



Universidade de Brasília

RAIMUNDO LUIZ SILVA ARAÚJO

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO GOVERNO LULA:  
ELEMENTOS DE RUPTURA E DE CONTINUIDADE  
COM AS POLÍTICAS DO GOVERNO DE FHC

BRASÍLIA – DF

2007

RAIMUNDO LUIZ SILVA ARAÚJO

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO GOVERNO LULA:  
ELEMENTOS DE RUPTURA E DE CONTINUIDADE  
COM AS POLÍTICAS DO GOVERNO DE FHC

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Educação, área de concentração: Políticas Públicas e Gestão da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília.

**Orientador: Professor Doutor Erasto Fortes Mendonça**

BRASÍLIA – DF

2007

RAIMUNDO LUIZ SILVA ARAÚJO

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO GOVERNO LULA:  
ELEMENTOS DE RUPTURA E DE CONTINUIDADE  
COM AS POLÍTICAS DO GOVERNO DE FHC

**BANCA EXAMINADORA**

---

Professor Doutor Erasto Fortes Mendonça  
Orientador

---

Professora Doutora Regina Vinhaes Gracindo  
Examinadora

---

Professor Doutor José Marcelino de Rezende Pinto  
Examinador

---

Professora Doutora Maria Abadia da Silva  
Examinadora Suplente

## AGRADECIMENTOS

À minha esposa Celza e meu filho João Pedro, que souberam conviver com as ausências e me deram apoio irrestrito durante toda a jornada do Mestrado.

À União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, que me proporcionou valioso aprendizado e acesso a importante documentação.

À Liderança do Partido Socialismo e Liberdade na Câmara dos Deputados, pelo acesso a documentação essencial ao trabalho.

## RESUMO

Este estudo buscou identificar a solidez e a durabilidade dos pressupostos teóricos baseados na submissão do projeto educacional ao projeto de ajuste estrutural do capitalismo mundial, aceitos e defendidos pelo governo Fernando Henrique Cardoso. Nosso objetivo foi identificar na política de financiamento da educação básica proposta pelo primeiro Governo Lula, elementos de ruptura ou de continuidade com esses pressupostos.

Em 2006 foi promulgada a Emenda Constitucional nº. 53 que criou o FUNDEB, estabelecendo um novo padrão de financiamento da educação básica.

A EC nº. 53 não representou uma ruptura com a dinâmica de descentralização das políticas educacionais aplicada pelo governo anterior, mantendo inalteradas as competências entre os entes federados, inclusive utilizando uma interpretação bastante restritiva delas.

Há ruptura com a focalização no ensino fundamental. A EC estabelece um fundo único para toda a educação básica. A proposta da União que excluía as matrículas de creche foi superada por pressão da sociedade civil.

O papel constitucional da União não sofreu alteração. Manteve-se um papel suplementar e emergencial. Porém, foi uma ruptura parcial a elevação dos recursos de complementação da União, especialmente a inclusão de participação percentual de no mínimo 10% a partir do quarto ano de vigência do FUNDEB.

Palavras-chave: Financiamento da educação. FUNDEB. Educação Básica. Governo Lula.

## ABSTRACT

This study tried to identify the solidity and the durability of the theoretical presuppositions based on the submission of the education project to the structural adjustment project of the world capitalism, accepted and defended by the Fernando Henrique Cardoso's Government. Our aim was to identify, in the financing policy of the basic education proposed by Lula's Government, elements of rupture or of continuity with that presuppositions.

In 2006, it was promulgated the Constitutional Amendment (AC) number 53, which creates the FUNDEB and that established a new financing pattern of the basic education.

The Amendment number 53 didn't represent a rupture with the dynamic of the decentralization of the education policy implemented by the prior government, keeping unaffected the competences among the federated entities, including utilizing an interpretation very restrictive of them; that is, inhibiting the occurrence of the "competence's invasion", which is, in many cases, the only possibility of the citizen to see guaranteed his/her right to the public and free education.

There is a rupture with the focalization on the fundamental education. The AC establishes an only fund to all basic education. The proposal of the Union that excluded the enrollments at the crèches was defeated because of the pressure of the civil society.

The Union constitutional role didn't suffer changes. It kept to be a supplemental and emergency role. Nevertheless, it was a partial rupture the increase of the Union complementary resources, especially the inclusion of the percentage participation of at least 10% starting from the fourth year of the FUNDEB validity.

Key words: Education financing, FUNDEB, Basic Education, Lula's Government

## SUMÁRIO

1 APRESENTAÇÃO DA PESQUISA	09
2. APONTAMENTOS METODOLÓGICOS	14
3 CARACTERIZAÇÃO DA CRISE DO CAPITALISMO	24
3.1 A essência da crise do capitalismo	24
3.2 Neoliberalismo: suas principais características	26
4 A CRISE DO ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL	30
4.1 Principais características da crise	30
4.2 A estratégia de focalização das políticas públicas	37
4.3 As estratégias de descentralização das políticas públicas	39
5 EDUCAÇÃO DIANTE DA CRISE DO CAPITAL	46
5.1 Educação na nova ordem do capital	46
5.2 A influência do Banco Mundial na educação	49
6 PRESSUPOSTOS DOS GOVERNOS FHC E LULA	52
6.1 Caracterização dos governos de Fernando Henrique Cardoso	52
6.2 Caracterização do governo Lula	60
6.2.1 As expectativas da esquerda	60
6.2.2 Balanços preliminares do primeiro mandato de Lula	62
6.2.3 As mudanças ocorridas no Partido dos Trabalhadores (PT)	66
6.2.4 A proposta educacional apresentada por Lula	68
7 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL	71
7.1 Breve histórico do financiamento educacional	71
7.2 A herança do FUNDEF	76
7.3 Posição do governo Lula sobre a mudança do modelo de financiamento	80
8. AS IDÉIAS PRESENTES NO DEBATE DO FUNDEB	83
8.1 Política de fundos	83
8.2 O embate da focalização	95
8.3 O desenho financeiro do FUNDEB	109
8.4 O papel da União no FUNDEB	119

8.5. O regime de colaboração no FUNDEB	130
9 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 53: O NOVO FORMATO DO FINANCIAMENTO EDUCACIONAL	135
10 ALGUMAS CONCLUSÕES	146
10.1 A dinâmica de descentralização não foi alterada	146
10.2 Elementos de ruptura com o conceito de focalização	150
10.3 A redefinição do papel da União ficou no meio do caminho	151
10.4 Os pressupostos teóricos do governo FHC se mostraram bastante sólidos	153
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	154
ANEXO A - Fontes Primárias pesquisadas	168
ANEXO B - Proposta de Emenda à Constituição nº 112 de 19 de outubro de 1999	171
ANEXO C - Proposta de Emenda à Constituição de 16 de dezembro de 2003	173
ANEXO D - Proposta de Emenda Constitucional apresentada pelo Ministro Tarso Genro em abril de 2004	176
ANEXO E - Proposta de Emenda Constitucional apresentada pelo Ministro Tarso Genro em novembro de 2004	178
ANEXO F - Proposta de Emenda Constitucional apresentada pelo Ministro Tarso Genro em maio de 2005	180



## 1 APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Em janeiro de 2003 Luiz Inácio Lula da Silva tomou posse na Presidência da República do Brasil. Eleito por uma coligação hegemonicamente de esquerda, tendo apresentado um programa de governo que questionava a herança dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, sua vitória anunciou mudanças nos pressupostos teóricos e na condução das políticas econômicas, sociais e educacionais até então vivenciadas por nosso país.

