Fundo Social, Fadesc, Seitec). A dívida é de R\$ 20 milhões. (JORNAL CIDADE DIGITAL, PREFEITURA DE SIDERÓPOLIS, 2009, p. 3).

⁵⁷ Observa-se o equívoco do deputado com relação aos fatores de ponderação, considerados em R\$.

Em sentido oposto, os educadores discutem a retirada do sistema de balizas “[...] que limitam os fatores de ponderação [...]”, bem como a incorporação desses fatores no cômputo do custo/aluno (CONAE, 2010, p. 114), o que poderia resultar na ampliação da cobertura da população atendida e na criação e efetivação do CAQ, representando um significativo avanço no financiamento da educação brasileira.

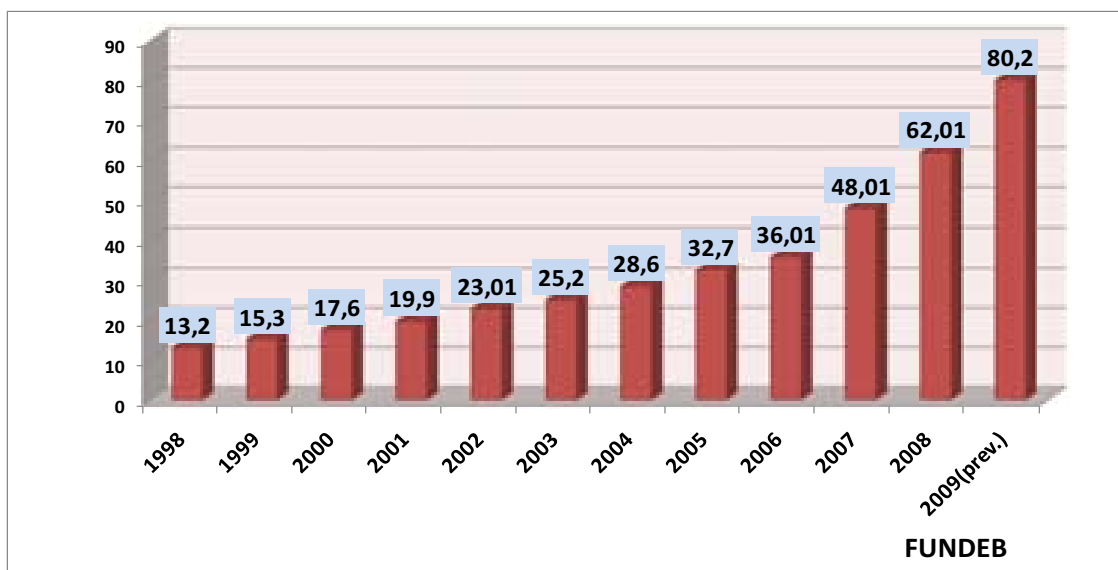
Todavia, é fundamental reconhecer que, de fato, os municípios e os estados assumem a maior parcela do financiamento à educação básica no Brasil, e “[...] o que mais chama a atenção é o peso muito reduzido do governo federal” (PINTO, 2006a, p. 89) no financiamento deste nível educacional.

Com relação à participação da União, a própria composição do Fundeb, como um “conjunto de fundos estaduais”, trouxe um fator estrutural que atua como limitador, pois

[...] têm-se 27 FUNDEFs ou Fundebs e não apenas um, que representaria uma redistribuição muito mais acentuada. O que se admite é alguma, e em geral limitada, ação supletiva da União. No caso do FUNDEF, a ideia de complementação da União era que esta o faria aos estados cujo gasto *per capita* fosse menor que a média nacional, até que todos atingissem esse valor. No caso do Fundeb, a complementação prevista é limitada a 10% do valor total do fundo, de modo que não necessariamente se atinja a média nacional (OLIVEIRA; SOUZA, 2006, p. 10).

O gráfico 2, a seguir, demonstra a evolução dos recursos do Fundef (1998-2006) e do Fundeb (2007-2010) (em R\$ bilhões); observa-se uma ampliação no cômputo das verbas alocadas, de forma mais significativa após a implantação do Fundeb. No entanto, deve-se considerar o fato de que houve também um aumento da população escolar atendida, já que a Lei nº11.494/2006 destinava recursos a toda a educação básica.

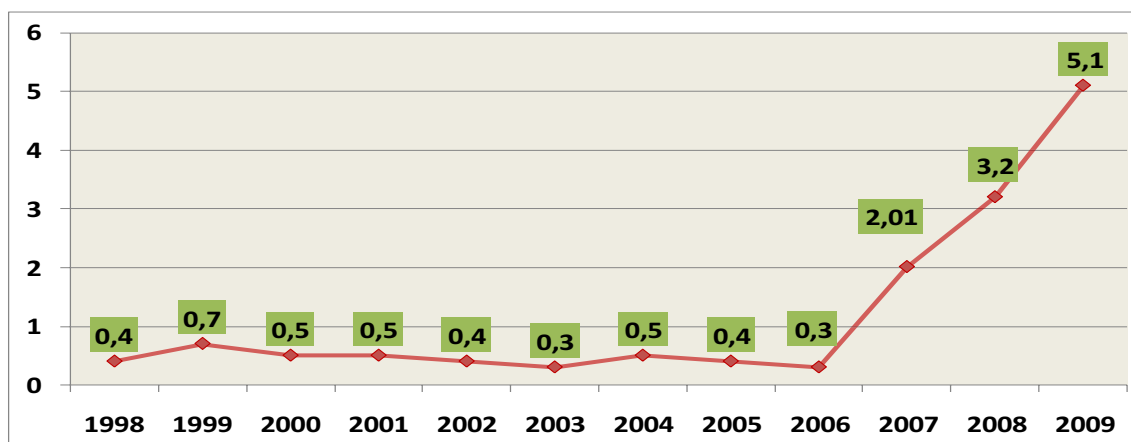
Gráfico 2- Evolução dos Recursos Fundef-Fundeb (1998-2009) [R\$ BI].



Fonte: dados oficiais do MEC (SEB)/INEP (www.mec.gov.br. Acesso em: 18 maio. 2009). Valores nominais (IGPDI)

O gráfico 3, por sua vez, demonstra a evolução da participação da União na complementação do Fundef/Fundeb, no período 1998-2009. É significativo observar a ampliação da complementação da União a partir da implantação do Fundeb, em 2007. No entanto, conforme estudos (DAVIS, 2008; PINTO, 2006a, 2006b; FERNANDES, 2006a; OLIVEIRA, SOUZA, 2006, CALLEGARI, 2009a), essa participação da União ainda não é suficiente se considerado o fato da ampliação da população atendida e, sobretudo, as necessidades da educação básica brasileira.

Gráfico 3 - Participação União na complementação Fundef/Fundeb (R\$ bi).



Fonte: dados oficiais do MEC/SEB/ INEP (www.mec.gov.br. Acesso em: 20 maio. 2009). Valores nominais (IGPDI)

Conforme Pinto (2007), se, por um lado, a complementação da União no Fundeb possibilitou a redução da desigualdade entre os estados no que diz respeito aos valores aluno/ano, por outro lado não foi capaz de impedir que Estados como Roraima, Espírito Santo, São Paulo, Rio Grande do Sul, Amapá, Acre, Tocantins “[...] tenham à sua disposição recursos por aluno que variam de uma vez e meia a duas vezes àqueles administrados pelos oito estados que ficarão com o valor mínimo (MA, PA, AL, BA, CE, PI, PB, PE)” (PINTO, 2007, p. 887)”. No entanto, é preciso observar que, conforme a Lei nº 11.494/2007, não se constituía objetivo do Fundeb reduzir a desigualdade entre os estados.

Buarque (2006) considerou uma das maiores limitações do Fundeb a complementação da União, pois

[...] é ridículo o governo federal apresentar o Fundeb como uma injeção substancial de recursos. Em 2005, o Brasil investiu cerca de R\$ 67 bilhões na educação básica; com o Fundeb, o governo federal vai aportar R\$ 1,95 bilhão em 2006, apenas 2,91% a mais, ou R\$ 50 por ano para cada uma das 40 milhões de crianças em idade escolar. O resto virá dos Estados e Municípios, que não têm condições de arcar com os gastos necessários para a educação. A proposta elaborada em 2003, ainda de acordo com as promessas da campanha, previa R\$ 4,5 bilhões já em 2004. Com a proposta de agora, somente em 2009 ou 2010 chegaremos a esse valor (p. 3).

Segundo Castro (2006), o principal aspecto desfavorável ao Fundeb e que também o foi no caso do fundo antecessor, constitui-se no sistema tributário; portanto, a vinculação como a política de fundos está baseada nos impostos. A situação se agrava porque, embora tenha havido, na esfera federal, um aumento da arrecadação tributária com a criação ou ampliação das contribuições sociais, a maioria não permite retorno para o campo da educação. Como resultado,

[...] aumentamos a carga [tributária] quase em oito por cento do PIB e grande parte desse aumento da carga federal, que deva dar seis por cento do PIB, não **refletiu um centavo a mais para a educação** [grifos nossos], pois grande parte desse aumento não se deu em impostos. Esse é um debate entre o pessoal do IPEA e da Fazenda [Ministério da Fazenda]. Dizemos *mesmo com recursos vinculados há*

com driblar a vinculação; basta mudar as formas, deixar de recolher impostos e passar a recolher mais contribuições Certamente outras áreas sociais estão se beneficiando, mas a educação foi muito pouco beneficiada pelo sistema tributário (CASTRO, 2006, p. 24-25, grifos do original).

A divisão dos impostos no Brasil acaba penalizando os municípios, pois, de aproximadamente, 5.583 prefeituras, uma substancial maioria não consegue arrecadar impostos próprios ou realiza a renúncia fiscal e anistia de contribuintes, passando, dessa forma, a sobreviver das transferências da União. Esse desequilíbrio, além de comprometer a equidade, dificulta a viabilização do financiamento da educação básica, atribuição dos estados e municípios.

Ao refletir sobre a desigualdade entre os entes federativos no Brasil e a educação básica, Buarque (2006) propôs a criar um “Sistema Nacional de Educação Básica” que envolvesse a participação da União não apenas na complementação dos recursos, mas também na gestão, sem implicar em “centralização das decisões”. Em outras palavras,

[...] em um país desigual como o Brasil, a municipalização da educação fundamental contribui para perpetuar a desigualdade, mesmo que alguns recursos a mais sejam destinados a ela. A deseducação só será abolida se, além de destinar mais recursos federais, em valor maior do que os precários R\$ 1,95 bilhão, o Brasil realizar uma nacionalização, implantando um sistema único na educação básica brasileira. Essa nacionalização não significa centralização gerencial. Ao contrário, é preciso radicalizar na descentralização, permitindo que escolas públicas sejam dirigidas diretamente pelos pais e professores (BUARQUE, 2006, p. 3).

Além disso, Araújo (2006) considerou que o principal inibidor no sentido da execução das metas do PNE é a continuidade do ajuste estrutural brasileiro,

[...] inclusive com suas políticas focais derivadas da concepção emanada dos organismos internacionais e, até agora, não revistas pelo novo governo. Um exemplo desta limitação é que os recursos estaduais e municipais vinculados ao novo Fundo permitiriam um

custo-aluno nacional médio para 2005 de R\$ 945, mas para isso, a União precisaria disponibilizar perto de R\$ 7 bilhões. Esse valor é maior do que a devolução da DRU de maneira integral, mas muito pouco diante dos encargos pagos com a dívida externa e diante do valor economizado pela política de superávit fiscal (ARAÚJO, 2006, p. 115).

Em última análise, observa-se que, na composição das verbas do Fundeb, quando comparado ao Fundef, houve avanços significativos, como: participação de impostos que não constavam do referido Fundef; ampliação do percentual de 15% para 20% da composição, e aumento da participação da União no Fundeb. No entanto, algumas contradições e limitações persistem, tais como: o Fundeb, que permanece na lógica de um fundo contábil, a exemplo do Fundef; o regime de colaboração entre os entes federativos não foi efetivado, resultando em uma repartição desigual entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Significativamente, houve uma ampliação das verbas alocadas ao Fundo, mas é preciso salientar que aumentou a população escolar atendida. A tendência permaneceu e foi ampliada a partir dos anos de 1980, com a criação de tributos indiretos, taxas e contribuições, e manutenção dos tributos diretos, impostos nos quais se alicerçam a vinculação e a subvinculação no mesmo patamar⁵⁸. Sobretudo, é preciso considerar o contexto em que se desenvolveu a implementação do Fundeb, considerada a lógica dos ajustes estruturais e a manutenção da política de superávit primário, com sacrifício das políticas públicas e sociais, atenuadas pelas políticas compensatórias. Nesse sentido, a manutenção dos vetos da gestão FHC ao PNE no governo Lula, funcionou como uma sinalização para os limites do Fundeb.

Com relação à manutenção dos vetos do PNE pelo governo Lula observa-se que a proposta era ampliar os investimentos em educação para o percentual de 7% do PIB, ainda que o denominado PNE da Sociedade estabelecesse o percentual de 10% do PIB, entretanto, os vetos mantidos resultaram na aplicação de 4,3%. (Davies, 2004). Em outras palavras, isso significou a diminuição da participação federal no financiamento da educação, particularmente, a lógica da expansão encolhida era mantida, pois,

⁵⁸ Salvador (2005) define tributos diretos como aqueles que possuem poucas possibilidades de serem repassados a terceiros como, por exemplo, impostos sobre a renda e a propriedade de imóveis, e tributos indiretos aqueles que podem ser diretamente repassados a terceiros, a exemplo de taxas, contribuições e ICMS.

ampliava-se o escopo de população atendida na educação básica, porém, os recursos permaneciam, considerando os vetos, ainda aquém do sinalizado pela proposta do PNE.

3.3.2 Avanços na valorização do magistério?

Outro aspecto que deve se constituir em objeto de análise é a valorização do magistério, proposta no art. 206 da Constituição Federal de 1988, presente na lei que instituiu o Fundef e no Fundeb. Cabe destacar que, com a participação de sindicatos, associações de professores, incluindo a CNTE, elaborou-se uma proposta de ampliação para 80% do percentual do Fundeb, voltado aos gastos com salários dos profissionais da educação. A EC n.º 53/2006 destinava 60% dos recursos para os salários dos profissionais da educação, englobando os profissionais da educação escolar pública e os profissionais do magistério público da educação básica. No entanto, a Lei n.º 11.494/2007 definiu:

Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;

III - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente (BRASIL, LEI N.º 11.494/2007).

Ficou estabelecido pela Lei nº 11.494/2007 o percentual de “pelo menos” 60% a ser aplicado aos salários dos “profissionais do magistério”, definindo, legalmente, quem se enquadrava nessa categoria e excluindo os demais profissionais da educação pública.

É preciso considerar que o piso salarial nacional, como garantia de valorização do magistério, não deveria ter como referência os atuais salários, mas construir um novo patamar, em especial, caso sejam consideradas as disparidades regionais e intra-regionais do país. Como a possibilidade de evolução das receitas de muitos municípios e alguns estados é muita pequena e a complementação da União aos recursos do Fundeb permanece em percentuais discutíveis, as possibilidades de melhoria salarial são pouco prováveis. Assim como no Fundef, muitos governos provavelmente continuarão limitando-se ao percentual de 60%, com pagamento dos salários do magistério, excluindo os demais recursos vinculados à MDE. Também cabe observar que os governos podem, com a conivência dos Tribunais de Contas,

[...] incluir os aposentados da educação nos 60%, como fez impunemente o governo estadual de São Paulo em 2001 (e talvez em outros anos também) que destinou ilegalmente cerca de R\$ 1,26 bilhão do Fundef para pagar os inativos (DAVIES, 2008, p. 53-54).

Outra contradição apontada para valorizar o magistério é que os 60%, por se tratarem de percentual bruto, abrangem as contribuições previdenciárias e outras, e resultam numa redução de até 10% do valor destinado ao magistério⁵⁹.