A preocupação inicial de minha pesquisa foi verificar o quanto de mudança e o quanto de continuidade o novo governo proporcionou na área educacional, especialmente na educação básica. Com o decorrer dos estudos, ficando evidente que para uma pesquisa de mestrado o tema acima era muito amplo, fiz um recorte, circunscrevendo meu universo de preocupação no financiamento da educação básica.

Assim, o objetivo central do trabalho de pesquisa passou a ser a identificação dos principais elementos de ruptura ou de continuidade da política de financiamento da educação básica no Governo Lula em relação ao Governo FHC.

A minha pesquisa buscou responder a uma pergunta principal: a política de financiamento da educação básica do primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva apresenta elementos de ruptura ou de continuidade com as políticas aplicadas pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso?

Em primeiro lugar, esse questionamento ganhou importância diante do intenso debate que foi feito na sociedade brasileira sobre a manutenção ou mudança do padrão de financiamento da educação básica implantado com a promulgação da Emenda Constitucional nº. 14 e a conseqüente criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF).

Em segundo, com a vitória da candidatura de Lula para Presidência da República, abriram-se muitas expectativas de alteração dos rumos da política de financiamento da educação básica. Essas expectativas estavam ancoradas no alinhamento do principal partido de sua coligação (PT) com a necessidade de alteração da política vigente (como a Proposta de Emenda à Constituição nº. 112/99 apresentada pela bancada federal do PT) e no teor do documento programático para a área de educação apresentado durante a campanha eleitoral de 2002.

Para alcançar esse objetivo mais geral, decidimos sistematizar os pressupostos teóricos das políticas de financiamento da educação básica do Governo de Lula, verificando suas semelhanças e diferenças com a implementada pelo governo anterior. Além disso, decidimos fazer análise comparativa entre a política de financiamento da educação básica do Governo FHC e a proposta pelo Governo Lula, abordando aspectos relacionados ao papel atribuído ao Estado, em especial a relação estabelecida entre focalização e universalização das políticas educacionais.

O produto de nossa pesquisa está dividido em dez capítulos, sendo o primeiro essa introdução.

O segundo capítulo denominado “Apontamentos Metodológicos” apresenta os principais referenciais teórico-metodológicos assumidos na pesquisa. Nesse capítulo fazemos a opção pelo instrumental teórico do materialismo histórico-dialético, dando relevo para a utilização da categoria “contradição” como elemento fundamental para compreensão da relação existente entre as políticas de educação básica estudadas.

Também explicitamos os motivos que nos levaram a optar pelo recorte direcionado ao financiamento da educação básica e por que o consideramos representativo das diferentes visões sobre como enfrentar a crise estrutural do capital e capaz de nos ajudar a elucidar as continuidades e rupturas existentes entre os dois governos estudados. Por fim, ainda nesse capítulo, são apresentados os principais passos desenvolvidos pela pesquisa e as fontes utilizadas, sejam documentais ou posicionamentos dos atores sociais mais relevantes.

O terceiro capítulo, denominado “Caracterização da crise do capitalismo”, é feito um esforço para apresentar as principais tendências da crise do padrão de acumulação e de regulação social que sustentou a exploração capitalista nos últimos cinquenta anos. Apresenta uma definição para o processo de globalização e para as políticas denominadas neoliberais, enumerando suas principais características, especialmente sua tese central, que é a rediscussão do papel do Estado, com a retirada deste da economia, é a idéia de um Estado Mínimo. Destaca também a privatização como elemento central na estratégia neoliberal.

O quarto capítulo, denominado “A crise do Estado de Bem-Estar Social”, aprofunda as análises do capítulo anterior. Em primeiro lugar, resgata e busca caracterizar o que foi o Welfare State e as condições que levaram ao seu surgimento, assim como os principais elementos de sua crise. Em segundo lugar, sintetiza o debate sobre a existência ou não de um Estado de Bem-Estar Social na América Latina e no Brasil.

Também encontramos nesse capítulo uma caracterização de duas estratégias de superação do Estado de Bem-Estar Social: a focalização e a descentralização das políticas sociais. Ao apresentar os paradigmas da política de focalização, identifica a superação da visão universalista, onde o mercado é objeto de embate distributivo, o que supõe um papel regulador do Estado, por uma visão focalizada, onde a opção é pela gestão estratégica da pobreza. Em relação à descentralização, o texto desvenda o discurso de “otimização” e “maior eficiência” difundido pelas principais agências internacionais sobre o tema. É feita uma breve revisão da bibliografia sobre o conceito, destacando seus vínculos com o processo de municipalização da educação em nosso continente.

O quinto capítulo, denominado “Educação diante da crise do capital”, resgata o papel desempenhado pela educação neste cenário de reorganização do padrão de reprodução do capital e de redefinição do papel do Estado. Além disso, por ser relevante para a identificação dos pressupostos hegemônicos nos governos brasileiros nos governos estudados, é feito um recorte sobre a influência do Banco Mundial na definição das políticas educacionais.

O sexto capítulo, denominado “Pressupostos dos governos FHC e Lula”, é feita uma caracterização dos governos comandados por Fernando Henrique Cardoso, apresentando os pressupostos teóricos sobre o papel do Estado e sobre as políticas educacionais. Essa caracterização é fundamentada numa revisão bibliográfica.

O capítulo também apresenta uma caracterização do governo Lula, subdividida em quatro seções. A primeira apresenta as expectativas dos setores sociais que desenvolveram uma postura crítica ao governo FHC e que enxergaram na vitória de Lula uma possibilidade concreta de mudança nas políticas públicas. A segunda apresenta um balanço preliminar do primeiro mandato de Lula, mostrando as suas principais contradições, especialmente aquelas vinculadas a manutenção da política econômica do governo anterior. A terceira seção surge da necessidade de explicitar as origens das contradições encontradas, associando esse fenômeno a mudanças ocorridas durante a trajetória do Partido dos Trabalhadores, partido do qual o Presidente Lula é o principal expoente e que se constitui na principal base de sustentação partidária de seu governo. A última seção é destinada a elucidar as propostas educacionais apresentadas no Programa de Governo para Educação por Lula durante sua campanha eleitoral em 2002.

O sétimo capítulo, denominado “O Financiamento da educação no Brasil”, faz um breve histórico da política de financiamento da educação básica em nosso país, destacando as

mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº. 14 de setembro de 1996. É identificado um duplo movimento realizado pelo Governo Federal: de desresponsabilização para com o financiamento direto e a assunção da regulação ex post dos serviços prestados. São apresentadas as principais heranças de dez anos de aplicação do FUNDEF, com destaque para seu caráter de focalização dos recursos no ensino fundamental e de descentralização das atribuições de gestão da educação básica, implementada a partir do modelo de municipalização educacional.

Ainda nesse capítulo são apresentados elementos de análise sobre o posicionamento do governo Lula sobre financiamento da educação, destacando as falas dos três Ministros da Educação deste primeiro mandato. A seção faz um esforço para identificar contradições entre as críticas apresentadas nos documentos programáticos e as falas ministeriais que conduziram à formulação do novo modelo de financiamento da educação básica.

O capítulo oitavo é inteiramente dedicado à análise das fontes primárias selecionadas como relevantes pela pesquisa. Denominado “As idéias presentes no debate do FUNDEB”, o capítulo faz exaustiva análise dos vários formatos de financiamento da educação básica apresentados pelo Governo e pelo Congresso Nacional e os compara com os posicionamentos dos atores sociais envolvidos no debate, sejam governamentais (representativos dos entes federados), parlamentares e representantes de organizações educacionais.

O capítulo está subdividido em cinco seções, que espelham agrupamentos de idéias-força encontradas no material pesquisado. Na primeira, é analisado o debate sobre a política de fundos, especialmente a polêmica entre constituir um fundo único para toda a educação básica versus criar fundos separados por etapas de ensino. Na segunda, é visto o embate acerca da manutenção da política de focalização no ensino fundamental, identificando uma razoável solidificação deste pressuposto no discurso dos atores sociais. Na seção seguinte é analisado o desenho financeiro do FUNDEB, aspecto importante para a elucidação da relação entre os entes federados e para a compreensão dos possíveis estímulos ou inibições para a oferta de matrículas a partir da vigência do novo fundo. A quarta seção é dedicada a explicitar um dos principais debates ocorridos durante a tramitação da Emenda Constitucional nº. 53: o papel da União no financiamento da educação básica. O debate sobre a manutenção ou alteração desse papel é fundamental para entendermos o alcance das rupturas e continuidades da política de financiamento. E, por último, a seção quinta é apresentada o debate acerca do regime de colaboração entre os entes federados.

No capítulo nono são explicadas as principais alterações promovidas na política de financiamento da educação básica a partir da promulgação da EC nº. 53, evidenciando as contradições que foram produzidas pelo embate de forças sociais ocorrido em sua tramitação.

Nossa pesquisa se encerra com um capítulo denominado “Algumas conclusões”. Neste último capítulo são regatadas as conclusões parciais apresentadas no capítulo oitavo e novo, sistematizadas em três seções. A primeira identifica que a dinâmica de descentralização da política educacional vigente não sofreu alterações. A segunda apresenta os elementos de ruptura com o conceito de focalização que foram detectados pela pesquisa. E a terceira seção busca demonstrar que o debate sobre a redefinição do papel da União no financiamento da educação básica ficou na metade do caminho, sendo possível identificar elementos de continuidade e, ao mesmo tempo, de ruptura com os pressupostos professados pelo governo anterior.

É muito importante lembrar que esta pesquisa se insere num esforço coletivo desenvolvido pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, para desenvolver o acompanhamento e a análise das políticas públicas educacionais em nosso país. Estudos acerca do financiamento da educação básica, como este que aqui é apresentado, oferecem elementos valiosos para o cumprimento dessa tarefa.

## 2 APONTAMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo buscou identificar a solidez e a durabilidade dos pressupostos teóricos baseados na submissão do projeto educacional ao projeto de ajuste estrutural do capitalismo mundial, disseminados pelos principais organismos internacionais, mas também aceitos e defendidos por contingentes importantes da elite brasileira, por um longo período da história do Brasil.

Esta necessidade teórica tornou-se premente diante do imaginário que se constituiu após a ascensão de um partido de esquerda ao controle do aparato estatal federal (mesmo que através de coligação que alcançou partidos conservadores) e a posse de um ex-operário - difusor do sindicalismo combativo dos anos de 1980 e fundador da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do Partido dos Trabalhadores (PT) - na Presidência da República. Este acontecimento histórico foi fruto de um processo de prolongada luta democrática no país, que contou com o engajamento de milhares de educadores e militantes do movimento social brasileiro. Esta geração se empenhou em pôr em prática algo escrito por Marx na primavera de 1845: *“los filósofos no han hecho más que interpretar de diversos modos el mundo, pero de lo que se trata es de transformarlo”* (MARX; ENGELS, 1974, p.11).

Neste sentido, a investigação dos elementos de ruptura e de continuidade do primeiro governo de esquerda eleito no Brasil em relação aos pressupostos hegemônicos de um prolongado período de governo neoliberal, é uma necessidade teórica que contribui também para uma avaliação da práxis desenvolvida pela esquerda brasileira nos últimos 30 anos.

Esses pressupostos hegemônicos se firmaram diante da naturalização da desigualdade social que se intensificou com a retomada conservadora do liberalismo expressa no movimento neoliberal. Esse movimento pragmático ganhou força política e acadêmica a partir da crise do Estado de Bem Estar Social nos países avançados. O redirecionamento do Estado do Bem Estar Social implicou redução do papel do Estado no tocante às políticas sociais e na conseqüente desarticulação das políticas voltadas à garantia de uma rede de proteção social nos países mais avançados e dos esforços de implementação dessa rede em países periféricos. O esgotamento desse modelo, agravado pelo processo de globalização financeira, acentuou ainda mais a desigualdade social propiciando a concentração de renda e o surgimento de “novos pobres”.

Nesse cenário, o neoliberalismo advogou a implementação de políticas focalizadas em

detrimento de políticas universais, o que acarretou mudanças na ação do Estado e do Mercado, com o redirecionamento das políticas públicas e de sua clientela alvo. Em função da agudização das condições objetivas da maioria da população, cada vez mais excluída dos direitos sociais, e visando a assegurar o controle do processo de acumulação, o Estado capitalista lançou mão de políticas focalizadas nos segmentos sociais empobrecidos.