⁵⁹ Em 16 de julho de 2008 foi sancionada pelo Presidente da República a lei de n. 11.738/2008, que regulamentou o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica a que se refere o artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias. O piso inicialmente regulamentado era de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) para uma jornada de 40 horas semanais (art. 2º). Além do valor do piso, a lei dispõe, no parágrafo segundo que por “profissionais do magistério público da educação básica entendem-se aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, em suas diversas etapas e modalidades, com a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional” (BRASIL, LEI DE Nº. 11.738/2008), possibilita que 1/3 da jornada de trabalho seja para o desenvolvimento de atividades de coordenação e, no art. 5º estabelece o reajuste anual, tendo por referência, conforme o “parágrafo único do referido artigo”, o “o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.” (BRASIL, LEI DE Nº. 11.738/2008), entre outros aspectos. A aprovação da Lei nº 11.738/2008 suscitou questionamentos de governadores de estado, que entraram com uma Ação de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, conforme os governos dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina,

3.3.3 O controle e o acompanhamento social: os Conselhos do Fundeb

A Lei nº 11.494/2007, que instituiu o Fundeb, manteve nos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social as mesmas funções do fundo antecessor e mais o acompanhamento de alguns programas suplementares do FNDE, a exemplo do Programa Nacional do Transporte Escolar (PNAT), do Livro Didático (PNLD) e outros. A composição foi alterada e foram definidos critérios para a participação, no sentido de evitar os desvios encontrados nos Conselhos do Fundef. Foi motivo de preocupação dos estudos e análises sobre os CACS, tendo por referência

[...] as limitações dos conselhos instituídos para o Fundef. Existem, aliás, diversas pesquisas sobre o assunto. Como estas lições precisam ser aproveitadas para retificar e não repetir o caminho? Também nesta área, quanto mais complexas as normas, mais obscuro fica o financiamento para a sociedade. Passa a ser mais uma caixa de Pandora, cuidadosamente fechada, para evitar que dela saiam os males. Então, só os iniciados os entendem. Não me esqueço da frase ouvida em 1998 de um aluno do ensino fundamental, numa escola pública do Nordeste, diante da falta de materiais: “Onde foram para os meus R\$ 300,00?”. Ao se passar do Fundef para o Fundeb, evidentemente, o financiamento fica mais complexo. Porém, apesar disso é preciso que, tanto quanto possível, se distancie de um labirinto incompreensível. É nesses recônditos, sob essas sombras, que os males se escondem. (GOMES, 2006, p. 66).

Segundo Araújo (2006, p. 114), a experiência de composição dos Conselhos do Fundeb tem o mérito de reconhecer a necessidade de instrumentos de controle social que ajudem “[...] a desprivatizar o Estado Brasileiro e a estabelecer uma cultura da democracia direta” (PINTO, 2006b, p. 102). Considera que uma das exigências para a participação como membro do Conselho deveria ser “[...] a condição de pai de aluno, professor, funcionário ou aluno de escola pública, já que o fundo administra recursos do sistema público de ensino” (idem, *ibidem*).

Paraná, Mato Grosso do Sul e Ceará argumentavam que os custos com a folha de pagamento poderiam ultrapassar o que é estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como a referida lei poderia representar o fim da autonomia dos estados e municípios. No entanto, em 06 de abril de 2011, o Plenário do Supremo Tribunal Federal aprovou por oito votos contra um o Piso Nacional Salarial dos Professores da Educação Básica.

Entretanto, além da composição e dos critérios de participação, permanecem algumas contradições e limitações com relação aos CACS do Fundeb. Souza Junior (2007) afirmou que:

[...] em sua composição primária, os Conselhos municipais são os que mais se aproximam de uma estrutura que favoreça a participação social com ampla maioria dos representantes dos profissionais da educação, **mas diferentemente dos conselhos em nível federal e estadual não se assegura a participação da representação sindical docente** [grifo nosso]. Vários dispositivos foram adicionados com o propósito de garantir a independência dos Conselheiros tais como a necessidade de processo eletivo organizado pelos pares quando se tratar de representantes dos professores, diretores, servidores, pais de alunos e estudantes, pelos estabelecimentos ou entidades de âmbito nacional, estadual ou municipal, conforme o caso, em processo eletivo organizado para esse fim pelos respectivos pares, bem como restrições pra participação nos conselhos de candidatos que mantenham algum tipo de vínculo, seja por parentesco ou por interesses econômicos, com o Poder Público. Uma medida bastante salutar refere-se à obrigatoriedade de eleição do presidente dos conselhos por seus pares em reunião do colegiado e o impedimento de ocupar a função o representante do governo gestor dos recursos do Fundo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **A capacitação dos membros dos conselhos ficará a cargo do MEC, tarefa por demais grandiosa considerando os mais de 5.000 municípios existentes no país. Tal tarefa, a nosso ver, deveria ser também obrigatória para os estados e municípios** (SOUZA JUNIOR, 2007, p. 13-14, grifos nossos).

Ao constituir os Conselhos, surgiu a necessidade de promover as ações de capacitação dos conselheiros, dado o fato de que uma das contradições, no caso do Fundeb, residia no desconhecimento dos dados e ações, resultando em uma chancela dos orçamentos e documentos apresentados. Segundo Pinto (2006b, p. 102), o Conselho de Acompanhamento do Fundeb deveria assumir as funções de “Conselho Gestor do Fundeb. Isso significa que lhe caberia a tarefa de aprovar o orçamento referente aos recursos do Fundo (que depois seria encaminhado ao Legislativo), acompanhar e zelar pela sua execução e, por fim, aprovar o seu balanço”. Além disso, “[...] **o Conselho deveria dispor também de um percentual da ordem de 1% a 2% para poder compor uma equipe de apoio técnico com a exigência de que sejam funcionários contratados por concurso público**” (PINTO, 2006b, p. 102-103, grifos nossos).

O quadro 4 a seguir sintetiza as principais características e diferenças entre os Conselhos do Fundef e do Fundeb, salientando que houve uma ampliação nas atribuições, na composição e nos critérios de admissão dos conselheiros do Fundeb.

Quadro 4 - Conselhos de Acompanhamento do Fundef e do Fundeb.

Os Conselhos de Controle e Acompanhamento Social	
Fundef	Fundeb
<p>Art. 4º O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta Lei.</p>	<p>Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.</p>
<p>Composição:</p> <p>I - em nível federal, por no mínimo seis membros, representando respectivamente:</p> <p>a) o Poder Executivo Federal;</p> <p>b) o Conselho Nacional de Educação;</p> <p>c) o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED;</p> <p>d) a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;</p> <p>e) a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;</p> <p>f) os pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental.</p> <p>- Estadual: II - nos Estados, por no mínimo sete membros, representando respectivamente:</p> <p>a) o Poder Executivo Estadual;</p> <p>b) os Poderes Executivos Municipais;</p> <p>c) o Conselho Estadual de Educação;</p> <p>d) os pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental;</p> <p>e) a seccional da União Nacional dos Dirigentes</p>	<p>Composição:</p> <p>I - em âmbito federal, por no mínimo 14 (quatorze) membros, sendo:</p> <p>a) até 4 (quatro) representantes do Ministério da Educação;</p> <p>b) 1 (um) representante do Ministério da Fazenda;</p> <p>c) 1 (um) representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;</p> <p>d) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Educação;</p> <p>e) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED;</p> <p>f) 1 (um) representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;</p> <p>g) 1 (um) representante da União Nacional dos</p>

Municipais de Educação - UNDIME;

f) a seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;

g) a delegacia regional do Ministério da Educação e do Desporto - MEC;

III - no Distrito Federal, por no mínimo cinco membros, sendo as representações as previstas no inciso II, salvo as indicadas nas alíneas *b*, *e*, e *g*.

- Municipal:

IV - nos Municípios, por no mínimo quatro membros, representando respectivamente:

a) a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente;

b) os professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental;

c) os pais de alunos;

d) os servidores das escolas públicas do ensino fundamental.

Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;

h) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;

i) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela União Brasileira de Estudantes Secundaristas - UBES;

II - em âmbito estadual, por no mínimo 12 (doze) membros, sendo:

a) 3 (três) representantes do Poder Executivo estadual, dos quais pelo menos 1 (um) do órgão estadual responsável pela educação básica;

b) 2 (dois) representantes dos Poderes Executivos Municipais;

c) 1 (um) representante do Conselho Estadual de Educação;

d) 1 (um) representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;

e) 1 (um) representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;

f) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;

g) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, 1 (um) dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas;

III - no Distrito Federal, por no mínimo 9 (nove) membros, sendo a composição determinada pelo disposto no inciso II deste parágrafo, excluídos os membros mencionados nas suas alíneas *b* e *d*;

	<p>IV - em âmbito municipal, por no mínimo 9 (nove) membros, sendo:</p> <p>a) 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;</p> <p>b) 1 (um) representante dos professores da educação básica pública;</p> <p>c) 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;</p> <p>d) 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;</p> <p>e) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;</p> <p>f) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas.</p> <p>§ 2º Integrarão ainda os conselhos municipais dos Fundos, quando houver, 1 (um) representante do respectivo Conselho Municipal de Educação e 1 (um) representante do Conselho Tutelar.</p>
<p>Atribuições:</p> <p>acompanhamento e controle sobre os recursos e transferências; supervisão do censo escolar anual.</p>	<p>Impedimentos:</p> <p>§ 5º São impedidos de integrar os conselhos a que se refere o caput deste artigo:</p> <p>I - cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, do Governador e do Vice-Governador, do Prefeito e do Vice-Prefeito, e dos Secretários Estaduais, Distritais ou Municipais;</p> <p>II - tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços</p>

	<p>relacionados à administração ou controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consangüíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, desses profissionais;</p> <p>III - estudantes que não sejam emancipados;</p> <p>IV - pais de alunos que:</p> <p>a) exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos; ou</p> <p>b) prestem serviços terceirizados, no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos conselhos.</p>
<p>Observação:</p> <p>§ 4º Os Conselhos instituídos, seja no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal, não terão estrutura administrativa própria e seus membros não perceberão qualquer espécie de remuneração pela participação no colegiado, seja em reunião ordinária ou extraordinária.</p>	<p>Atribuições:</p> <p>as mesmas do Fundef e mais o § 13. Aos conselhos incumbe, também, acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses Programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.</p> <p>Observação:</p> <p>Cinco artigos tratam especificamente dos conselhos na lei que originou o Fundeb.</p>

Adaptado da Lei nº 4.924/1996 e Lei nº 11.494/2007.

Analisando o quadro acima e, de acordo com as experiências históricas do Fundef e do Fundeb, quais seriam os possíveis avanços e as limitações resultantes da implantação dos CACS do Fundeb?

Com relação aos avanços, pode-se destacar: em primeiro lugar, a abrangência do fundo ampliado para toda a educação básica, a fiscalização e a supervisão, garantindo o direito de a sociedade ter acesso aos documentos e balanços sobre os recursos e a utilização; em segundo, a forma de organização da composição dos conselhos permitiu maior transparência e diminuiu a influência de prefeitos, secretários ou representantes destes; em terceiro, o conselho passou a fiscalizar os valores, e não apenas chancelar os balanços e balancetes contábeis e, por fim, em quarto, coube-lhe o papel de verificar o custo-aluno.

No entanto, ainda são muitas e significativas as contradições referentes aos conselhos, podendo ser destacada a falta de acesso dos conselheiros à elaboração dos orçamentos, limitando o caráter democrático e participativo. De maneira geral, não estão representados todos os segmentos da comunidade escolar ou membros de associações ligadas aos professores, pais e alunos, bem como não se respeita o critério de paridade⁶⁰ quando das decisões, permanecendo o critério mínimo (um pai, um professor, um aluno). Nos conselhos, é praticamente inexistente a formação técnica e, dessa forma, muitos conselheiros ainda desconhecem a dinâmica dos documentos contábeis e apenas chancelam o que lhes foi indicado. Os conselhos não dispõem do poder de fiscalizar os investimentos, bem como não definem o custo-aluno-qualidade, outro fator de limitação do instrumento democrático.

Além dos CACS, a sociedade tem à disposição, como mecanismos de fiscalização e controle do Fundeb, o MP, a CGU e os TC.

Quanto ao MP, como representação da sociedade, cabe-lhe questionar o valor aluno/ano, bem como a própria relevância do CAQ, a complementação da União, a comprovação das matrículas e a utilização dos recursos empregados no setor educacional, conforme especificado na lei desde a implementação do Fundef. Já com relação aos TC, é preciso considerar que, como órgãos de assessoria do Poder Legislativo, tendo seus conselheiros indicados pelo Poder Executivo, em muitos casos tornam-se instrumentos de chancela das ações dos governos. Além disso, conforme o

⁶⁰ Mesmo considerando a problemática que envolve a constituição e o sentido de paridade na formação de um conselho deliberativo, entende-se a relevância de tal discussão para efetivar um instrumento democrático de controle social.

artigo 31 da Constituição Federal de 1988, no caso dos municípios, 2/3 dos vereadores podem derrubar os pareceres emitidos pelos TC municipais.

Callegari (1997), Velloso (1998), Melchior (1997) e Davies (1999, 2001) demonstraram por meio de pesquisas e estudos que, em muitas situações, os TC foram coniventes e aprovaram situações em desacordo com a lei, configurando irregularidades por parte de quem teria o dever de fiscalizá-los. Davies (2008, p. 17) afirmou que, ao estudar os procedimentos adotados pelos TC de diversos Estados brasileiros, constatou “[...] muitas diferenças e divergências entre eles, que têm resultado em diminuição dos recursos vinculados” à MDE. Como exemplo, Davies (2001, 2008) relaciona o caso de prefeituras do Rio de Janeiro, nas quais os TC acatavam a inclusão de receitas oriundas de convênio, ganhos com Fundef ou salário-educação, na base de cálculo destinado à MDE.

3.4 Do custo-aluno-qualidade ao custo-aluno-qualidade-inicial: uma proposta a ser efetivada no contexto do Fundeb

Ao refletir sobre o papel da política de fundos no contexto do financiamento à educação básica no Brasil, situando-a na perspectiva dos avanços por ela constituídos, é preciso compreender qualquer pesquisa, estudo ou análise sobre a atual política de fundo para o financiamento da educação básica deve ter como referência imediata uma análise sobre o CAQ e o custo-aluno-qualidade-inicial (CAQI), como referências de construção de uma política de Estado de financiamento ao nível básico no Brasil.

O §2º, do art. 4º, bem como o art. 7º da Lei nº 11.494/1996 estabelecem uma relação intrínseca entre o valor aluno/ano e a garantia de “padrões de qualidade” na educação básica. A definição de qualidade da educação, objeto de estudos e pesquisas recentes, é que se trata de um fenômeno complexo, abrangente, e que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de ‘insumos’ [grifo dos autores] considerados indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino aprendizagem” (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 9); contudo, não se pode negligenciá-los.

Segundo Pinto e Carreira (2007), como um conceito construído histórica e socialmente, a qualidade na educação pública brasileira ou a sua ausência foram objetos de preocupação de estudos desde o século XIX. De certa forma, pode-se afirmar que,

em síntese, predominou entre a construção da instrução pública no Brasil, no período monárquico, até o final da década de 1970, durante a ditadura militar, a concepção de educação elitista ou da “qualidade para poucos” (PINTO; CARREIRA, 2007, p. 20). A partir dos anos de 1980 do final do século passado, a visão de qualidade na educação deslocou-se para a ideia de gestão eficiente, ou seja, associar os indicadores de rendimento e eficiência, garantindo o acesso e a permanência.

A partir do final dos anos de 1980 e, sobretudo, na década de 1990, integrante do processo de discussão do compromisso “educação para todos”, bem como das reformas educacionais, a concepção de qualidade na educação passou a incorporar

[...] a relação entre os recursos materiais e humanos, bem como a partir da relação que ocorre na escola e na sala de aula, ou seja, os processos de ensinoaprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem com relação à aprendizagem das crianças, etc. Destaca, ainda, que a qualidade pode ser definida a partir dos resultados educativos, representados pelo desempenho do aluno (DOURADO, OLIVEIRA, SANTOS, 2007, p. 9).

No Brasil, o cerne da discussão sobre a qualidade na educação teve por marco jurídico-institucional a Constituição de 1988. O art. 206, inciso VI determina a “garantia do padrão de qualidade” para a educação; o art. 211, § 1º dispõe a garantia de “equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino”, tendo como referência a assistência técnica e financeira da União aos governos subnacionais; o art. 214, inciso III, ao determinar a existência do Plano Decenal de Educação, afirma que se objetiva a “melhoria da qualidade do ensino” (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988). A Lei nº 9.394/1996, no art. 3º, propõe a “garantia de padrão de qualidade” como princípio do ensino e a define no art. 4º, inciso IX: “variedade e quantidade mínimas por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”. No seu art. 70, inciso IV, faz referência à qualidade. Além disso, nos arts. 71 e 72, estabelece o regime de colaboração destacando o estabelecimento de “padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade”; já nos artigos 74 e 75, estabelece que a suplementação da União se fará de forma a suprir a capacidade de atendimento de cada

ente federado, referente à oferta do ensino dentro de um padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente⁶¹. (BRASIL, LEI Nº 9.394, DE 1996)

Analisando a legislação educacional brasileira de 1988 até o ano de 2006, é possível identificar a existência de um “[...] quadro normativo que, embora ainda permeado de ambiguidades, fornece elementos para que se saia do padrão de recurso disponível” (PINTO, 2006a, p. 87). E, ainda, que se estabeleça um CAQ que se situe muito além do privilégio técnico ou dos sacrifícios dos orçamentos, portanto, além dos valores aluno/mês estipulados pelo Fundef e do Fundeb.

Porém, é preciso considerar que, no contexto das reformas e dos ajustes estruturais que caracterizaram a década de 1990, o sentido de qualidade na educação acompanhou a proposta da “eficiência”, ou seja, a consecução de muitas metas com poucos recursos (PINTO; CARREIRA, 2007). Nesse sentido, a qualidade na educação passou a ter como referência as práticas e técnicas da iniciativa privada, falando-se em “qualidade total”, “reengenharia” e “qualidade empresarial”. Dentro da lógica da competição do mercado, os testes e avaliações padronizadas assumem centralidade, objetivando estimular a competição entre escolas e os resultados como o produto obtido pelo “cliente”, mesmo que não se considerassem a diversidade e a heterogeneidade do país, da região, das redes públicas e, em particular, dos próprios alunos.

Essa visão de qualidade da educação aliada ao estabelecimento de testes padronizados de avaliação e constante das propostas de organismos multilaterais,

[...] em que pesem as variações, apresentam alguns pontos em comum, como, por exemplo, a vinculação do conceito de qualidade a medição, rendimento e a indicação da necessidade da instituição de programas de avaliação da aprendizagem, além de apontar algumas condições básicas para o alcance da qualidade pretendida. Os documentos da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), ao abordarem a questão da qualidade da educação, enfatizam a necessidade do desenvolvimento de ferramentas e diagnósticos por meio de provas ou outros instrumentos de aferição da qualidade. Segundo a Cepal, a avaliação é fundamental para o monitoramento das políticas e para orientar as intervenções no campo educativo (DOURADO, OLIVEIRA, SANTOS, 2007, p. 12).

⁶¹ Cabe o registro de que, passada quase uma década e meia da aprovação da LDB, essa garantia de “padrões de qualidade” ainda requer regulamentação.

De maneira geral, constituiu-se uma espécie de transposição das leis de mercado ao campo da educação que caracterizou as reformas da década de 1990, que foram, inicialmente, negligenciadas por setores de representação das organizações e lideranças populares que

[...] rejeitaram a pauta da qualidade, afirmando se tratar de um debate neoliberal. Porém, num segundo momento, esse tema começou a aparecer na agenda da garantia dos direitos. No final da década de 1990, o debate qualidade *versus* equidade ganha força com o nome de “qualidade social”. Preconiza-se que não há qualidade baseada em critérios democráticos que represente exclusão (10% vão ficar dentro e 90% vão ficar fora?) (PINTO; CARREIRA, 2007, p. 21).

Dessa forma, é preciso entender que o conceito, quando se reflete sobre qualidade social, só se define a partir de uma inter-relação e articulação entre diversos sujeitos e processos envolvidos com a perspectiva de uma democratização da sociedade.

Contribuiu para constituir os padrões mínimos necessários a uma escola de qualidade, compreender que

[...] muito além da sala de aula, espera-se que as escolas contemporâneas garantam aos alunos acesso a determinadas facilidades que contribuam para sua formação. A existência de bibliotecas, salas de informática com acesso à internet, quadras de esporte, entre outros fatores, além de estimular a frequência dos alunos, contribui para uma formação mais completa e eficaz. Não se pode negar que a existência dessas facilidades, sem uma adequada formação do corpo docente e a disponibilidade de um material didático de qualidade, pode apresentar resultados inócuos. Entretanto, é inegável que a existência desse tipo de infraestrutura tem a contribuir para a formação dos alunos (CAMPOS; CRUZ, 2009, p. 384).

Estabelecer os padrões mínimos de qualidade de ensino, considerando as quantidades mínimas por aluno-ano, e de insumos imprescindíveis ao processo de ensino-aprendizagem conduzem para concretizar as condições de realização do trabalho pedagógico e nas condições das escolas, da gestão escolar, da realidade socioeconômica dos alunos e profissionais de educação. É revelador que estudos sobre a

[...] qualidade da Educação revelam, também, que uma educação de qualidade, ou melhor, uma escola eficaz é resultado de uma construção de sujeitos engajados pedagógica, técnica e politicamente no processo educativo, em que pesem, muitas vezes, as condições objetivas de ensino, as desigualdades socioeconômicas e culturais dos alunos, a desvalorização profissional e a possibilidade limitada de atualização permanente dos profissionais da educação. Isso significa dizer que não só os fatores e os insumos indispensáveis sejam determinantes, mas que os trabalhadores em educação (juntamente com os alunos e pais), quando participantes ativos, são de fundamental importância para a produção de uma escola de qualidade ou que apresente resultados positivos em termos de aprendizagem (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 11).

Ao refletir sobre a qualidade na educação, entende-se que esta se fundamenta no conceito de “qualidade social”, pois possibilita: o respeito ao Estado de Direito; a democratização das relações político-sociais; entender que as desigualdades regionais, sociais e educacionais estão inseridas no próprio contexto de contradições históricas do Brasil; permitir a participação na gestão, e interligar quantidade e garantia de sucesso. No entanto, é no campo do financiamento à educação que a concepção de qualidade democrática tem sua amplitude revelada ao exigir “[...] investimentos financeiros de longo prazo [...]” (PINTO; CARREIRA, 2007, p. 24) e reconhecer as necessidades e diversidades que caracterizam o país. Estes são os padrões necessários para se pensar em um CAQ na perspectiva da qualidade social.

Nesse sentido, o CAQ pode ser definido como o custo potencial de um aluno da educação básica durante o período de um ano, recebendo um ensino de qualidade. O CAQ deve objetivar que a “educação básica pública adquira e se realize com base em um padrão mínimo de qualidade” (CONAE, 2010, p. 104), funcionando como “uma alternativa ao atual desequilíbrio regional e à oferta de **educação básica pública**” (*Ibidem*, grifos do original).

Os indicadores de qualidade e dos custos em educação estão interligados e vinculam-se diretamente “[...] aos projetos de educação e de sociedade a que se aspira [...]” (LUCE; FARENZENA, 1999, p. 74). Não se pode subestimar o respeito ao regime de colaboração entre os entes federativos no estabelecimento do CAQ, na medida em que estão diretamente ligados à capacidade de atendimento, à arrecadação tributária dos estados e municípios e à ação supletiva e redistributiva da União.

Considerando a perspectiva dos fundos constitucionais, pode-se observar que a EC nº 14/1996 “[...] ensaiou a introdução de uma concepção de custo-qualidade, ao prever o ajuste progressivo, no prazo de cinco anos (2001) das contribuições dos entes federados ao fundo, de modo a garantir um valor, por aluno” (MARTINS 2006, p. 62). Trata-se do CAQ, correspondente a um padrão mínimo de qualidade do ensino, definido nacionalmente; no entanto, o dispositivo que instituiu o CAQ foi ignorado pela gestão FHC.

Castro (2006), ao analisar as contradições e limitações da passagem do Fundef ao Fundeb, apresentou a perspectiva dos orçamentos, a preocupação com a manutenção do ajuste fiscal e do superávit primário como entraves que impediram de priorizar ou até mesmo estabelecer o CAQ. Nesse sentido, pode-se considerar que, com relação ao Fundef,

[...] diminuiu a diferença custo/aluno, principalmente no âmbito estadual, mas não convergiu para um custo/aluno/qualidade, previsto na lei, até porque o Ministério da Educação também não nos diz quanto é o custo/aluno/qualidade hoje: não sabemos. [...] A questão do custo/aluno/qualidade é: ao se fixar valor muito alto, se tem um problema orçamentário, pois a Fazenda [Ministério da Fazenda] acaba não nos financiando. Em geral, o grande debate sempre desemboca na Fazenda, ou seja, significa aplicar mais ou menos recursos para a educação. O custo/aluno é isso (CASTRO, 2006, p. 22).

Monlevade e Friedmann (2006) consideraram que cabe à União estabelecer estes CAQ, e que sejam

[...] diferenciados por etapa e modalidade de ensino, uma vez que os insumos em cada processo são diferentes e de custos igualmente distintos. É óbvio, por exemplo, que o CAQ de uma creche onde a criança fica 10 horas por dia e a professora cuida de grupos menores, será maior que de uma escola fundamental onde um professor trabalha numa classe de 30 alunos, somente 4 horas diárias. O valor de cada CAQ, em tese, deve derivar de um estudo dos componentes ou insumos que garantem a qualidade do ensino-aprendizagem, à luz dos preços médios vigentes no mercado. Entretanto, ele não pode estar desatrelado da potencialidade de financiamento de cada Estado. Daí a expressão padrão mínimo de qualidade (MOLEVADE; FRIEDMANN, p. 121-122).

Entretanto, no Fundeb, não foram definidos os critérios de cálculo referentes à complementação da União em relação às séries iniciais do ensino fundamental. Não está claro se os valores fixados não se baseiam na proposta do CAQ de cada nível e modalidade da educação básica, que constava na PEC nº 112/1999 (DAVIES, 2008). O disposto na Lei nº 11.494/2007 utiliza um critério contábil, segundo o §1º do art. 4º, na complementação da União, embora o art. 10, ao estabelecer pesos diferenciados para as matrículas, utilize um critério pedagógico. Davies (2008) afirma que, tanto o §2º do art. 10, quanto o art. 13 retomam a lógica financeira em prejuízo da ideia de qualidade, com o referencial centrado na dimensão pedagógica. Davies (2008, p. 46) argumenta que a indefinição dos critérios que estabelecem o CAQ, no Fundeb, resultam do “maior peso da chamada ‘equipe econômica’ (os gerentes do superávit primário)”.

A problemática da definição do CAQ, a partir de critérios pedagógicos, é significativamente reforçada quando se observa a disparidade regional e intrarregional do Brasil. Campos e Cruz (2009) observaram, em pesquisa sobre o impacto do Fundeb, na rede municipal do Rio de Janeiro, que essa disparidade se apresenta também entre o ensino médio e fundamental, pois

[...] o primeiro apresenta uma oferta de infraestrutura complementar muito mais notável. Ainda que apresente um número bem menor de alunos, o que pode facilitar a oferta de infraestrutura, o desempenho do ensino médio tem superado o desempenho do ensino fundamental em todas as análises já apresentadas. Resta saber se, dada a expansão no número de alunos prevista para a modalidade com a implementação do Fundeb, a oferta de infraestrutura complementar para a maior parte dos alunos de ensino médio público permanecerá sendo assistida. Além disso, é importante investigar as piores infraestruturas das escolas públicas de ensino fundamental. O fato de que a modalidade é prioritariamente oferecida pelas redes municipais (Rodrigues, 2001) [sic] faz levantar a hipótese de que as prefeituras encontram maior dificuldade de equipar suas escolas do que o governo estadual, principal provedor do ensino médio (CAMPOS; CRUZ, 2009, p. 389).

Considerando a polissemia e a natureza histórico-social de conceitos como qualidade, educação e, como tal, qualidade na educação, em geral antagônicas e sob a perspectiva de quem controla o poder, compreende-se essa indefinição ou “ausência de critérios claros” no que tange ao CAQ (PINTO; CARREIRA, 2007; DAVIES, 2008), o

que contribuiu para desenvolver a ideia de um custo-aluno-qualidade-inicial, CAQI. (PINTO; CARREIRA, 2007)

Considerando o fato de que os padrões ou critérios que determinam o conceito de qualidade são dinâmicos e se modificam historicamente no processo de construção do CAQ, nasceu a ideia de estabelecer um ponto de partida, um padrão mínimo assegurado a todas as escolas do Brasil. É, portanto, dos debates que originaram o CAQ que surgiu o conceito de CAQI. (CARREIRA e PINTO, 2007)

Criado em 2006 como fruto de debates, conferências, estudos, pesquisas e oficinas da Campanha Nacional Pelo Direito à Educação⁶², o CAQI está alicerçado em três colunas principais: implantar o piso para os professores; melhorar a infraestrutura das escolas, e garantir um mínimo de alunos por sala de aula. Conforme Pinto e Carreira (2007, p. 79), quatro são os fatores que impactam diretamente o CAQI: “tamanho da escola/creche; jornada dos alunos e das alunas (crianças no caso da educação infantil); relação alunos/crianças-turma ou alunos/crianças-professor; e o salário das e dos profissionais da educação”.

Na perspectiva da qualidade almejada pela Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, o CAQI é um indicador dinâmico e cresce à medida que melhora a qualidade da educação exigida pela população. São utilizados como referência os insumos indispensáveis ao desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem e há uma diferenciação conforme níveis, etapas e modalidades. O CAQI amplia a ideia de valorização para todos os profissionais da educação, bem como considera os parâmetros de infraestrutura e qualificação docente.

Conforme estimativas de Pinto e Carreira (2007), o impacto financeiro do CAQI na rede pública em 2005 demandaria um aporte inicial de aproximadamente 1% do PIB, “[...] índice sem dúvida elevado, mas absolutamente de acordo com as disponibilidades do País” (2007, p. 112).

Pode-se considerar que o CAQI nacional funcionaria somente como um parâmetro mínimo, no sentido de que nenhuma administração municipal invista um

⁶² Criada em 1999, a Campanha Nacional Pelo Direito à Educação se define como “[...] rede social que articula mais de 200 entidades de todo o Brasil, incluindo sindicatos, movimentos sociais, organizações não-governamentais, universidades, grupos estudantis, juvenis e comunitários e muitas outras pessoas que acreditam que um país cidadão somente se faz com uma educação pública de qualidade. A Campanha é dirigida por um comitê diretivo nacional e possui comitês regionais em vários locais do Brasil. É a articulação mais plural e ampla no campo da Educação Básica” (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL, 2009).

menor percentual de recursos na educação quando comparada aos investimentos da União. (PINTO; CARREIRA, 2006)

O Documento Final da CONAE (2010), ao considerar a relevância do CAQ, propôs as bases estruturais para definir o CAQI, ao reafirmar a necessidade de um amplo debate em torno de questões, como: a remuneração adequada e a formação continuada dos profissionais de educação, os insumos necessários à aprendizagem dos alunos, a observância das desigualdades regionais e locais, resultando na prioridade às escolas “com menos acessos a esses recursos” (CONAE, 2010, p. 106). Um dos aspectos mais significativos ressaltados pelo documento para estabelecer o CAQ foi a necessidade de estipular valores diferenciados quanto ao atendimento dos níveis, etapas e modalidades, bem como aos portadores de necessidades especiais para construir políticas eficazes de financiamento à educação. Ao final, o documento estabeleceu o prazo “[...] máximo de um ano após a aprovação [...]” (CONAE, 2010, p. 168-169) do documento para a efetivação do CAQ.

Nesse sentido, cabe ressaltar o significado da Resolução nº 8/2010, do CNE, aprovada em 5 de maio, que representou um avanço significativo e, ao mesmo, sintetiza o resultado significativo desse processo histórico, ainda em construção, dos fundos constitucionais de financiamento da educação básica, inseridos na dinâmica do financiamento a esta educação no Brasil⁶³. Todavia, considerados os limites e possibilidades da dinâmica histórica do financiamento à educação, particularmente, a Educação Básica, cabe registrar que, até o final do primeiro semestre de 2011, não foi homologada pelo MEC a Resolução nº de 8/2010, do CNE.