Essas idéias se materializam em políticas públicas por meio da influência dos organismos internacionais, tendo destaque o papel desempenhado na área educacional pelo Banco Mundial<sup>1</sup>. Ao analisar os marcos teóricos do Banco Mundial, Corragio (1996) afirmou que em relação à educação o Banco utiliza a teoria econômica clássica. Utilizando a ‘função de produção agregada’, explica que o aumento do PIB depende da acumulação de capital físico, das variações no fator trabalho e de um fator que se chamou de ‘capital humano’.

O Banco Mundial estabelece correlação entre sistema educativo e sistema de mercado. Como regra deve-se deixar a atividade à mercê da concorrência, tendo como única exceção à intervenção estatal focalizada na pobreza. Recomenda investir na escola primária, para aumentar a renda, porém para que este benefício individual surta efeito, é necessário um desenvolvimento que gere emprego, o que só é possível investindo também em outras áreas.

Conforme este autor o Banco Mundial apresenta uma receita com oito recomendações: a) descentralizar os sistemas educacionais; b) concentrar recursos no ensino primário e secundário inferior; c) realocar recursos do ensino superior para a educação básica; d) reduzir a pobreza por meio da concentração de recursos nesse segmento; e) quem puder, deve pagar pelo serviço educacional; f) avaliar os estabelecimentos pelos resultados na aprendizagem; g) pacote de insumos e; h) capacitar o corpo docente mediante programas paliativos em serviço (CORRAGIO, 1996).

Ao analisar a influência do Banco Mundial na educação e as políticas educacionais implantadas no país, Helena Altmann (2002) identificou grandes convergências entre as propostas do Banco e as efetivadas pelo Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A primeira semelhança diz respeito ao processo de descentralização, baseado na flexibilização do planejamento e na centralização da avaliação, cenário em que cabe a União estabelecer competências e diretrizes educacionais e assegurar o processo nacional de avaliação do rendimento escolar. Com isso foram estabelecidos diversos mecanismos de avaliação

---

<sup>1</sup> O Banco Internacional para o Desenvolvimento e a Reconstrução (BIRD), também conhecido como Banco Mundial, foi criado em 1944, na Conferência de Bretton Woods.

baseados em exames em larga escala, com destaque para o Sistema Nacional de Avaliação da Educação (Saeb), Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e Exame Nacional de Cursos (ENC), além da participação do Brasil em processos internacionais, como o *Programme for International Student Assessment* (PISA)<sup>2</sup>. A segunda semelhança é relativa à focalização das políticas educacionais nas séries iniciais, ação que se concretizou com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF).

No Programa de Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1994) é ressaltado dito que os maiores obstáculos da escola elementar brasileira são as taxas de repetência do sistema e o brutal desperdício financeiro e de esforços. Esse programa propõe a redução das taxas de responsabilidade do Ministério da Educação (MEC) como instância executora; o estabelecimento de conteúdos curriculares básicos e padrões de aprendizagem; e implantação de um sistema nacional de avaliação de desempenho.

Ao analisar a política educacional do governo FHC, Frigotto e Ciavatta (2003) identificaram coerência dessa política com os projetos de ajuste estrutural que vinham estando sendo implementados no mundo. As propostas educacionais de FHC foram elaboradas por especialistas vinculados a organismos internacionais e claramente beneficiam grupos econômicos, diluindo o sentido público do Estado, pois transformaram “o ideário empresarial e mercantil de educação escolar em política unidimensional do Estado” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p.107).

Para o conjunto das de forças políticas que efetivaram a resistência ativa às políticas neoliberais do governo de FHC, o governo Lula teria a tarefa “e o compromisso ético-político de promover uma inversão de direção primeiramente no modelo econômico, condição de mudança concomitante na esfera social e educacional” (Idem, p.121).

Nos finais de 2002, poucos dias antes do início do novo governo, os autores advertiam para o cuidado com a herança deixada pelo governo FHC, pois “paradoxalmente, em seus efeitos de compromissos, acordos e ‘dogmas’ institucionais, perdura como uma esfinge a ser decifrada pelo atual governo ou este será por ela devorado”(Ibidem, p.121).

Passados quatro anos de vigência do atual governo, cabe analisar em que aspectos esta

---

<sup>2</sup> Avaliação promovida pela OCDE, que analisa em que medida os alunos chegam ao final da etapa obrigatória de escolarização possuindo conhecimentos e habilidades consubstanciadas na capacidade de análise, raciocínio e comunicação de idéias (conforme PORTELA, Romualdo; ARAÚJO, Gilda, 2004)



experiência representou um movimento de ruptura com o modelo educacional anterior e os elementos de continuidade desse modelo.

Para desenvolvermos a pesquisa estabelecemos um posicionamento sobre os procedimentos teórico-metodológicos que seriam utilizados, com o objetivo de evitar vieses ou interpretações valorativas. A principal questão no debate sobre paradigmas é a relação entre sujeito e objeto, e nisso concordamos com Pires (1997) quando afirma que compreender “a relação sujeito-objeto é compreender como o ser humano se relaciona com as coisas, com a natureza, com a vida” (PIRES, 1997, p.84).

A atitude primordial e imediata do ser humano face à realidade não é a de um abstrato sujeito cognoscente, é a de um ser que age objetivamente. É de um ser histórico que exerce sua atividade prática no trato com a natureza e com os outros seres humanos (KOSIK, 1976). É necessário resgatar o caráter relacional para o processo de produção do conhecimento entre sujeito e objeto como dois pólos de uma mesma totalidade. Para isso é preciso trabalhar com o conceito de totalidade concreta, que se refere às condições materiais históricas que mediatizam e modificam essa relação. O sujeito adquire uma dimensão histórico-social e estabelece uma relação dinâmica com um objeto que se constrói com o instrumental teórico-metodológico presente no momento da relação (SANTOS FILHO; GAMBOA, 1995).

É necessário analisar o todo social histórico e as condições concretas da relação cognitiva. Essas condições dependem das fases de desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção que possibilitam a produção e realização da pesquisa científica.

Trabalhamos com o conceito de totalidade concreta como “um processo de concretização que procede das partes para o todo e do todo para as partes, dos fenômenos para a essência e da essência para os fenômenos, da totalidade para as contradições e das contradições para a totalidade” (KOSIK, op. cit., p.30).

Assim, acreditamos que o ponto de partida do conhecimento é a atividade prática social dos sujeitos históricos concretos. A atividade prática dos seres humanos concretos constitui-se em fundamento e limite do processo de conhecimento (LIMA, 2001).

O método só ganha sentido se inseridos dentro de modelos ou paradigmas científicos. É necessário apoderar-se da matéria, analisando suas diferentes formas de desenvolvimento. Após isso, é necessário descrever adequadamente o movimento real e com isso, apresentar a matéria no plano ideal. Significa uma minuciosa apropriação da matéria, uma análise de cada forma do desenvolvimento do próprio material e, por fim, investigar a coerência interna,

determinando a unidade das várias formas de desenvolvimento.