⁶³ Em 5 de maio de 2010, o CNE aprovou a resolução 8/2010 que normatiza os padrões mínimos de qualidade da educação básica. Conforme a resolução aprovada, foram determinados os percentuais do PIB *per capita*, anualmente corrigidos em cada etapa da educação básica. Dessa forma, os percentuais estabelecidos foram: 39% para as creches; 15,1% para a pré-escola; 14,4% e 23,8% para a 1ª. a 4ª. séries do ensino fundamental urbano e rural, respectivamente; 18,2% para o ensino rural, 14,1% para o ensino urbano de 5ª. a 9ª séries e 14,5% para o ensino médio. Resultante desses percentuais, os valores do CAQI para a creche é de R\$ 5.943,60 para as séries iniciais do ensino fundamental urbano, R\$ 2.194,56 para o rural, R\$ 3.627,12 para as séries finais do ensino fundamental, R\$ 2.148,84 (urbano), R\$ 2.773,68 (rural) e R\$ 2.209,80 para o ensino médio (BRASIL, MEC, 2010).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compreensão da dinâmica e da complexidade do financiamento à educação no Brasil, em particular à educação básica, deve ser a partir de uma intersecção que envolve os aspectos de regulamentação, regulação e ação política, acentuadamente marcados por disputas e embates históricos que caracterizaram tanto as classes sociais quanto as limitações que, simultaneamente, demarcam a realidade capitalista (DOURADO, 2010). Nesse sentido, é fundamental compreender que o financiamento à educação é, enquanto política pública, expressão de uma concepção de Estado, aqui entendido em uma acepção ampla, envolvendo sociedade civil e sociedade política, bem como o contexto, os embates, desenvolvimentos e as contradições históricas em que estas se constituem (GRAMSCI, 2007a) e as condições objetivas em que se efetivam a relação educação e sociedade. (DOURADO, 2010)

Nesse sentido, consideramos significativo refletir sobre as contradições históricas que se desenvolveram no Brasil, ao longo de séculos, funcionando como elementos que restringiram a universalização e a efetivação de um projeto educacional que garanta o acesso e a permanência, bem como resultados satisfatórios para os alunos e a sociedade, bem como a constituição de uma política de Estado para a educação. Em particular, se refletirmos sobre a educação pública, considerando em especial a Educação Básica, observaremos que ela tende a refletir as disparidades de um país de dimensões e desigualdades continentais.

Ao refletirmos sobre os aspectos que entravam o desenvolvimento de uma política de Estado para a educação pública no Brasil, singularizamos as políticas de financiamento, em especial a proteção constitucional de recursos e os fundos constitucionais, ou subvinculações. Consideramos a necessidade inicial de compreender que, entre outros aspectos, se o financiamento à educação no Brasil, desde seus primórdios, foi vinculado aos impostos, observa-se que, tanto a arrecadação, quanto a redistribuição dos recursos fiscais, no Brasil, inseriu-se no contexto de um processo, por vezes até sob o manto da legalidade, de sonegação, renúncia fiscal, privilégios a setores de *status* socioeconômico elevado, em prejuízo da maioria da sociedade.

No contexto das políticas de financiamento, a educação no Brasil é de significativa relevância e o papel da proteção constitucional de verbas é também

conhecido como vinculação de verbas. Historicamente, suas origens remontam às primeiras décadas do século XX, momento em que no Brasil se discutia a necessidade de ampliação da escolarização pública em função das demandas inerentes ao desenvolvimento capitalista.

Os processos históricos de urbanização, qualificação de mão de obra para o mercado de trabalho, ampliação das demandas de consumo, bem como a conquista da cidadania por meio do exercício voto, entre outros aspectos, exigiam um fomento ao desenvolvimento da educação. Nesse contexto, destacou-se a necessidade de ampliação dos recursos com as atividades ligadas ao setor educacional. Fundamenta-se, então, a defesa da vinculação de percentuais alocados dos impostos destinados à educação.

Nesse contexto, há de considerar o papel de representantes dos Pioneiros da Educação de 1932, de forma mais destacada Anísio Teixeira, como um dos mentores da proposta de vinculação, bem como Miguel Couto, autor da proposta de Emenda Constitucional que, em 1933, deu origem a vinculação constitucional de verbas para a educação brasileira na Constituição de 1934.

Destaca-se que, tanto o contexto da implantação da vinculação, em 1934, quanto seu desenvolvimento histórico posterior, revelam uma intensa disputa que, para além da reserva de percentuais dos impostos, constituiu uma disputa política que configura a dimensão do direito à educação no Brasil. Observa-se, em primeiro lugar, o marco histórico que configura a vinculação de verbas à educação como um mecanismo que garante, independente de governos, recursos mínimos ao setor educacional. Situando-se, ao mesmo tempo, como um desdobramento político do referido marco histórico e como exercício de participação da sociedade nas políticas de governo, destaca-se, em segundo lugar, a perspectiva da dimensão pendular, na qual se identificou a presença da vinculação durante a vigência do Estado de Direito e a supressão em momentos de predomínio de regimes ditatoriais no Brasil.

Também é possível inferir, em terceiro lugar, que o dispositivo constitucional que garante a vinculação é um mecanismo que, potencialmente, assegura a participação da sociedade nas decisões das políticas de financiamento e, portanto, de decisões tomadas quanto às políticas educacionais. Uma vez constitucionalmente determinado um percentual mínimo e definidos os valores que cabem aos entes

federativos na aplicação de tais recursos, cabe à sociedade organizada atuar no sentido da ampliação, do controle social e da fiscalização das verbas.

No entanto, pode-se considerar que o ganho mais significativo da proteção constitucional de recursos constituiu-se no fato de que o setor educacional, por fundamento constitucional e legal, fica resguardado de mudanças políticas restritivas adotadas pelo Poder Executivo no campo da alocação de verbas.

Compreende-se a existência de limitações históricas no dispositivo da vinculação de verbas à educação. Desta forma, o fato de que a aplicação de recursos se faz sobre os impostos e não sobre a carga tributária resulta em limites claros, na medida em que, além de um percentual superior, deixar de ser destinado ao financiamento do setor educacional. Também configurou-se a tendência governamental de criar tributos indiretos, taxas e contribuições, em detrimento dos impostos, ou seja, tributos diretos, fator que contribui para limitar os percentuais totais vinculados à educação.

Além disso, o caráter de fixação de percentuais mínimos é, em geral, considerado como um teto, limitando a ampliação e mitigando-se as verbas. Há que se considerar também o processo inflacionário que caracterizou o Brasil, sobretudo, nas décadas de 1960 até a primeira metade da década de 1990. Este aliou-se à sonegação, renúncia fiscal, pouca confiabilidade de mecanismos de fiscalização e limites de punição e penalização com relação ao descumprimento do preceito constitucional, acrescidos de medidas governamentais que buscaram a desvinculação total ou parcial de recursos, a exemplo da DRU; são contradições que expõem os limites históricos da vinculação.

Portanto, no campo do financiamento a garantia de percentuais mínimos pode ser considerada como um primeiro avanço no sentido de prover o financiamento de educação pública gratuita como um direito social, embora dentro de limites históricos bem dimensionados, tais como o percentual alocado exclusivamente dos impostos, o não estabelecimento de mecanismos de controle social e fiscalização e o privilégio da informação sobre a dinâmica do financiamento em determinados setores da sociedade. Desta forma, os grupos que detêm o poder passaram a utilizar os percentuais mínimos como “o ponto de chegada”, o “teto máximo”, e não como o “piso”, o ponto de partida para alocar recursos.

Considera-se que é, entre outros aspectos, do desdobramento de tal contradição histórica que contrapõem as demandas da sociedade pelo direito à educação; as políticas governamentais; a necessidade de ampliar recursos ao setor educacional quer para atender as demandas sociais, quer pelas necessidades do desenvolvimento econômico em busca que mão de obra; o dispositivo constitucional que garante a vinculação, bem como os limites históricos deste, que emerge a proposta de fundos constitucionais destinados a um setor específico dentro do campo da educação brasileira. Em outras palavras, uma vinculação dentro da vinculação ou, como definido pela literatura que estuda o tema do financiamento à educação no Brasil, a subvinculação.

A reflexão sobre esses fundos constitucionais ou subvinculações também tem o mérito de fazer emergir e, ao mesmo tempo, publicizar os debates sobre temas, como: qualidade na educação; redistribuição de recursos públicos; regime de colaboração; valorização dos profissionais da educação; papel da União na educação; acompanhamento e controle social dos recursos e, especialmente, educação como direito.

Historicamente, observa-se que essa proposta de fundos especiais destinados a setores da educação brasileira, em particular ao nível básico, surgiu ainda na década de 1930. Anísio Teixeira, em primeiro lugar, e o constituinte de 1934, João Símplicio, podem ser considerados pioneiros na proposição dos fundos constitucionais destinados especificamente à denominada instrução elementar, atualmente educação básica.

Entretanto, a implementação concreta de uma política que reservasse fundos constitucionais a um setor específico da educação, portanto, uma subvinculação de verbas, ocorreu apenas na segunda metade da década de 1990, através do Fundef, criado pela Lei nº 9.424/1996. O Fundef surgiu a partir da reforma do art. 60 das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988. A proposta era privilegiar o ensino fundamental, pois, conforme a justificativa oficial da época se tratava do setor de maior demanda e maior população a ser atendida, portanto carecia de universalização. Entretanto, o contexto histórico e a opção política revelaram outras situações, dentre as quais a opção pela focalização política, no caso do nível fundamental, na organização do Fundef.

No momento de construção e implementação da proposta do Fundef, predominava a perspectiva dos planos de ajuste estrutural, da reforma do Estado, redução dos gastos públicos, das privatizações, da abertura do mercado que, entre outros aspectos, sintetizam as propostas neoliberais. No campo da educação, as propostas da Conferência Mundial de Educação Para Todos, em Jomtien, Tailândia, contrapunham a proposta da expansão da educação como uma das metas do milênio e a proposta do encolhimento, ajustando a educação pública às reformas estruturais. O governo FHC optou pela expansão encolhida, ou focalização política, privilegiando o ensino fundamental; considere-se também, nesse contexto, os nove vetos ao PNE.

No entanto, é preciso considerar que a Emenda Constitucional 14/1996, que deu origem ao Fundef, propugnava a redistribuição dos recursos com o objetivo de equacionar as oportunidades educacionais, buscar um padrão mínimo de qualidade e garantir a assistência técnica e financeira da União aos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal. Dessa forma, embora constituída nas dimensões de um ajuste e da redução das garantias sociais, o Fundef promoveu um reordenamento no processo de financiamento à educação no Brasil.

Além disso, é a partir da instituição da política de fundos constitucionais para o financiamento da educação básica que se aprofunda o debate sobre essa política educacional. A produção de estudos, pesquisas, relatórios de impacto, fomento ao debate insumos x qualidade, aprofundamento das discussões sobre os limites da própria vinculação e da necessidade de construção de um mecanismo que significasse uma política de Estado, no contexto do financiamento à educação brasileira, entre outros aspectos, demonstram a participação da sociedade brasileira gerada a partir da implantação e a implementação do Fundef. Também, é significativo destacar que, ainda que com limites, os CACS se efetivaram. Dessa forma, constitui-se um espaço privilegiado de participação social, mas é fundamental refletir sobre a participação da sociedade civil na formação dos conselheiros e na consolidação dos Conselhos.

Sob esse prisma, a política de fundos complexificou o debate no campo do financiamento da educação, na medida em que possibilitou um debate amplo que discute: a problemática dos recursos; a participação social no controle e no acompanhamento; a ação do MP e de órgãos, como a CGU e os TCs; o fomento da pesquisa e participação das universidades, tanto no levantamento de estudos de impacto,

quanto na perspectiva da capacitação e do aperfeiçoamento do magistério, além de consolidar a importância da gestão democrática e dos conselhos escolares.

Essa experiência histórica acumulada foi relevante na passagem do Fundef ao Fundeb. Destaca-se a mobilização de diversas entidades, sindicatos ligados aos profissionais da educação, participação popular, estudos e trabalhos produzidos, fóruns e audiências públicas, debate nas três esferas de Poder, discussão sobre a efetivação de um regime de colaboração entre os entes federativos, entre outros, demonstram a abrangência deste debate. Ainda é necessário destacar a discussão sobre o controle social de recursos e a democratização da gestão, aspectos que eram discutidos desde a década de 1980, mas que avançaram a partir da implantação da política de fundos constitucionais para o financiamento da educação básica no Brasil. Em outras palavras, gestão, políticas, participação e financiamento foram, de fato, observadas a partir de uma dinâmica de intersecção e complementaridade.

No entanto, em que pese os avanços, é preciso considerar que o processo educativo é “mediado pelo contexto sociopolítico e cultural mais amplo, pelas condições em que se organiza a sociedade e pelos processos de regulamentação e regulação em que se realizam a institucionalização do direito social à educação” (DOURADO, 2010, p. 679), bem como as dinâmicas organizacionais e as políticas de financiamento. No caso do Fundeb, instituído no governo Lula, pode-se considerar como avanço: a inclusão de toda a educação básica, considerando suas etapas e modalidades; a ampliação do percentual de 15% para 20% dos impostos que representavam a cesta, bem como a inclusão de outros impostos, e modificações na composição do CACS para evitar os desvios e infrações à lei.

No entanto, é significativo registrar que a ampliação dos percentuais de 10% para o Fundef e 20% para o Fundeb apresentaram uma mesma fragilidade (DAVIES, 2008), ou seja, apenas redistribuíram os percentuais de grande parte dos recursos já constitucionalmente vinculados à educação entre os governos estaduais e municipais. Essa redistribuição teve por base o número de matrículas determinadas constitucionalmente a cada rede. Isso implicou que, quando não houver complementação federal, permanece a dimensão de “ganhadores e perdedores” entre os estados e municípios.

Entretanto, não se pode desconsiderar o contexto em que se desenvolveu o Fundeb, as eleições presidenciais de 2002, marcadas pela síndrome da esperança. Nestas se ensejava uma nova perspectiva e trouxe, em seu interior, a perspectiva das permanências, da manutenção dos acordos e contratos, da política de ajuste e de consolidação do superávit primário, em última análise a dimensão do Estado liberal periférico. Desta forma, entre a focalização ampliada e expansão por consolidar o governo Lula, optou-se pela primeira, pois manteve as bases estruturais do fundo antecessor. Não se institucionalizou a proposta do CAQ, mantiveram-se amarras no sentido da participação da sociedade no controle social das verbas e dos orçamentos, ampliou-se os percentuais, mas também se ampliou a base a ser atendida.

Quanto ao CAQ, registre-se que a preocupação com a manutenção do ajuste fiscal e do superávit primário, por parte do governo, funcionou como entraves que impediram de priorizar ou até de implementá-lo (CASTRO, 2006). Mais significativo ainda é considerar que, no desdobramento histórico da implantação da política de fundos constitucionais para o financiamento da educação básica, o debate que deu origem à construção do conceito do CAQI não foi considerado pelo governo.

No contexto das políticas de financiamento a educação e, em particular, do Fundef e do Fundeb ganha relevância a problemática da valorização dos profissionais da educação, considerados como protagonistas no sentido da consolidação de uma educação de qualidade social. Nesse sentido, observamos, em primeiro lugar que, o entendimento sobre “profissionais da educação” manteve a dimensão restrita a carreira magistério, excetuando, ao contrário do entendimento das entidades ligadas aos trabalhadores da educação, os demais profissionais que se situam no âmbito da escola. Ficou estabelecido pela Lei nº 11.494/2007 o percentual de “pelo menos” 60% a ser aplicado aos salários dos “profissionais do magistério”, definindo, legalmente, quem se enquadrava nessa categoria e excluindo os demais profissionais da educação pública. Em segundo lugar, outra contradição apontada no aspecto da valorização do magistério residiu no fato de que os 60%, por se tratarem de percentual bruto, abrangem as contribuições previdenciárias e outras, o que significa em uma redução de até 10% do valor destinado ao magistério.