A teoria, tanto social quanto educacional tem um triplo desafio. Primeiro, dar historicidade às categorias e conceitos para compreender o caráter destrutivo do capital. Em segundo lugar, efetivar a crítica às mistificações da ideologia e teoria social e educacional do capital. E, por último, apreender os conflitos e contradições que permitam fazer avançar a práxis revolucionária (FRIGOTTO, 2003).

As técnicas de pesquisa não podem ser entendidas em si mesmas, sua compreensão está no método, pois é a expressão prático-instrumental deste. Este é uma teoria científica em ação. As teorias são maneiras diversas de ordenar o real, de articular os diversos aspectos de um processo global e de explicar uma visão e conjunto. A escolha da técnica pressupõe também a explicitação da concepção de sujeito, de objeto e de visão de mundo (SANTOS FILHO; GAMBOA, 1995).

Portanto, a validade de uma pesquisa não depende das técnicas, mas da construção lógica empregada. Cada enfoque tem uma lógica própria que se identifica como uma visão de mundo. Esta validade só pode ser entendida quando se toma por base as condições objetivas que levam à sua produção. Por isso, numa “sociedade permeada pelo conflito entre diferentes interesses, também as idéias são conflitantes, por que o pensamento humano reflete as mesmas diferenças que caracterizam o antagonismo entre os interesses” (FERREIRA, 2002, p.80).

Esta opção buscou superar os limites do pensamento comum, o qual é a forma ideológica do agir humano de todos os dias, onde o mundo que se manifesta ao homem na práxis fetichizada não é o mundo real, é o mundo da aparência, é a projeção, na consciência do sujeito, de determinadas condições históricas petrificadas. A dialética é o pensamento crítico que se propõe a compreender a "coisa em si" e sistematicamente se pergunta como é possível chegar à compreensão da realidade (KOSIK, 1976).

É o método que indaga porque os seres humanos tomaram consciência do seu tempo com determinadas categorias e qual o tempo que se mostra a eles nestas categorias. Trabalha com o mundo real, que é o mundo da práxis humana. Nele o próprio ser humano se revela como sujeito real do mundo social, ou seja, “é um processo no curso do qual a humanidade e o indivíduo realizam a própria verdade, operam a humanização do homem” (Idem, p.19).

Nossa opção foi pela utilização do método materialista histórico-dialético. Este “caracteriza-se pelo movimento do pensamento através da materialidade histórica da vida dos

homens em sociedade, isto é, trata-se de descobrir (pelo movimento do pensamento) as leis fundamentais que definem a forma organizativa dos homens durante a história da humanidade” (PIRES, 1997, p.86). Realiza uma reflexão sobre a realidade partindo do empírico (real aparente) por meio de abstrações (teoria) e chegar ao concreto (síntese de múltiplas determinações). Portanto, o pressuposto fundamental da análise materialista é

(...) de que os fatos sociais não são descolados de uma materialidade objetiva e subjetiva e, portanto, a construção do conhecimento histórico implica o esforço de abstração e teorização do movimento dialético (conflitante, contraditório, mediado) da realidade (FRIGOTTO, 2000, p.07).

Para o materialismo histórico-dialético importam à crítica e o conhecimento crítico, elementos essenciais para a constituição de uma prática que altere e transforme a realidade anterior, no plano do conhecimento e no plano histórico-social. Representa a unidade indissolúvel de duas dimensões distintas: a teoria e a ação (BERNARTTI; SIGNORINI, 2003).

Lima (2001) sintetiza as leis que regem a dialética. Para a dialética tudo se relaciona, considerando o sujeito cognoscente como ser que age de forma objetiva e prática, movendo a história e existe uma ação recíproca entre objetos e fenômenos. Há um processo de constante movimento, onde a totalidade é social e está limitada por outras totalidades, por isso podemos afirmar que tudo se transforma. Ocorrem mudanças qualitativas, que não seguem um padrão cíclico e acontece na passagem da quantidade para a qualidade. Há uma unidade e luta de contrários, pois há a ocorrência simultânea de forças que se contrapõem e a partir de reações específicas provoca a sucessão de novas fases, as quais oferecem algo qualitativamente novo, conservando alguns elementos das fases inter-atuantes e eliminando outras.

É um método que trabalha com categorias, entendidas como elementos que “constituem o dispositivo lógico do pensamento científico teórico, que é um meio de síntese de criação de novas teorias e movimento de um conceito a outro que interpreta com mais profundidade o objeto” (KOPNIN, 1978, p.108). As classificações funcionam como um primeiro nível de abstração no processo de reconstrução da totalidade (concreticidade). Cada texto é uma realidade empírica, que mediada pelas categorias abstratas, possibilita reconstruir o concreto. As classificações não devem consistir em esquemas para encaixar a realidade, em categorias prefixadas, devem auxiliar na passagem para a construção do conhecimento. Essas

categorias serão superadas e devem ser entendidas como “ponto de chegada” de um processo de correlação em espiral (SANTOS FILHO; GAMBOA, 1995). Utilizaremos as categorias como função metodológica, não como afirmações fechadas sobre a realidade, mas como elementos construtores da teoria.

Buscamos se apoderar de nosso objeto de pesquisa - linhas de ruptura e continuidade da política de financiamento da educação básica do Governo Lula em relação ao Governo FHC, analisando as suas diferentes formas de desenvolvimento. Para isso foi necessário identificar sua coerência interna, ou seja, seus pressupostos teóricos. Além disso, foi necessário identificar o conjunto de atores sociais que interagem na definição da política educacional destes governos, estabelecendo os nexos contraditórios de suas ações. Feito isso foi necessário verificar os nexos de ruptura e de continuidade com o governo anterior, ou seja, onde existia mudança e onde existia permanência dos pressupostos teóricos que presidiram o período anterior.

Este esforço não poderia ser realizado sem a utilização de uma categoria fundamental da dialética que é a contradição. É necessário, porém, levar em consideração as observações de Jameson (1997) sobre o risco da utilização da antinomia como sinônimo de contradição, tão presente nos tempos “pós-modernos”. A antinomia afirma duas proposições que efetivamente são radical e absolutamente incompatíveis. Enquanto que a contradição “é uma questão de parcialidade e aspectos; apenas uma parte dela é incompatível com a proposição que a acompanha; na verdade, ela pode ter mais a ver com forças, ou com o estado das coisas, do que com palavras e implicações lógicas” (Id., p. 18). A presente pesquisa pretendeu desvendar as mudanças e permanências dos pressupostos teóricos presentes nas políticas de financiamento da educação básica do Governo Lula e que se tornaram hegemônicos durante o longo período de Governo de Fernando Henrique Cardoso, principalmente pela compreensão de que os dois governos são produto de um mesmo grande período histórico.