Considera-se, portanto, que, em que pese os avanços de ampliação à toda educação básica e uma maior definição da participação e controle social nos CACS, entre outros aspectos, o que se estabeleceu da parte do governo foi o discurso do

“avanço possível” e a política de concessões numa dimensão restrita, em outras, palavras, sem o estabelecimento de uma política de Estado para a educação, mas a continuidade de uma política de ações emergenciais para demandas instantâneas.

Na perspectiva do “avanço possível” podemos destacar a problemática que envolve a participação da União, ainda considerada aquém do mínimo necessário quando se trata da Educação Básica. Registre-se que, embora a proposta do Fundeb determinasse a ampliação de R\$ 2 bilhões, em 2007, para R\$ 5,1 bilhões em 2009, ampliou-se consideravelmente a população escolar a ser atendida, além disto, em 2007 seis estados, todos da região nordeste, foram beneficiados (AL, BA, CE, MA, PE, PB e PI). A partir de 2008, foram incluídos os estados do AM e do PA, bem como a participação da União passou ao percentual de 10% da contribuição estadual. Consideramos, em especial no momento em se consubstancia no Brasil o bônus demográfico e a perspectiva de ampliação do poder de consumo da população, podendo gerar uma ampliação nos recursos tributários, significativo uma maior participação da União no financiamento da Educação Básica.

Nesse sentido, deve-se observar que, até a década de 2030, o Brasil vivenciará o “bônus demográfico”, num processo de diminuição da população entre zero e 7 anos, ampliação na faixa de 16 a 20 anos e na idade adulta e no crescimento da expectativa de vida. O Fundeb manteve a limitação temporal, que expira no momento bem próximo em que o país vivenciará a expansão do ensino médio e, por extensão, da educação superior. Verifica-se, em última análise, que não se constituiu ainda uma política de financiamento à educação pública enquanto política de Estado. Talvez uma das maiores limitações da política de fundos constitucionais ao financiamento da educação básica brasileira reside no fato de que não se romperam os laços com uma tradição histórica, patrimonialista e, além disso, permanecem os desequilíbrios e distorções sociais em um “modelo societário desigual e combinado” (DOURADO, 2010, p. 679).

Nesse sentido, devemos considerar o atual momento histórico que o Brasil vivencia e, de forma mais específica, no campo da educação dois aspectos fundamentais que merecem uma reflexão, em primeiro lugar, a EC de n. 59, de 11 de novembro de 2009, que promoveu alterações nos artigos 76 das Disposições Constitucionais Transitórias, garantindo a redução “progressiva” da DRU que incidia sobre o art. 212; deu nova redação aos art. 208, 211, 212 e 214 destacando aspectos como a

obrigatoriedade de ensino dos sete aos quatorze anos⁶⁴, a ampliação dos programas suplementares para toda a educação básica e o “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto” (BRASIL, EC N. 59, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2009). Em segundo lugar, destacamos que o Projeto de Lei (PL) 8.035/2010 que aprovou o PNE 2010-2020 e, em seu art. 2º, inciso VIII, considerou a aplicação de percentual do PIB⁶⁵, fixado pela meta 20, “progressivamente” em 7% (CAMARA DOS DEPUTADOS, PL 8.035/2010).

A reflexão que consideramos oportuna e necessária, tendo por referência tanto a EC 59/2009 e o PL 8.035/2010, remete-nos novamente à questão do “avanço possível”.

Observe-se que, com relação à EC 59/2009, entre outros aspectos, mesmo reconhecendo os avanços, frutos da participação da sociedade civil organizada em defesa da educação pública, é preciso destacar que os recursos da DRU não estavam vinculados à Educação básica, bem como também se situavam em outras rubricas, dessa forma, permanece a possibilidade de troca de fonte de recursos. Em outras palavras, no caso da revogação da DRU, ocorrida em 2009, realizada de forma progressiva, não há garantia efetiva do fomento de recursos para a educação básica que, em virtude da ampliação dos sete aos quatorze anos, necessitaria de um aporte maior de recursos. Em outras palavras, permanece dependência da concretização dos “compromissos de governo”, da interpretação da lei segundo as conveniências de grupo que controla o poder e, portanto, não se definindo o financiamento da educação como uma política de Estado.

Com relação ao PL 8.035/2010 consideramos que, o avanço da aplicação de recursos públicos em educação como proporção do percentual do PIB possui limites claros (cf. AMARAL, 2011), ao desconsiderar a proposta da sociedade civil organizada,

⁶⁴ Sobre a ampliação da educação básica dos 7 aos 14 anos é significativo destacar a opinião do consultor legislativo, Ricardo Martins que, em entrevista a assessoria de comunicação do Movimento Todos pela Educação (reproduzida pela Universidade Federal de Campina Grande –PB), afirmou que: “A ampliação da obrigatoriedade do ensino para a faixa etária de 4 a 17 anos é positiva. Mas não há dúvida de que isso impacta o financiamento. Existe um número razoável de crianças de 4 a 6 anos fora da escola, e também de jovens de 15 a 17 anos. Mas, talvez o maior problema não sejam os que estão fora do ensino médio, mas sim os jovens que ainda estão retidos no ensino fundamental. Se fosse possível, deveria haver um esforço grande de agregar recursos adicionais por um período de pelo menos dois ou três anos para regularizar o ensino fundamental” (BRASIL, UFFCG, 2010).

⁶⁵ Amaral (2011) considerou a necessidade de aprofundar a discussão sobre a aplicação dos percentuais do PIB no financiamento à educação alertando, entre outros aspectos, para o fato de que há necessidade de muita observação e cautela ao tomarmos como referência o PIB como indicador, em outras palavras “analisar a importância que um país dá ao setor educacional, exige a conjugação de três indicadores: total de recursos aplicados em educação como percentual do PIB; riqueza do país, expressa pelo valor de seu PIB; e a quantidade de pessoas em idade educacional” (Amaral, 2010, p. 4).

tendo por referência o Documento Final da Conae que sinalizou para o percentual de 10% do PIB a ser investido no financiamento da Educação (CONAE, 2010), portanto, o percentual definido no PL 8.035/2010 é substancialmente inferior ao definido pela Conferência Nacional. Consideramos também o fato de que a proposta para o novo PNE 2010-2020, em sua redação, ainda permanece como uma declaração de intenções, haja vista a predominância de indicações e propostas, mas sem uma clara indicação de como realizar grande parcela tanto das metas como das estratégias ali propostas.

Em última análise, consideramos que as tentativas de proteção constitucional de verbas e da criação de uma política de fundos constitucionais para a educação no Brasil remontam as primeiras décadas do século XX, num contexto em que se buscava consolidar, de um lado, uma proposta de educação pública como direito social e, de outro lado, a expansão dos sistemas educacionais de acordo com as necessidades inerentes ao desenvolvimento capitalista do país. Nesse desenvolvimento histórico, a vinculação assume uma dimensão política, passando a representar um dos elementos constituintes do Estado democrático de Direito. Explicita-se assim a dimensão pendular da vinculação. No entanto, os limites e contradições da vinculação originaram a proposta dos fundos constitucionais, subvinculando percentuais. Esta proposta implementada no final do século XX e na primeira década do XXI, embora com limites bem claros, representa um avanço, um marco para a educação brasileira.

Considera-se, pois, a importância da política de fundos constitucionais, no sentido de que promova a suficiência dos recursos, a democratização da gestão e o controle social, bem como tratar o financiamento como uma política de Estado. Tal tarefa histórica tem como princípio entender que a educação é essencialmente um direito social fundamental. A construção desta ampliação é, em última análise, um dos marcos na superação da passagem de uma cidadania regulada para o exercício da cidadania plena.

REFERÊNCIAS

ABREU, A. Al. de (*et al.*). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro – após 1930**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

ABREU, M. **Estudo sobre as possibilidades de continuidade do FUNDEF e o financiamento à educação básica no País**. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, Área XV, Estudo 23, mai./2003, p. 1-14.

ABRÚCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de (org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010, p. 39-70.

AGUIAR, M. A.; AZEVEDO, J. L. Políticas de educação: concepções e programas. In: GRACINDO, R. V.; WITTMANN, L. C. (Orgs.). **O estado da arte em política e gestão da educação**. Campinas: Autores Associados, 2001, p. 71-88.

AKKARI, A. J. Desigualdades educativas estruturais no Brasil: entre Estado, privatização e descentralização. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 74,. p. 163-189, abril de 2001.

ALMEIDA, C. da C. G. de; CUNHA, M. C.; ARAÚJO, R. B. M. de. Para além da formação: as políticas de valorização do magistério público municipal na Bahia. In: **Anais da 32ª. Reunião Anual da ANPED**, Caxambu , 2008, p. 1-15. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/32ra/arquivos/trabalhos/GT08-5666--Int.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2009.

AMARAL, N. C. Um novo Fundef? As idéias de Anísio Teixeira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.12, n.75, p.22-290, ago. 2001.

AMARAL, N. C. O novo PNE e os recursos para o financiamento da educação no Brasil: os recursos como um percentual do PIB. Campinas, **Cadernos CEDES**, III seminário de Educação Brasileira, 28 de fevereiro a 03 de março de 2011, p. 1-14. Disponível em: http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/nelson_amaral.pdf . Acesso: 12 abr 2011.

ANDERSON, P. **Afinidades seletivas**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

ANUNCIACÃO, M. P. P. da. O impacto do FUNDEF no contexto do estado da Bahia: uma abordagem quantitativa. **Gestão em Ação**, Salvador, v. 6, n. 2, p. 129-140, jul./dez. 2003.

ARAÚJO, L. Insuficiente, mas necessário!. In: LIMA, M. J. R.; DIDONET, V. **FUNDEB** – avanços na universalização da educação básica. Brasília: MEC – INEP, 2006, p. 105-116.

ARELARO, L. R.; GIL, J. C. Política de fundos na educação: duas posições. In: LIMA, M. J. R.; DIDONET, V. **FUNDEB** – avanços na universalização da educação básica. Brasília: MEC – INEP, 2006, p. 71-88.

ARELARO, L. R. G. FUNDEF: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. In: **Anais da 30ª. Reunião da ANPED**, Caxambu: ANPED, 2008, p. 1-15. Disponível em:< <http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT05-3866--Int.pdf> >. Acesso em: 10 mar. 2009.

ARELARO, L. R. G. FUNDEF: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. In: **ANAIS DA 30ª. Reunião Anual da ANPED**, Caxambu, 30ª. Reunião anual, 2007, p. 1-16. Disponível:< <http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT05-3866--Int.pdf>>. Acesso em: 3 abr. 2009.

AURAS, M. Fontes e historiografia educacional brasileira: contribuição para o debate a partir da produção de conhecimento em história da educação catarinense relativa ao século XIX. In: LOMBARDI, J. C. & NASCIMENTO, M. I. M. (Orgs.). **Fontes, história e historiografia da educação**. Campinas, SP: Autores Associados, 2004, p. 121-140.

AZEVEDO, J. M. L. de. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 1997.

BACIC, J. M.; VASCONCELOS, L. A. T.; MARTINEZ, J. W. **O custo-aluno em unidades de ensino infantil público municipal**: resultados de uma pesquisa de campo. IX Congresso Internacional de Custos. Florianópolis, SC, 28 a 30 de novembro de 2005, p.1-16. Disponível em: [http://www.ucla.edu/ve/DAC/departamentos/coordinaciones/costoI/Congreso%20Internacional%20de%20Costos/VOL_200511232139%20\(D\)/artigos/custos_175.pdf](http://www.ucla.edu/ve/DAC/departamentos/coordinaciones/costoI/Congreso%20Internacional%20de%20Costos/VOL_200511232139%20(D)/artigos/custos_175.pdf) . Acesso em: 28 jan. 2011.

BACIC, J. M. **O custo-aluno no ensino fundamental público: reflexões para a gestão municipal a partir dos resultados de uma pesquisa de campo**. Florianópolis, Intercostos, 2004, p. 1-16. Disponível em: <<http://www.intercostos.org/documentos/122.pdf>>. Acesso: 20 jan. 2011.

BANCO MUNDIAL. **Educação Municipal no Brasil recursos, incentivos e resultados**. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org.br>>. Acesso em: 6 jun. 2005.

_____. **Prioridades y estrategias para la educación: examen do Banco Mundial**. Washington, DC: World Bank, 1996. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/reference/>>. Acesso em: 20 mar. 2008.

BARDIN, P. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Presença, 1979.

BARROS, R. P. de.; FOGUEL, M. N. Focalização dos gastos públicos sociais em educação e a erradicação da pobreza. In: **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 106-120, 2001.

BASBAUM, L. **História sincera da República: 1889-1930**. São Paulo: Fulgor, 1957, v. 2.

BASSI, M. E. Política de fundos no financiamento da educação básica: repercussões na gestão do ensino público. In: **Anais do III SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO**, Torres-Rs: Ulbra, 2008, p. 1-21.

BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som – um manual prático**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2002.

BENJAMIN, C. A verdadeira herança maldita. In: **Seminário um ano de Governo Lula: balanços e perspectivas**. Rio de Janeiro: ADUR-RJ, 2003, p. 1-4. Disponível em: <http://www.adur-rj.org.br/5com/pop-up/verdadeira_heranca_maldita.htm>. Acesso em: 16 abr. 2010.

BITTENCOURT, M. C. F. Os problemas educacionais na Assembléia Nacional Constituinte de 1934. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, USP, vol.12, n.1/2, p. 235-260, jan./dez., 1986.

BOAVENTURA, E. M. A educação na Constituinte de 1946: comentários. In: FÁVERO, O. (Org.). **A educação nas Constituintes brasileiras: 1823-1988**. Campinas, SP: Autores Associados, 2001, p.191-199.

BORJA, J. Pasado, presente y future de los gobiernos locales en América Latina. In: HARDOY, J E.; MORSE, R M.; SCHAEDEL, R P. (orgs.). **Repensando la ciudad de America Latina**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986.

BORÓN, At. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo – as políticas sociais e o Estado Democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 2007, p. 63-138.

BOSI, A. A educação e a cultura nas Constituições Brasileiras. In: BOSI, A. (Org.). **Cultura Brasileira. Temas e situações**. São Paulo: Ática, 1987, p. 208-218.

BOTEGA, L. da R. A Conferência de Jomtien e a Educação para Todos no Brasil dos anos 1990, São Paulo: Educação on-line, 2005, p. 1-17. Disponível em: <http://www.educacaoonline.pro.br/index.php?option=com_content&view=article&id=22:a-conferencia-de-jomtien-e-a-educacao-para-todos-no-brasil-dos-anos-1990&catid=4:educacao&Itemid=15>. Acesso em: 5 abr. 2008.

BRAGA, S. S. **Quem foi quem na assembléia constituinte de 1946 - um perfil socioeconômico e regional da constituinte de 1946**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998, v. I e II.

BRASIL. LEI Nº 11.494, DE 20 DE JUNHO DE 2007. Brasília: Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 10 ag. 2007.

BRASIL. DECRETO-LEI 200/67. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del0200.htm>>. Acesso em: 16 abr. 2008.

BRASIL. LEI 4.320/65. Disponível em <http://www.pc.pi.gov.br/Leis/Federais/Lei_4.320-64.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2008.

BRASIL. MENSAGEM PRESIDENCIAL DE 09 DE JANEIRO DE 2001. Brasília, Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos Disponível

em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/2001/Mv0009-01.htm>. Acesso em: 10 mai. 2009.

BRASIL, MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL EM SÃO PAULO, CITAÇÃO JUDICIAL, São Paulo, 1998. Disponível em: <<http://www.prsp.mpf.gov.br/prdc/area-de-atuacao/derado/ACP%20-%20FUNDEF%20-%20gastos%20minimos%20pela%20Uniao.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2009.

BRASIL. ATO INSTITUCIONAL N° 1, de 09 de abril de 1964. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-1-69.htm>. Acesso em: 23 mar. 2008.

BRASIL. **CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA - Documento Final**. Brasília, abril de 2008. Disponível em:< <http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1967**. Brasília: Palácio do Planalto/Casa Civil/Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em: 24 mar. 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Brasília: Senado Federal, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998**. Brasília: Presidência da República, Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm . Acesso em: 10 abr 2010.