O recorte direcionado ao financiamento da educação básica foi necessário para que a análise não ficasse superficial, diante da complexidade e extensão do tema proposto. Por isso, abordamos a política de financiamento da educação básica, com relevo para o tratamento dado a relação entre focalização, universalização e descentralização das políticas. Consideramos este recorte representativo das diferentes visões sobre como enfrentar a crise estrutural do capital e nos ajudou a elucidar as continuidades e rupturas existentes entre os dois governos

estudados.

Utilizamos como técnicas de aproximação de nosso objeto a revisão bibliográfica e a análise documental. A revisão bibliográfica foi fundamental para a identificação dos pressupostos teóricos existentes nos dois governos (FHC e Lula), inclusive estabelecendo as conexões possivelmente existentes do pensamento desses governos com o pensamento dos organismos internacionais. A análise documental serviu como fonte de verificação e obtenção de dados para amparar nosso trabalho, estabelecendo os nexos entre as propostas apresentadas pelo governo Lula, identificando os pressupostos teóricos e principais aspectos de suas políticas na área de financiamento da educação básica.

No dia 19 de dezembro de 2006 foi promulgada pelo Congresso Nacional a Emenda Constitucional nº 53 que, dentre outros assuntos, cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Este ato encerra um largo período de debate sobre a mudança do padrão de financiamento da educação básica implantado em 1996, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 14. Inúmeros formatos de FUNDEB foram discutidos neste período, seja no Legislativo, seja no âmbito do Governo Federal.

Em nossa pesquisa foi possível resgatar quase todas as propostas apresentadas ao debate de maneira oficial. Para efeito desta pesquisa consideramos oficial tanto as propostas de emenda constitucional que tramitaram no Poder Legislativo, quanto aquelas que foram enviadas pelo MEC para a representação dos estados e municípios ou para outras instâncias de governo.

O ponto de partida escolhido foi a Proposta de Emenda Constitucional nº 112 de 1999, de autoria de deputados da bancada do Partido dos Trabalhadores (PT), por ser a primeira formulação alternativa ao FUNDEF a tramitar formalmente no Legislativo. Selecionamos também PECs apresentadas pelos diferentes Ministros da Educação do governo Lula. Durante a gestão do Ministro Cristovam Buarque circularam duas versões de PEC, tendo sido possível resgatar apenas a segunda, a qual foi formalmente encaminhada a Casa Civil da Presidência da República. Apesar dos esforços empreendidos para resgatar a primeira versão, que circulou entre as entidades representativas dos secretários estaduais e municipais, não foi possível fazê-lo. Do período em que Tarso Genro ocupou a pasta da educação selecionamos três versões apresentadas às entidades representativas dos entes federados, no caso ao Conselho Nacional dos Secretários – CONSED e à União dos Dirigentes Municipais de Educação –

UNDIME, sendo a primeira de abril de 2004, a segunda de novembro de 2004 e a última datada de maio de 2005.

Um segundo bloco de textos analisados tem como marco o envio pelo Executivo da Proposta de Emenda Constitucional nº 415 de 2005, pois a partir daí iniciou-se um longo percurso legislativo, primeiro na Câmara dos Deputados, posteriormente no Senado Federal e finalmente retornando ao plenário da Câmara para aprovação final em dezembro de 2006. Do processo de tramitação legislativa foram analisadas todas as emendas apresentadas por deputados federais (num total de trinta e cinco) e senadores (num total de vinte e nove). Após rigorosa análise do conteúdo dessas emendas, optamos por destacar dentre elas, duas emendas substitutivas que julgamos representativas dos modelos de financiamento educacional que se confrontaram quando do processo eleitoral de 2002. A primeira, encabeçada pela Deputada Federal Raquel Teixeira – PSDB-GO, espelha os pressupostos do governo FHC. A outra emenda, apresentada pelo Deputado Federal Ivan Valente – PSOL-SP-SP), representativa dos setores sociais que se aglutinaram em torno do PNE da Sociedade Brasileira e do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública<sup>3</sup>.

Também foram analisados os textos substitutivos aprovados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, assim como o teor da Emenda Constitucional nº 53.

Com essas escolhas, agrupamos onze Propostas de Emenda Constitucional, que são representativas dos vários atores sociais e institucionais envolvidos no processo de aprovação do FUNDEB.

Também foram consideradas as falas dos atores sociais, sejam representantes governamentais, tanto da esfera federal, estadual e municipal, sejam representantes dos trabalhadores em educação e de entidades da sociedade civil vinculadas à consolidação da educação como direito. Especial atenção nossa pesquisa deu ao conteúdo das Audiências Públicas sobre o FUNDEB realizadas tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, porque se constituíram em momentos privilegiados para os atores sociais expressarem, de forma direcionada, suas opiniões de mérito sobre a política de financiamento da educação básica. Foram analisadas cinco audiências realizadas na Câmara dos Deputados e

---

<sup>3</sup> O Fórum em Defesa da Escola Pública surgiu como mecanismo de aglutinação de entidades representativas do setor educacional interessadas em influenciar o processo de elaboração da Constituição de 1988. Posteriormente manteve-se articulado para intervir nos debates sobre a nova Lei de Diretrizes e Bases. Tornou-se instância coordenadora de Congressos Nacionais da Educação - CONEDs. (MENDONÇA, 2002)

três no Senado Federal.

Como nosso interesse nesta pesquisa é estabelecer as principais diferenças e semelhanças com o modelo de financiamento vigente no período do governo FHC, ou seja, em que as propostas analisadas significam continuidades ou rupturas com os pressupostos que inspiraram a Emenda Constitucional nº 14 e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF, agrupamos todo o material analisado em cinco características presentes no debate que se travou durante a tramitação da PEC do FUNDEB:

1. Caráter do financiamento da educação básica, compreendendo o desenho da política baseada em fundos estaduais (único ou por etapas educacionais), a vigência da política (datada ou indeterminada) e formas de implantação do FUNDEB, identificando gradatividades e outros instrumentos de transição da política anterior para a proposta atual;
2. Abrangência da política de financiamento, o tratamento dado para a focalização anterior no ensino fundamental, verificando a ampliação para outras etapas e modalidades da educação básica e os fatores de diferenciação entre elas;
3. Desenho financeiro do FUNDEB, especificando os impostos nele inseridos e o percentual de vinculação e a indicação de novas fontes de recursos para a educação básica, inclusive o enfrentamento dos efeitos da Desvinculação das Receitas da União – DRU<sup>4</sup> e a utilização do salário-educação;
4. Papel desempenhado pela União no FUNDEB, verificando o caráter desta participação, o percentual e/ou valor dos recursos propostos;
5. Referências ao regime de colaboração entre os entes federados, inclusive a existência de mecanismos indutores ou não do processo de descentralização do ensino, especialmente no seu viés municipalizante.