BRASIL. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Brasília: CGU/PR. Disponível em:< <http://www.cgu.gov.br/CGU/Historico/index.asp>>. Acesso em: 20 mai. 2009.

BRASIL. DECRETO N. 20.106, de 13 de junho de 1931. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Informações, 2006 b. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=37246>>. Acesso em: 31 out. 2006.

BRASIL. DECRETO N. 22.784, de 30 de maio de 1933. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Informações, 2006. Disponível em:

<<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=37246>>. Acesso em: 31 out. 2006.

BRASIL. DECRETO-LEI N. 19.398, de 11 de novembro de 1931. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Informações, 2006. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=37246>>. Acesso em: 27 out. 2006.

BRASIL, DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. EMENDA CONSTITUCIONAL N° 53, de 2006. Brasília: Imprensa Nacional, Edição 243, de 20 de dezembro de 2006, Sessão 1, p. 1-4.

BRASIL. EMENDA CONSTITUCIONAL N° 59, de 11 de novembro de 2009. **Brasília:** Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 13 nov. 2009.

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente – 12 Anos. São Paulo: UNIVERSIDADE CASTELO BRANCO, 2002. Disponível em: <http://www.castelobranco.br/site/arquivos/pdf/estatuto_da_crianca_e_do_adolescente.pdf>. Acesso em: 20 abr 2008.

BRASIL. Instituto Nacional de Estatística. **Anuário Estatístico do Brasil 1936**. Rio de Janeiro: Tipografia do DEP, 1975.

BRASIL. Instituto Nacional de Estatística. **Anuário Estatístico do Brasil 1946-1956**. Rio de Janeiro: Tipografia do DEP, 1975.

BRASIL. LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL. LEI DE N° 5.692, DE 11 DE AGOSTO DE 1972. Brasília, Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L5692.htm>>. Acesso em: 10 mar. de 2009.

BRASIL. LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL. LEI DE N° 4.024, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1961. Brasília, Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm> . Acesso em: 10 mar. de 2009.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC (2003) **FUNDEF – Relatório Sintético 1998-2002**. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 10 mar. 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. **Balço do FUNDEF: 1998-2002**. Disponível em <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 6 jun. 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. **FUNDEB**. Disponível em:<<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 17 jun. 2006.

BRASIL. **PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: PNE - Subsídios para a Elaboração dos Planos Estaduais e Municipais de Educação**. Brasília: MEC-INEP, 2001.

BRASIL. **PROSSIGA**. Manifesto dos Pioneiros de 32. Brasília: MCT – IBICT. Disponível em: <<http://www.prossiga.ibict.br>>. Acesso em: 19 mar. 2006.

BRASIL. LEI DE Nº. 11.738, DE 16 DE JULHO DE 2008. Brasília, Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11738.htm . Acesso em 12 abr. 2011.

BRASIL. UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE. Investimento público em educação está aquém do necessário. Entrevista a Ricardo Martins. Campina Grande – PB, Assessoria de Imprensa – UFCG, fev. 2010. Disponível em: http://www.ufcg.edu.br/prt_ufcg/assessoria_imprensa/mostra_noticia.php?codigo=9701. Acesso:02 maio 2011.

BUARQUE, C. R. Solução é implantar sistema único na educação básica, com gerência descentralizada nas escolas. In: **O Globo**, Rio de Janeiro, 18 de fev. de 2006, p. 3.

CALDEIRA, J. **Viagem pela História do Brasil**. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.

CALLEGARI, C. (org.). **O Fundeb e a educação pública no Estado de São Paulo**. São Paulo: Aquariana-Apeoesp, 2009a.

CALLEGARI, C. Desafios para um novo Plano Nacional de Educação. In: **CONTEE**, São Paulo, 08 de outubro de 2009b, p.1-4. Disponível em: <<http://www.contee.org.br/noticias/artigos/art385.asp>> . Acesso em: 14 out. 2009.

_____. **As verbas da educação: a luta contra a sonegação de recursos do ensino público no estado de São Paulo**. São Paulo: Entrelinhas, 1997.

CALMON, J. **História de uma proposta de Emenda à Constituição**. Brasília: Senado Federal, 1977.

_____. **Batalha da Educação**. Brasília: Senado Federal, 1992.

_____. **Memória viva da educação brasileira**. Brasília: MEC-INEP, vol.2, 1991.

_____. **A educação e o milagre brasileiro**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1974.

CAMPOS, B. C.; CRUZ, B. de P. A. Impactos do Fundeb sobre a qualidade do ensino básico público: uma análise para os municípios do estado do Rio de Janeiro. In: **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, FGV, n. 42, p. 371-393, mar/abr 2009.

CAMPOS, M. M.. O Fundeb e os rumos da política educacional. In: **Correio Braziliense**, Brasília, 12 de março de 2007, p. 13.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Anais Da Assembléia Nacional Constituinte de 1934**. Brasília: Câmara dos Deputados, vol. I - XX, 1935. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 5 mai. 2005.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Anais da Assembléia Nacional Constituinte de 1946**. Brasília: Câmara dos Deputados, vol. I - XX, 1949-50, p. 120-121. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>> . Acesso em: 10 mai. 2006.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Anais da Assembléia Nacional Constituinte de 1966-1967**. Brasília: Câmara dos Deputados, vol. I - VI, 1966-69. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2009.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Diários da Assembléia Nacional Constituinte de 1934-34**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1933-1936. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br>>. Acesso em: 27 jul. 2006.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Diários da Assembléia Nacional Constituinte de 1946**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1933-1936. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br>>. Acesso em: 27 jul. 2006.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei de n. 8035/2010**. Brasília, 15 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/831421.pdf>
Acesso : 10 jan. 2011.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Disponível em: <www.campanhaeducacao.net> . Acesso em: 20 abr. 2010.

CARNIELLI, B. L.; JESUS, W. F. de; LEAL, H. B. Vincular ou não vincular: esta é questão? In: Anais da 29ª. reunião anual da ANPED, Caxambu, 2006, p. 1-12. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT05-2296--Int.pdf>> . Acesso em: 20 ag. 2006.

CARNIELLI, B. L. Recursos federais para educação fundamental: a longa história do descompromisso. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. Rio de Janeiro, v. 8, n. 26, p. 81-100, jan./mar. 2000.

CASTANHAR, J. C. Política Econômica no primeiro ano do Governo Lula: os desafios da transição e as alternativas para o futuro. In: **Anais da Jornada “Um ano de Governo Lula: Oportunidades e Desafios”**, Barcelona: EBAPE - FGV, Universitat Pompeu Fabra e CIDOB, dez 2003, p. 01 -05.

CASTRO, J. A. .de. Financiamento da educação no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n.74, p. 11-32, dez. 2001.

_____. O Fundeb e as necessidades de financiamento da educação básica (âmbitos nacional e estadual). In: SANTOS, Ricardo Ferreira dos. **O FUNDEB e os desafios da educação básica**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006, p. 19-52.

_____. de. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In: OLIVEIRA, R. P. de (org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010, p. 169-190.

CHESNAIS, F. **A mundialização do Capital**. São Paulo, Xamã, 1996.

CHOSSUDOVSKY, MI. **A globalização da pobreza**. São Paulo: Ática, 1995.

COELHO, R. C.; BARRETO, A. R. (Orgs.). **Financiamento da infantil: perspectivas em debate**. Brasília: UNESCO, 2004.

CONAE. CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional De Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. Documento Final**. Brasília: MEC, 2010. Disponível em: <portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/texto_conae.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2010.

CONGRESSO NACIONAL, **Diários do Congresso Nacional**. Brasília: Congresso Nacional, 1977. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/pesquisadiariosanais.html>>. Acesso em: 6 dez. 2009.

CONGRESSO NACIONAL, **Diários do Congresso Nacional**. Brasília: Congresso Nacional, 1983. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/pesquisadiariosanais.html>>. Acesso em: 15 abr. 2010.

CONGRESSO NACIONAL, **Diários do Congresso Nacional**. Brasília: Congresso Nacional, 1984. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/pesquisadiariosanais.html>>. Acesso em: 10 mai. 2010.

CONGRESSO NACIONAL, **Diário do Congresso Nacional**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1997. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/pesquisadiariosanais.html>>. Acesso em: 8 jun. 2010.

CONEB. CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA. **Documento Base**. Brasília: MEC, vol. I e II, 2010. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=327:documento-base-&catid=38:documentos&Itemid=59> . Acesso em: 25 mar. 2010.

CORREA, M. V. C.. Controle social na saúde. In: MOTA, Ana E. et all. **Serviço social na saúde**. São Paulo: Cortez, 2006, p. 1-29.

CORREIO DA MANHÃ. RIO DE JANEIRO, 23 de agosto de 1966, p. 05.

COSTA, B. L. D.; DUARTE, V. C. O Fundef e a valorização do magistério em Minas Gerais: alcances e limites de um mecanismo institucional de indução. Texto para Discussão nº. 07, **Escola de Governo da Fundação João Pinheiro**, Belo Horizonte, maio 2004.

COUTINHO, C. N. Gramsci e a Sociedade Civil. Rio de Janeiro: Gramsci, 2000. Disponível em: <<http://www.Gramsci.org/>>. Acesso em: 26 abr. 2009.

COUTINHO, K. D. Educação como mercadoria: o público e o privado no caso dos shopping centers. Campinas, **Educação & Sociedade.**, vol. 24, n. 84, setembro 2003, p. 955-982.

COUTO, R. C. **Memória viva do regime militar – Brasil: 1964-1985**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

CPDOC. **Dicionário histórico e biográfico brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, CPDOC/FGV. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>>. Acesso em: 10 mar. 2009.

CUNHA, A. S. **Todas as Constituições brasileiras**. Campinas, SP: Bookseller, 2001.

CUNHA, N. da. **A Revolução e a educação**. Brasília: Plano - Autores Associados, 2003.

CURY, C. R. J. A Educação Básica no Brasil. In: **Educação e Sociedade**, v. 23, nº 20. Campinas-SP: setembro de 2002. p. 168-200.

_____. A educação na revisão constitucional de 1926. In: **A educação nas constituintes brasileiras – 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 2000, p. 81-107.

_____. Estado e políticas de financiamento em educação. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 (Especial), out. / 2007, p. 831-855.

DAVIES, N. Tribunal de Contas: faz as contas ou “faz de conta” na avaliação dos gastos governamentais em educação. In: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos – REBEP**, Brasília, vol. 80, n. 194, jan/abr de 1999, p. 19-27.

_____. O público, o privado e o estatal no pensamento educacional brasileiro. Rio de Janeiro, **Movimento - Revista da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense**, n. 8, 2003, p. 1-13. Disponível em: www.uff.br/feuff/departamentos/docs.../pubprivadopenaeducafeuff.doc. Acesso 20 mai 2010.

_____. O governo Lula e a educação: deserção do estado continua?. Campinas, **Educação & Sociedade**, vol. 25, n. 86, abril 2004, p. 245-252.

_____. (2006a). A política de fundos no financiamento da educação- Fundeb: solução ou remendo para o financiamento da educação básica. In: GOUVEIA, A. B.; SOUZA, Â. R. de; TAVARES, T. M. **Conversas sobre o financiamento da educação no Brasil**. Curitiba, Editora UFPR, 2006, p. 43-70.

_____. **FUNDEB: a redenção da educação básica?**. Campinas: Autores Associados, 2008.

_____. **O FUNDEF e as verbas da educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

_____. (2006b). O financiamento da educação superior no governo Lula: uma loteria?. In: **Jornal da ANDES**, Brasília, 2006, p. 1-18. Disponível em: <http://www.andes.org.br/Clipping/Andes/contatoview.asp?key=2983>>. Acesso em: 20 mar. 2006.

_____. O financiamento da educação e seus desafios. In: **ECCOS**, São Paulo: Centro Universitário Nove de Julho, 2004, p. 1-22. Disponível em: <http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nic2.htm>>. Acesso em: 23 mar. 2006.

DIDONET, V. A educação infantil na educação básica e o Fundeb. In: LIMA, M. J. R.; DIDONET, V. **FUNDEB – avanços na universalização da educação básica**. Brasília: MEC – INEP, 2006, p. 31-48.

DODGE, R. E. F. et all. A equidade, a universalidade e a cidadania em saúde, vistas sob o prisma da justiça. In: **Revista BIO**, Brasília, vol. 5, 2006, p. 1-8. Disponível em: <<http://www.portalmédico.org.br/revista/bio1v5/equidade.html>> . Acesso em: 10 abr. 2009.

DOMBROWSKI, O. Os conselhos vistos por fora: um estudo sobre a institucionalização dos Conselhos Municipais. **Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais Participação e Democracia**. Florianópolis: UFSC – NPMS, 2007, p. 488-504. Disponível em: <www.sociologia.ufsc.br/npms/osmir_dombrowski.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2008.

DOURADO, L. F. Financiamento da Educação no Brasil: aportes teóricos e a construção de uma rede de pesquisadores. In: GOUVEIA, A. B.; SOUZA, Â. R. de; TAVARES, T. M. **Conversas sobre o financiamento da educação no Brasil**. Curitiba, Editora UFPR, 2006, p. 27-39.

_____. (2007a). Plano Nacional de Educação: avaliações e retomada do protagonismo da sociedade civil na luta pela educação. In: FERREIRA, N. S. C. **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas fundamentos e análises**. Brasília: 2007, p. 21-45.

_____.(2007b). Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 (Especial), out./ 2007, p. 921-946.

_____. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 7 dez. 2010.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. de; SANTOS, C. de A. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. In: II Reunião do Fórum Hemisférico Educacional Qualidade na Educação. Brasília: INEP/MEC/OEA, 13 a 17 de julho de 2007, p. 7-27. Disponível em:< <http://www.inpe.mec.gov.br>> . Acesso em: 10 abr. 2008.

DUARTE, M. R. T. O conceito de controle social e a vinculação de recursos à educação. Caxambu, **ANAIS DA REUNIÃO DA ANPED**, 2002, p. 1-17. Disponível em: <<http://www.anped.org.br>> . Acesso em: 20 de nov. 2008.

DULCI, L. Mudança desde o início (entrevista à Ricardo de Azevedo). In: **Teoria e Debate**. São Paulo, n.52, dez de 2002 – jan/fev de 2003, p. 4.

DREIFUSS, R. A. **1964 a conquista do Estado**. Petrópolis, Vozes, 2006.

ECO, H. **Como se faz uma tese**. São Paulo: Perspectiva, 1977.

FAORO, R. **Os donos do poder**. São Paulo: Editora Globo, 2007.

FARENZENA, N. Análise da PEC112/99. In: **Boletim Controle Social**, Porto Alegre, 2003, p. 1-2. Disponível em: <<http://www.controlesocial.org.br/boletim/ebul05>> . Acesso em: 10 mai. 2010.

FÁVERO, O. A educação no Congresso Constituinte de 1966-67: contrapontos. In: _____. (Org.). **A educação nas Constituintes brasileiras: 1823-1988**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000, p.241-253.

FERNANDES, A. S. Políticas Públicas: Definição, Evolução e o Caso Brasileiro. São Paulo: ANDI, 2006, p. 1-19. Disponível em: <http://serv01.informacao.andi.org.br/b6d71ce_114f59a64cd_-7fcc.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2010.

FERNANDES, F das C. (2006a) Do FUNDEF ao Fundeb: mudanças e avanços. In: LIMA, M. J. R.; DIDONET, V. **FUNDEB: avanços na universalização da educação básica**. Brasília: MEC-INEP, 2006, p.117-144.

_____. (2006b) Redefinição da política de financiamento da educação básica. In: SANTOS, R. F. dos. **O FUNDEB e os desafios da educação básica**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006a , p. 62-65.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. São Paulo: Editora Globo, 2008.

FERNANDES, M. D. E. O orçamento público: algumas considerações conceituais e suas implicações para o financiamento da educação. In: **Anais da 23ª. Reunião da ANPEDE**. Caxambu: ANPEDE, 2000, p. 1-17. Disponível em: <www.anped.org.br/reunioes/23/textos/0505t.PDF> . Acesso em: 23 abr. 2010.