---

<sup>4</sup> O Poder Executivo propôs ao Congresso Nacional em 1994 um Projeto de Emenda à Constituição que autorizava a desvinculação de 20% de todos os impostos e contribuições federais que formava uma fonte de recursos livre de carimbos. Foi criado o Fundo Social de Emergência, posteriormente denominado Fundo de Estabilização Fiscal que vigorou até 31 de dezembro de 1999. A partir do ano 2000 foi reformulado e passou a se chamar DRU-Desvinculação de Recursos da União tendo sua prorrogação aprovada pelo Congresso Nacional até 2007.

### 3 CARACTERIZAÇÃO DA CRISE DO CAPITALISMO

#### 3.1 A essência da crise do capitalismo

As últimas décadas do século XX foram marcadas por profundas mudanças econômicas. Vivenciamos uma crise da forma de reprodução do capital, onde a sua “idade de ouro” começou a perder suas taxas históricas de lucro e exploração e instaurou-se uma competição feroz entre os grandes grupos econômicos e as corporações transnacionais que se constituíram no poder de fato no do mundo (SOARES, 2001). É justo afirmar, inclusive, que é uma “crise do processo civilizatório, materializada de um lado pelo colapso do socialismo real e, de outro, pelo esgotamento do mais longo e bem sucedido período de acumulação capitalista” (FRIGOTTO, 2000, p.60).

No plano estrutural instala-se um tempo de pensamento único, baseado na idéia, historicamente difundida, de que as relações capitalistas são a única forma possível de relação social. Novas terminologias para justificar as reformas profundas no Estado e nas relações capital/trabalho são disseminadas difundidas, com retorno à tese de que as políticas sociais escravizam e de que a igualdade e a democracia são nocivas à eficiência econômica e que somente a liberdade de mercado poderá trazer prosperidade.

Podemos enumerar as principais tendências dessa crise do padrão de acumulação e de regulação social que sustentou a exploração capitalista nos últimos cinquenta anos: substituição do padrão produtivo taylorista e fordista pelo toyotismo<sup>5</sup>; o modelo de regulação social-democrático é solapado pela (des) regulação neoliberal, privatizante e anti-social; destruição e/ou precarização da força humana que trabalha; e a degradação crescente da relação homem/natureza, consolidando uma sociedade descartável, na qual a força humana é destruída, os direitos sociais destroçados e os seres humanos brutalizados (FRIGOTTO, 1995; ANTUNES, 2002; ANDERSON, 2003; MÉSZÁROS, 2002).

Ocorrem, assim, profundas mudanças no mundo do trabalho seja em decorrência da crise estrutural do capital e de seu processo de reestruturação seja pelo desmoronamento do

---

<sup>5</sup> O **toyotismo** é um modo de organização da produção capitalista que se desenvolveu a partir da globalização do capitalismo na década de 1980. Surgiu no Japão após a II Guerra Mundial, mas só a partir da crise capitalista da década de 1970 é que foi caracterizado como filosofia orgânica da produção industrial (*modelo japonês*), adquirindo uma projecção global. Para uma visão mais aprofundada do assunto citamos ANTUNES, 1999 e CATANI, 2002.



Leste Europeu, episódio que favoreceu a propagação da idéia de ‘fim do socialismo e da história’.

Em primeiro lugar, essas mudanças levaram os países centrais a rebaixarem os direitos e conquistas sociais dos trabalhadores:

A tendência devastadora ao desemprego crônico hoje afeta até mesmo os países capitalistas mais adiantados. Ao mesmo tempo, também as pessoas ainda empregadas naqueles países têm de suportar a piora de suas condições materiais de existência, o que é admitido até mesmo pelas estatísticas oficiais. Pois o final da ascensão histórica do capital também trouxe consigo uma equalização para baixo da taxa diferencial de exploração (MÉSZÁROS, 2003, p. 27).

Em segundo, “ocorreu um agudo processo político e ideológico de social-democratização da esquerda e a sua conseqüente atuação subordinada à ordem do capital” (ANTUNES, 2002, p.40), fenômeno que atinge fortemente o sindicalismo de esquerda, que recorre cada vez mais à institucionalização e burocratização. Há um processo de regressão da própria social-democracia, que passou a atuar de maneira muito próxima da agenda neoliberal, sendo que no início apenas os governos explicitamente de direita radical se atreviam a pô-la em prática, pois, qualquer governo, inclusive os que se auto-proclamavam e se acreditavam de esquerda podiam rivalizar com eles no zelo neoliberal. É sintomático o caso dos governos de esquerda da França e Grécia no início dos anos 80 do século passado, que passaram a implementar uma política muito próxima da ortodoxia neoliberal, priorizando a estabilidade monetária, o controle orçamentário, as concessões fiscais ao capital e o abandono do pleno emprego (ANDERSON, 1995).

Esse processo denominado globalização confirma o fato de que o capital, em seu sistema metabólico de controle social, assume uma lógica que é essencialmente destrutiva, em que o valor de uso das coisas é totalmente subordinado ao seu valor de troca. O capitalismo opera de forma contraditória e conflitante, ou seja, em lugar do equilíbrio e igualdade dos agentes econômicos, tem-se a concorrência sob forças e poder desiguais, conduzindo à acumulação, concentração e centralização do capital. E é justamente este seu caráter contraditório que o impede de romper com a lógica de exclusão social. E mais, o capital é incapaz de realizar sua auto-valorização sem utilizar-se do trabalho humano. Pode diminuir a quantidade de ‘trabalho vivo’, mas não pode eliminá-lo. Pode desempregar imensas parcelas da população, mas não pode extingui-las. E assim, continuará reproduzindo as contradições

fundamentais em nossa sociedade (ANTUNES, 2002; MÉSZÁROS, 2002).

A globalização econômica responde a uma reestruturação da economia em escala planetária. Essas mudanças redefiniram as relações entre as nações e implicaram em alta mobilidade do capital via intercâmbio internacional, mas também por meio da velocidade da realização dos investimentos. Para enfrentar a queda da taxa de lucro,

(...) o capitalismo transnacionalizado recorre não somente ao aumento da produtividade per capita ou à redução dos custos de produção em si mas também à localização de fábricas em áreas onde as indústrias obtenham isenção de impostos, tenham acesso a mão de obra altamente qualificada e barata e não enfrentem a interferência dos sindicatos na negociação do preço da mão-de-obra (TORRES, 2004, p.120).

### **3.2 Neoliberalismo: suas principais características**

O neoliberalismo nasceu após a 2ª guerra mundial<sup>6</sup>. Foi uma reação teórica e política ao estado intervencionista e de bem-estar. Seus teóricos e seguidores argumentavam que o novo igualitarismo do Estado de Bem-Estar destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência.