FILGUEIRAS, L.; GONÇALVES, R. **A economia política do Governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FIOREZE, C. Os Conselhos Gestores como mecanismos institucionalizados de controle social: um olhar gramsciano. In: **Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais no Brasil**, Cascável-PR, 2003, p. 1-15. Disponível em: <<http://cac.php.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario1/trabalhos/Assistencia%20Social/eixo1/47Cristinafioreze.pdf>> . Acesso em: 20 abr. 2009.

FERRAZ, E. F. A grande meta era ampliar recursos para a educação. In: **Folha Dirigida**, São Paulo, Caderno Especial Dia dos Professores, 15 de outubro de 2001, p. 1-5. Disponível em: <<http://www.folhadirigida.com.br/professor/Cad05/EntEstherFigueiredo.htm>> . Acesso em: 24 abr. 2010.

FREIRE, R. Municipalização agrava crise do ensino. **Revista Adusp**, São Paulo, p. 30-36, setembro de 2000.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica de mercado. In: **Educação e Sociedade**, v. 24, nº 82, Campinas, p. 93-130, abr de 2003.

FRIGOTTO, G. Política e financiamento da educação: sociedade desigual, distribuição desigual dos recursos. In: **CADERNOS CEDES – Ensino Pago: a inversão autoritária – o Estado “educador” e a sociedade civil que financia a educação**. São Paulo: Cortez, nº 5, 1987, p. 3-12.

FNDE. **Fundeb – Histórico**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/Fundeb-historico>> . Acesso em: 19 abr. 2009.

FONSECA, M.; OLIVEIRA, J.F. **O plano de desenvolvimento da escola (PDE): modernização, diretividade e controle da gestão e do trabalho escolar**. Trabalho apresentado a Reunião Anual da ANPED, 26a., 2003, Poços de Caldas, p. 1-14. Disponível em: <www.anped.org.br> . Acesso em: 9 dez. 2010.

GADOTTI, M. Da palavra a ação. In: INEP. **Educação para todos: a avaliação da década**. Brasília: MEC/INEP, 2000. p. 27-31.

GANDINI, R. P. C. Anísio Teixeira e a burocracia (1931 a 1935). In: SMOLKA, A. L. B. MENEZES, M. C. (orgs.). **Anísio Teixeira, 1990-2000 – provocações em educação**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

GAZETA DO PARANÁ. Prefeitos protestam fechando prefeituras. Cascavel-PR, 04 de novembro de 2005. Disponível em: <http://www.serratalhada.pe.gov.br/003/00301009.asp?ttCD_CHAVE=23195>. Acesso em: 14 abr 2010.

GARELLI, F. Controle Social. In: BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Brasília: UnB, 2007, p. 283-285.

GEMAQUE, R. M. O. O FUNDEF na educação do Estado do Pará: feitos e fetiches. In: **Educação: Teoria e Prática**, Rio Claro-SP, UNESP, vol. 12, n. 22/23, jul/dez 2004, p. 34-42.

_____. A proposta de criação do Fundeb e sua relação com os estudos sobre os Impactos do FUNDEF na educação do estado do Pará. In: **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, UFPR, v. 1, n. 1, p. 21-39, mar. 2007.

_____. **Financiamento da educação: o FUNDEF na educação do estado do Pará – feitos e fetiches**. Tese (Doutorado em Educação) - USP, Faculdade de Educação. São Paulo, 2004.

GERMANO, J. W. **Educação e Estado militar no Brasil (1964-1985)**. São Paulo: Cortez, 2007.

GIANOTTI, J. A. Educação: bem social ou mercadoria (debate). In: **Jornal da USP**, São Paulo, ano XVIII, n. 645, 09 a 15 de junho de 2003, p. 1-7.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GIL, J. P. C. **Conselho do FUNDEF no âmbito da União: um mecanismo de controle social**. Disponível em: <<http://jucagil.sites.uol.com.br/>>. Acesso em: 10 abr. 2008.

GIL, J. P. C.; A., ARELARO, L. R.. Política de fundos na educação: duas posições. In: LIMA, M. J. R.; DIDONET, V. **FUNDEB – avanços na universalização da educação básica**. Brasília: MEC – INEP, 2006, p. 71-88.

GILL, J. P. C. Editorial. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**. Porto Alegre, v. 1, n. 1, abr 2011, p. 3. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/fineduca> . Acesso 02 abr 2011.

GOODE, P. Conselhos de fábrica. In: BOTTOMORE, Tom (editor). **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2001, p. 77-79.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sóciopolítico**. São Paulo: Cortez, 2001.

GOMES, C. A. (1996a). Educação Pública é prioridade? Aplicação de recursos e seus resultados no Brasil a partir de 1980. **Cadernos da Católica**, Brasília, v. 2, n. 3, p. 7-64, jul. 1996.

_____. (1996b) (org.). **João Calmon, batalhador da educação**. Campinas-SP: Autores Associados, 1996.

_____. Os caminhos e descaminhos dos recursos financeiros da Educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 75, n. 179/180/181, p. 9-32, jan./dez 1994.

_____. Alocação de recursos para a educação em tempo de crise. **Revista Iberoamericana de Educación**, Madrid, n.14, p. 69-84, 1997.

_____. Diretrizes e critérios para a regulamentação do Fundeb. In: SANTOS, Ricardo F. dos. **O FUNDEB e os desafios da educação básica**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010, p. 64-67.

GOMES, C. A.; PASCOALINO, H. Recursos Financeiros: indispensáveis, mas não suficientes – um estudo de caso do FUNDEF. In: **Em Aberto**, Brasília, INEP/MEC, v. 18, n. 74, p. 136-146, dez. 2001.

GOMES, C. A.; CARNIELLI, B. L. **Coletânea da bibliografia sobre o financiamento da educação no Brasil, do programa de pesquisa em financiamento da educação no Brasil: o estado da arte**. Brasília: SPO/SE/MEC/UGP, 2005, 67 p.

GOMES, C. A.; JESUS, W. F. de; LEAL, H. B. **O impacto do FUNDEF em Capitais brasileiras**. Cuiabá: EPECO-UFMT, 2006, p. 1-15.

GONÇALVES, H. de A. **Manual de projetos de pesquisa científica**. Campinas: Avercamp, 2004.

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, Â. R. de. Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF em municípios do Paraná. In: **Anais da 28ª. Reunião da ANPED**, Caxambu, 2007, p. 01-09. Disponível em: <www.anped.org.br/reunioes/28/textos/gt05/GT05-1302--Int.doc> . Acesso em: 10 mai. 2008.

GRAMSCI, A. (2007 a) **Cadernos do cárcere: Maquiavel – Notas sobre o Estado e a política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 3, 2007.

_____. (2007 b) **Cadernos do cárcere: o americanismo e o fordismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, vol. 2, 2007

HADAD, S. A ação de governos locais na educação de jovens e adultos. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, v. 12, n. 35, p. 197-211, maio/ago de 2007.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.

HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, ano XXI, n. 55, nov./ 2001, p. 30-4.

HORTA, J. S. B. A educação no Congresso Constituinte de 1966-67. In: FÁVERO, O. (Org.). **A educação nas Constituintes brasileiras: 1823-1988**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000, p.201-239.

_____. Constituinte de 1934: comentários. In: FÁVERO, O. (org.). **A educação nas Constituintes brasileiras: 1823-1988**. Campinas, SP: Autores Associados, 2001, p. 139-152.

IANNI, O. **O ciclo da revolução burguesa no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1985.

INEP – MEC. Custo-Aluno. Brasília. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/pesquisa/thesaurus/thesaurus.asp?te1=31674&te2=147177&te3=121399&te4=121404>> . Acesso em: 20 abr. 2008.

INEP - MEC. **Carta de Brasília**. Brasília, 2003, p.1-8. Disponível em:<WWW.inep.gov.br>. Acesso em: 20 nov 2009.

IVO, A. B. L. A “destituição” do social: Estado, governo e políticas sociais. In: **Caderno CRH**, Salvador, n. 35, jul/dez 2001, p. 41-84.

JESUS, W. F. de. **“Despesa Sagrada”**: estudo sobre a vinculação constitucional de verbas a educação nas Constituições Brasileiras de 1934 e 1946. Brasília, Dissertação (Mestrado em Educação pela Universidade Católica de Brasília), 2007.

JORNAL CIDADE DIGITAL. Siderópolis-PR, 30 de setembro de 2009, p. 1-4. Disponível em: <<http://www2.sideropolis.sc.gov.br/conteudo/?item=9803&fa=1&cd=49611>>. Acesso em: 12 abr. 2010.

JORNAL DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Educação: bem social ou mercadoria. In: **Jornal da USP**, São Paulo: USP, ano xviii, n. 645, 2003, p. 1

KEMPF, A. R. de O. . OMC quer transformar a educação em mercadoria internacional. **Firgoa Espazo Comunitário**, maio de 2002, vol. 5, n. 51. Disponível em: <<http://firgoa.usc.es/drupal/node/30045>> . Acesso em: 3 mar. 2008.

KAHIR, A. **A transformação do FUNDEF em Fundeb**: uma avaliação econômica. In: **Multicidades - Vitória- ES: AEQUUS Consultoria**, n 1, 2005, p. 120-131.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública**: teoria e prática. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

KORNIS, M. H. de A. C. B.. In: ABREU, A. A. de (et all). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro – após 1930**. Rio de Janeiro: FGV, 2000. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/busca/Busca/BuscaConsultar.aspx> . Acesso em: 30 mar. 2010.

KOSLINSKI, M. C. **O processo de implementação de políticas sociais descentralizados: o estudo do FUNDEF**. In: 23a Reunião Anual da ANPED: Educação não é privilégio. (Centenário de Anísio Teixeira). Caxambu - MG: Anped, 2000, 24 p.

KOZEN, A. A. **Aspectos teóricos e implicações jurídico-administrativas na implementação dos fundos dos direitos da criança e do adolescente**. Curitiba: Ministério Público Estadual, 2007. Disponível em: <http://folio.mp.pr.gov.br/CGIBIN/om_isapi.dll?clientID=105270&hitsperheading=on&infobase=ca_r_igualdades.nfo&record={1A12}&softpage=Doc_Frame_Pg42>. Acesso em: 20 out. 2008.

LEÃO, A. C.. Os deveres das novas gerações brasileiras. In: CARDOSO, V. L. (Org.). **À margem da história da República**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco- Editora Massangana, 1990, p. 15-30.

LEMME, P. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e suas repercussões na realidade educacional. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 86, n. 212, p. 163-178, jan./abr. 2005.

LIMA, M. J. R.; DIDONET, V. **FUNDEB: avanços na universalização da educação básica**. Brasília: MEC-INEP, 2006.

LUCE, M. B.; FARENZENA, N. Custos educacionais – notas metodológicas de uma revisão da legislação e da literatura brasileiras. In: DOURADO, L. F. **Financiamento da educação básica**. Campinas: Autores Associados; Goiânia: Editora da UFG, 1999, p. 61-84.

LÜDKE. M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1999.

LULA DA SILVA, L. I. **Carta ao povo brasileiro**. Brasília, 2002, p. 1-4. Disponível em: <http://www.iisg.nl/collections/carta_ao_povo_brasileiro.pdf> . Acesso em: 13 abr. 2009.

MACHADO, M. A. de M. O Plano Decenal e os Compromissos de Jomtien. In: INEP. **Educação para todos: a avaliação da década**. Brasília: MEC/INEP, 2000. p. 39-52.

MACIEL, D. Notas sobre a Revolução passiva e transformismo em Gramsci. In: **História Revista**, Goiânia, UFG, v. 11, n. 2, jul / dez 2006, p. 273-299.

MARQUES, R. M.; MENDES, Á. O Social no Governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. In: **Revista de Economia e Política**, São Paulo, v. 1, n. 26, p. 58-74, 2004.

MARQUES, R. M *et al.* A importância do Bolsa Família nos municípios Brasileiros. **Relatório de Pesquisa do Núcleo de Pesquisa em Políticas para o Desenvolvimento Humano da PUC/SP**. Brasília: MDS, 2004. Disponível em: www.mds.gov.br. Acesso: 10 abr. 2010.

MARRACH, S. A. Neoliberalismo e educação. In: SILVA JR., Celestino; BUENO, Maria Silvia; GHIRALDELLI JR., Paulo. **Infância, educação e neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1996, p. 42-56.

MARTINS, P. de S. **Financiamento da educação no município**. Brasília: Câmara dos Deputados, Assessoria Legislativa, julho de 2004.

_____. A União e os recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. In: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos – RBEP**, Brasília, v. 83, n. 203/204/205, p. 7-22, jan./dez. 2002.

_____. (2004a) **O financiamento da educação**. Brasília: MEC/TVE, 2004. Disponível em: <<http://www.tvebrasil.com.br/salto/boletins2004/feb/text2.htm>>. Acesso em: 18 out. 2008.

_____. (2004b) **Três fundos para a educação básica brasileira**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.

_____. (2004c) Financiamento da educação básica: critérios, conceitos e diretrizes. In: LIMA, M. J. R.; DIDONET, V. **FUNDEB – avanços na universalização da educação básica**. Brasília: MEC – INEP, 2006, p. 49-70.

MARX, K. **O dezoito de brumário de Louis Bonaparte**. São Paulo: Editora Moraes, 1987.

MARX, K. ENGELS, F. **Obras escolhidas**. São Paulo: Alfa-Ômega, 2000, vol. 1 e 2.

MBAYA, E. R. Gênese, evolução e universalidade dos direitos humanos frente à diversidade de culturas. In: **Estudos Avançados**, São Paulo, USP, v. 11, n. 30, p. 17-41, 1997.

MEDEIROS, M. D., KULESZA, W. A. **Educação básica: da teoria à metodologia**. João Pessoa: UFPB, 2000.

MELCHIOR, J. C. de A. **A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil**. 1972. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1972.

_____. Fontes de recursos financeiros para a educação no Brasil: captação e aplicação. **Revista Ensaio**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 23-44, dez. 1993.

_____. O financiamento da educação e a nova LDB. In: **Educação Municipal**, São Paulo, n. 3, dez/ 1997.

_____. **O financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: EPU, 1987.

MELLO, C. J. H. de. **Focalização de políticas públicas: teoria e prática**. Campinas: Dissertação (Mestrado em Economia pelo I.E. da Unicamp), agosto de 2004.

MENDES, M. J. **A eficácia da vinculação de recursos no federalismo brasileiro: o caso do FUNDEF**. 2002 (Monografia apresentada ao VII Prêmio Tesouro Nacional) Secretaria do Tesouro Nacional, Brasília, 2002.

_____. Análise das irregularidades na administração municipal do FUNDEF: constatações do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos da Controladoria-Geral da União. In: **Transparência Brasil**, São Paulo, p. 1-17, dez. 2004.

_____. **Descentralização do ensino fundamental: avaliação de resultados do FUNDEF**. Brasília: Instituto Fernand Braudel, 1997. Disponível em: <<http://www.braudel.org.br>>. Acesso em: 6 jun. 2005.

MENEZES, J. S.S. A vinculação constitucional de recursos para a educação: os (des)caminhos do ordenamento constitucional. In: **Revista HISTEDBR on-line**, Campinas, n. 30, jun/ 2008, p. 149-163. Disponível em: <<http://www.histedbr.br>>. Acesso em: 18 out. 2008.

MIGUEL, M. E. B. Do levantamento de fontes à construção da historiografia: uma tentativa de sistematização. In: LOMBARDI, J. C.; NASCIMENTO, Maria I. M. (orgs.). **Fontes, história e historiografia da educação**. Campinas, SP: Autores Associados, 2004, p.111-120.

MONLEVADE, J. A. C. de.; FERREIRA, E. B. **O FUNDEF e seus pecados capitais: análise do Fundo, suas implicações positivas e negativas e estratégias de superação de seus limites**. Brasília: Ideia Editora, 1998.

MONLEVADE, J. A. C. de; FRIEDMANN, R. Sobre a viabilidade financeira do Fundeb. In: LIMA, M. J. R.; DIDONET, V. **FUNDEB – avanços na universalização da educação básica**. Brasília: MEC – INEP, 2006, p. 117-144.

MONLEVADE, J. A. C. de. **Educação pública no Brasil: contos & de\$conto\$**. Ceilandia, DF: Idéia, 1997.

_____. **Algumas reflexões sobre a transição Fundef-Fundeb**. Brasília: MEC/SEB, 2008, p. 1-4. Disponível em:<
http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Fundeb_art_monlevad.pdf> . Acesso em: 20 abr. 2009.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia política – uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2006.

NORONHA, O. M. **Políticas neoliberais, conhecimento e educação**. Campinas: Alínea, 2006.

NÓVOA, A. **Desafios do trabalho do professor**. São Paulo: Sindicato dos Professores do Estado de São Paulo, 2007.

_____. O passado e o presente dos professores. In: _____. (Org.) **Profissão Professor**. 2. ed. Porto: Porto Editora, 1995.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Emendão. In: **A Defesa do Estado Democrático de Direito**. Brasília: 2009. Disponível em:
<http://www.oab.org.br/hist_oab/defesa_estado.html> . Acesso em: 29 abr. 2009.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Editorial**. São Paulo, 04 de agosto de 1966, p. 2.

OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, J. F de; FONSECA, M.; TOSCHI, M. S. O programa Fundescola: concepções, objetivos, componentes e abrangência – a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 90, jan. / abr. de 2005, p. 127 – 147. Disponível em:
<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n90/a06v2690.pdf> . Acesso 20 jun 2011.

OLIVEIRA, R. P. de. **Educação e sociedade na Assembléia Constituinte de 1946**. 1990. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1990.

_____. A educação na Constituinte de 1946. In: FÁVERO, O. (Org.). **A educação nas Constituintes brasileiras: 1823-1988**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000, p. 153-190.

_____. Um estado da arte provisório e algumas questões de pesquisa. In: GOUVEIA, A. B.; SOUZA, Â. R. de; TAVARES, T. M.(Orgs.) **Conversas sobre o financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: Editora UFPR, 2006, p. 13-26.

_____. de. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. In: **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 28, n. 100, Ed. Especial, p. 661-690, out. 2007.

OLIVEIRA, R. P. de.; PENIN, S. T. S. A educação na Constituinte de 1946. In: **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v. 12, n.1/2, p. 261-288, jan./dez. 1986.

OLIVEIRA, R. P. de; CATANI, A. M. **Constituições estaduais brasileiras e Educação**. São Paulo: Cortez, 1993.

OLIVEIRA, R. P. de; SOUZA, S. Z. Introdução. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010, p. 13-38.

OLIVEIRA, R. de F. Do FUNDEF ao FUNDEB: o processo político de formulação da Emenda Constitucional nº 53/2006. In: **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, n. 5, p. 50-58, jan / jun de 2009. Disponível em: <http://www.nupe.ufpr.br/JPE/n5_5.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2010.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Uma escola do tamanho do Brasil**. Brasília: Programa de governo da coligação Lula presidente, 2002, p. 1-29. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001806.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2009.

PATROCÍNIO, M. D. P. do. **Conselhos de acompanhamento do Fundef: instrumento de controle social ou legitimação do poder estatal?**. João Pessoa: UFPB, Dissertação (Mestrado em Educação- FE-UFPB) 2007.

PERES, L. B. **A contabilidade governamental em face da lei de responsabilidade fiscal: o caso do Estado de Goiás**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Faculdade de Engenharia da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003. Disponível em: <<http://teses.eps.ufsc.br/defesa/pdf/9819.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2007.

PILATTI, A. Comentários ao texto de Maria Francisca Pinheiro. In: FÁVERO, O. (Org.). **A educação nas Constituintes brasileiras: 1823-1988**. Campinas, SP: Autores Associados, 2001, p. 293-302.

PINHEIRO, M. F. O público e o privado na educação: um conflito fora de moda?. In: FÁVERO, O. (Org.). **A educação nas Constituintes brasileiras: 1823-1988**. Campinas, SP: Autores Associados, 2001, p. 255-292.

PINTO, J. M. R. Um fundinho chamado “Fundão”. In: DOURADO, L. F. (Org.). **Financiamento da educação básica**. Campinas: Autores Associados; Goiânia: Editora da UFG, 1999, p. 85-98.

_____. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 –Especial -, out. 2007, p. 877-897.

_____. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano-INEP, 2000.

_____. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). In: **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 23, n. 80, p. 108-135, set. 2002.

_____. (2006 a). O custo-aluno-qualidade na legislação. In: GOUVEIA, A. B.; SOUZA, Â. R. de; TAVARES, T. M (orgs.). **Conversas sobre o financiamento da educação**. Curitiba: Editora da UFPR, p. 73-88, 2006.

_____. (2006 b). Requisitos para a construção do Fundeb. . In: LIMA, M. J. R.; DIDONET, V.(org.) **FUNDEB – avanços na universalização da educação básica**. Brasília: MEC – INEP, p. 89-105, 2006.

_____. Financiamento da educação: controle social e regulação do setor público e da iniciativa privada. In: **XXIV Simpósio Nacional da ANPAE**, UFES, Vitória-ES, 14 de agosto de 2009.

PINTO, J. M. R.; CARREIRA, D. **Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global Editora, 2007.

PIRES, J. B. F. de S. **Contabilidade pública**. Brasília: Franco & Fortes, 2001.

POLETTI, R. **Elementos de direito romano público e privado**. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 1996.

PONTES, A. P. M. de (et al.). O princípio de universalidade do acesso aos serviços de saúde: o que pensam os usuários? In: **Revista de Enfermagem da Escola Anna Nery**, Rio de Janeiro: UFRJ, v. 3, n. 13, jul / set de 2009, p. 500-507. Disponível em: <http://www.eean.ufrj.br/revista_enf/20093/artigo%205.pdf> . Acesso em: nov. 2009.

RAMOS, A. M. P. **O financiamento da educação brasileira no contexto das mudanças político-econômicas pós-90**. Brasília: Plano, 2003.

REIS, S. B. (Relator). Relatório final da Comissão Parlamentar de inquérito destinada a investigar o destino da aplicação, pelo Ministério da Educação, dos recursos provenientes da Emenda Calmon. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, v. 44, n. 84, suplemento, 29 jun. 1989.

REGONINI, G. Estado de Bem Estar: BOBBIO, Norberto, **Dicionário de Política**. Brasília: Editora da UnB, 2007, vol. I, p. 417.

RIBEIRO, G. F. Afinal, o que a Organização Mundial do Comércio tem haver com educação superior? . In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro: IBRI, n. 49, 2006, p. 137-156.

RIBEIRO, M. L. S. **História da educação brasileira: a organização escolar**. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

_____. História das políticas educacionais: a questão das fontes. In: LOMBARDI, J. C. & NASCIMENTO, Maria I. M. (Orgs.). **Fontes, história e historiografia da educação**. Campinas, SP: Autores Associados, 2004, p.87-95.

ROBERTI, E.; COSTA, M., MORAES, L. N. de. Valdemar da Costa Neto. In: ABREU, Alzira Alves de (et all). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro – após 1930**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

ROCHA, M. B. M. da . Tradição e modernidade na educação: o processo constituinte de 1933-34. In: FÁVERO, O. **A educação nas Constituintes brasileiras: 1823-1988**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000, p. 119-138.

RODRIGUEZ, V. Financiamento da educação e políticas públicas: o FUNDEF e a política de descentralização. In: **Cadernos CEDES**, Campinas, ano XXI, n. 55, Nov 2001, p. 42-57.

ROSEMBERG, F. Para uma outra educação infantil paulistana pós-FUNDEB. In: I Encontro Educação para uma outra São Paulo. São Paulo, 30 de novembro de 2007, p. 1-19. Disponível em: <www.nossasaopaulo.org.br/portal/files/EducacaoInfantil2.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2010.

ROSSINHOLI, M. Análise das propostas de emenda à constituição federal de 1988 para o financiamento da educação básica (1997-2006). **ANPAE**, Porto Alegre, 2007, p. 1-22. Disponível em: <<http://www.isecure.com.br/anpae/318.pdf>>. Acesso em: 14 mai. 2009.

RUBIM, A. A. C. Cultura e política na eleição de 2002: as estratégias de Lula presidente. In: **XII Encontro da COMPÓS, 2003, Recife, p. 1-16**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scieloOrg/php/reflinks.php?refpid=S0104-6276200700010000400014&pid=S0104-62762007000100004&lng=en>> . Acesso em: 20 maio 2009.

SALVADOR, E. A distribuição da carga tributária: quem paga a conta? In: SICSU, J. (Org.) **Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007, p. 79-92.

SAVIANI, Dermeval. A defesa da escola pública. In: SAVIANI, D. **Ensino Público e algumas falas sobre Universidade**. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1985.

SANDER, B. **Administração da educação no Brasil – genealogia do conhecimento**. Brasília: Liber Livro, 2007.

SANSOON, A. S. Hegemonia. In: BOTTOMORE, T. (editor). **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2001, p. 177-178.

SAUL, R. P. As raízes regeneradas da teoria do capital humano. **Sociologias**, Porto Alegre, v 6, n.12, jul/dez 2004, p. 230-273.

SAVIANI, D. Breves considerações sobre as fontes para a história da educação. IN: LOMBARDI, J. C.; NASCIMENTO, M. I. M. (Orgs.). **Fontes, história e historiografia da educação**. Campinas-SP: Autores Associados, p.3-9, 2004.

SCHULTZ, T. (1973a) **O capital humano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

_____. (1973b) **O valor econômico da educação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SEMEGHINI, U. C. (2001a). **FUNDEF: uma revolução silenciosa**. Brasília: MEC, 2001. Disponível em: <http://www3.sef.sc.gov.br/publicacoes/revolucao_FUNDEF.pdf> . Acesso em: 3 maio 2007.

_____. (2001b). FUNDEF: corrigindo distorções históricas. In: **Em Aberto**, Brasília, INEP/MEC, v. 18, n. 74, p. 43-57, dez. 2001.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M. de. **Política educacional**. Rio de Janeiro: Laparina, 2007.

SILVA, M. A. da. Pressões externas na educação básica: dissensos e gestão. In: **Retratos da Escola**. Brasília: CNTE, vol. 3, n. 4, jan /jun de 2009, p. 95-106.

SILVA, F. G. R. C. da. **A municipalização do ensino e a descentralização da gestão: a experiência de dois municípios paraenses**. Belém: Dissertação (Mestrado em Educação) - UFPA, 2008.

SILVA, R. **A ideologia militar do Estado Autoritário no Brasil**. Chapecó-RS: Argos Editora Universitária, 2004.

SILVA, C. D. Impactos do FUNDEF em Governador Mangabeira. In: **Gestão em Ação**, Salvador, v. 6, n. 2, jul/dez, 2003.

SILVA, L. F.; VIANNA, D. R. O FUNDEF no município de Alagoinhas: uma avaliação de impactos. In: **Gestão em Ação**, Salvador, v. 6, n. 2, jul/dez, 2003.

SILVA JÚNIOR, J. dos R. **Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002.

SIQUEIRA, A. C. de. A educação como serviço. In: **Folha Dirigida**, São Paulo, Caderno 8, 2003, p. 7. Disponível em: <http://www.folhadirigida.com.br/htmls/Hotsites/Professor_2003/Cad_08/EntOsmarFavero.htm>. Acesso em: 20 out. 2008.

SKIDMORE, T. **Brasil:** de Castelo a Tancredo. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

_____. **Brasil:** de Getúlio a Castelo. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

SOARES, G. A.D. El sistema electoral y la representación de los grupos sociales en Brasil, 1945-1962. In: SOUZA, M. do C. C. de. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1990, p. 5-23.

SOUZA JUNIOR, L. de. O FUNDEF e o direito à educação básica. **ANAIS da 24ª. Reunião Anual da ANPED**, Caxambu : ANPED, 24a. Reunião Anual, 2001. Disponível em:< www.anped.org.br> . Acesso em: 24 maio. 2008.

_____. **O financiamento das universidades estaduais:** o caso da Universidade Estadual da Paraíba. Caxambu, Reunião da Anped, 2002, p. 1-18. Disponível em: <<http://www.anped.org.br>> . Acesso em: 20 nov. 2008.

_____. FUNDEB: novo fundo, velhos problemas. In: **Anais da 30ª. Reunião da ANPED**. Caxambu: ANPED, 2008, p. 1- 17. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT05-3091--Int.pdf>> . Acesso em : 10 abr. 2010.

SOUZA, M. do C. C. de. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1990.

THEODORO, M.; DELGADO, G. Política social: universalização ou focalização – subsídios para o debate. In: **Política Sociais: acompanhamento e análise**, Rio de Janeiro, IPEA, n. 7, ago. 2003, p. 122-128.

TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, M. L. de, WARDE, M. J., HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

VALENTE, I.; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção?. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 96-107.

VALLE, V. R. L. do. **Controle Social:** promovendo a aproximação entre administração pública e a cidadania. In: Prêmio Sezerdello Corrêa 2001: Monografias Vencedoras: Perspectivas para o controle social e a Transparência da Administração Pública, Brasília, TCU, 2002, p. 75-142.

VAN DE WALLE, D. **Public spending and the poor: what we know, what we need to know.** Washington DC, USA: Policy Research Department, World Bank, 1995.

VELLOSO, J. Investimento público em educação: quanto e onde?. In: **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 4, n. 40, p. 359-365, abr. 1986.

_____. A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o financiamento do ensino: pontos de partida. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, n. 30, p. 5-42, ago. 1988.

_____. Pesquisando no país sobre o financiamento da educação: onde estamos? In: GRACINDO, Regina V.; WITTMANN, L. C. (orgs.). **O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil.** Brasília: Anpae; Campinas: Autores Associados, 2001, p. 109-132.

VENÂNCIO FILHO, A. A educação na Constituinte de 1890-91 e na revisão constitucional de 1925-26. In: FÁVERO, O. (Org.). **A educação nas Constituintes brasileiras: 1823-1988.** Campinas, SP: Autores Associados, 2000, p.109-117.

VERHINE, R. E. **Levantamento do custo-aluno-ano em escolas de Educação Básica que oferecem condições de oferta para um ensino de qualidade – 2ª Etapa.** Salvador: MEC-INEP, 2005.

VERHINE, R. E.; MAGALHÃES, A. L. Custo-aluno em escolas de qualidade: uma análise por contexto e oferta de ensino. In: GOUVEIA, A. B.; SOUZA, Â. R. de; TAVARES, T. M. (org.) **Conversas sobre o financiamento da educação.** Curitiba: Editora da UFPR, 2006, p. 89-116.

VIANNA LOPES, J. A. A Carta de 1988 e a tradição constitucional brasileira. In: **Fundação Casa de Rui Barbosa**, 2006, p. 1-10. Disponível em: <http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/k-n/FCRB_JulioAurelioVianna_1988_e_o_ConstitucionalismoBrasileiro.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2009.

VICENTINI, P. P.; LUGLI, R. S. G. Sud Mennucci. In: FÁVERO, M. L. A.; BRITTO, J. M. (Orgs.). **Dicionário de educadores no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora da UFRJ – MEC- INEP, 2002, p. 962-963.

XAVIER, Libânia Nacif . O debate em torno da nacionalização do ensino na Era Vargas. **Educação, Revista do Centro de Educação da Unisinos**, Santa Maria-RS, v.30, n.2, p. 01-06, 2005. Disponível em:
<http://www.ufsm.br/ce/revista/revce/2005/02/a7.htm> . Acesso em: 17 nov. 2005.

WEEKES, J. Capital Financeiro. In: BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, p. 47-51.

WERLE, F. O. C. História das Instituições escolares: de que se fala? In: LOMBARDI, J. C.; NASCIMENTO, M. I. M. (Orgs.). **Fontes, história e historiografia da educação**. Campinas, SP: Autores Associados, 2004, p. 13-31.

WERTHEIN, J. Educação: caro ou barato?. In: **UNESCO News**, Brasília, n. 78, 6 a 12 dez 2004, p. 1-10. Disponível em:
<https://www1.unesco.org.br/mailling/newsletter_preview.php?idnews=122 >. Acesso em: 7 mar. 2007.