Com a crise capitalista da década de 70, provocada por baixas taxas de crescimento e altas taxas de inflação, as idéias neoliberais irão se fortalecer. Para eles, as raízes da crise estavam no poder excessivo dos sindicatos, o que estava corroendo as bases de acumulação capitalista. O remédio seria um Estado forte para romper o poder dos sindicatos e para controlar o dinheiro e, ao mesmo tempo, fraco em relação aos gastos sociais e às intervenções econômicas. Seria necessária disciplina orçamentária, contenção dos gastos com bem-estar, restauração da taxa ‘natural’ de desemprego, redução de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas. Tudo isso para provocar uma “saudável” desigualdade.

---

<sup>6</sup> Neoliberalismo diz respeito a doutrina político-econômica mais geral, formulada, logo após a Segunda Guerra Mundial, por Hayek e Friedman, à partir da crítica ao Estado de Bem-estar social e ao socialismo. Utilizaremos neste trabalho o termo Projeto neoliberal como a forma concreta que o neoliberalismo se expressou num programa político-econômico específico no Brasil, como resultado das disputas entre distintas frações de classe da burguesia. (FILGUEIRAS, 2005). Os postulados neoliberais são compreendidos como um conjunto “de regras de condicionalidades aplicadas de forma cada vez mais padronizadas aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais” (conforme TAVARES, Maria; FIORI, J, 1993, p.18).

Os primeiros governos neoliberais eleitos, como o de Margareth Thatcher na Inglaterra, reduziram os impostos sobre rendimentos altos, criaram níveis massivos de desemprego, reprimiram os sindicatos e cortaram gastos sociais. No final, iniciaram programas de privatização. Entretanto, não existiu uma fórmula única, já que os governos de direita na Europa continental praticaram um neoliberalismo mais cauteloso, dando ênfase maior na disciplina orçamentária e reformas fiscais que nos cortes de direitos sociais. A crise do capitalismo levou a esquerda ao poder no sul do continente europeu (França, Espanha, Portugal, Itália e Grécia). Na França e Grécia ocorreram tentativas de realizar uma política de deflação e redistribuição, de pleno emprego e proteção social. Foi uma tentativa de criar um equivalente no sul da Europa do que havia sido a social-democracia do pós-guerra no norte do continente em seus anos de ouro. Porém, logo em seguida (1982/83), mudaram de curso dramaticamente e passaram a fazer uma política muito próxima à ortodoxia neoliberal (estabilidade monetária, controle orçamentário, concessões fiscais ao capital e abandono do pleno emprego). É interessante assinalar que no primeiro momento a social-democracia foi escolhida como inimigo central dos pregadores neoliberais. Depois, os governos social-democratas se mostraram os mais resolutos em aplicar políticas neoliberais (ANDERSON, 2003).

Podemos dizer que a tese central do credo neoliberal é rediscussão do papel do Estado, com a retirada deste da economia, é a idéia de um Estado Mínimo, com a

(...) restrição dos ganhos de produtividade e garantias de emprego e de estabilidade de emprego; a volta das leis do mercado sem restrições; o aumento das taxas de juros para aumentar a poupança e arrefecer o consumo; a diminuição dos impostos sobre o capital e diminuição dos gastos e receitas públicas e, conseqüentemente, dos investimentos em políticas sociais (FRIGOTTO, 2000, p.80-81).

A privatização é um elemento central na estratégia neoliberal, mas só interessa na medida em que a administração de fundos e produção de serviços se torne atividades econômicas rentáveis. Nos países latino-americanos ocorre um processo seletivo de privatização, devidamente impulsionado por políticas estatais destinadas a criar e garantir um mercado. Para que isso efetivamente ocorra são necessárias três pré-condições: a) criação de uma demanda dos benefícios ou serviços privados (para isso é necessário precarizar o atendimento público tornando a privatização socialmente aceitável); b) geração de formas

estáveis de financiamento para dar suporte aos altos custos dos serviços; c) que o setor privado tenha a suficiente maturação para aproveitar os incentivos oferecidos. Para matizar os efeitos do processo de privatização e de retração estatal na área social, criou-se a justificativa de que este seria o caminho para atingir maior equidade, pois o dinheiro economizado com extinção de programas universais seria utilizado para subsidiar os mais pobres com programas sociais básicos (SOARES, 2001; TORRES, 2004).

O neoliberalismo, associado à reestruturação produtiva da era da acumulação flexível, tem acarretado um monumental desemprego, enorme precarização do trabalho e degradação ambiental crescente. Esse modelo vem gerando uma imensa sociedade de excluídos e de precarizados, uma crise que desestruturou a economia do Terceiro Mundo, eliminou os países do Leste Europeu e que atingiu também o centro do sistema produtor de mercadorias. Regiões inteiras estão sendo eliminadas do cenário industrial, derrotadas pela desigual concorrência mundial. Por isso, os países asiáticos não podem servir de referência para o Brasil. Estes ‘novos paraísos’ da industrialização utilizam-se intensamente de formas nefastas de precarização da classe trabalhadora para se estabelecerem. Há, na verdade, em escala mundial, uma ação destrutiva contra força humana de trabalho (ANTUNES, 2002).

A política de flexibilização do mercado de trabalho, que expulsa um número cada vez maior de pessoas do emprego formal, produz um contingente maior de excluídos da rede de proteção social. Estes ‘novos excluídos’, somados aos ‘excluídos estruturais’, passam apenas a contar com serviços públicos sociais de caráter universal. Essa pressão associada ao desmantelamento dos serviços estatais levou ao crescimento da chamada política assistencial, de caráter substitutivo, emergencial, episódica e residual.

Para a área social o postulado neoliberal principal é o seguinte: o bem-estar social pertence ao âmbito do privado (suas fontes ‘naturais’ são a família, a comunidade, os serviços privados). Dessa forma

o Estado só deve intervir quando se coloca a necessidade de aliviar a pobreza absoluta e de produzir aqueles serviços que o setor privado não pode ou não quer fazer. Propõe-se, portanto, um Estado de Beneficência Pública ou Assistencialista, no lugar do Estado de Bem Estar Social. (SOARES, op. cit., p.44).

Com o apoio das agências internacionais de financiamento se desenvolve a idéia de focalização das políticas estatais, concepção que decorre do entendimento de que, a despeito

dos grandes investimentos públicos que teriam sido feitos através de políticas sociais, os resultados seriam precários, sendo que os recursos não estariam favorecendo os mais pobres e estariam sendo utilizados de maneira não racional. Esta estratégia de focalização é concebida a partir de quatro critérios complementares: a) focalizar como condição necessária; b) avaliar pra conhecer a relação custo-benefício; c) incorporar outros atores sociais como executores das políticas sociais; d) outorgar prioridade à demanda de serviços. “O princípio da focalização tem tido grande repercussão nas políticas sociais desenvolvidas nos últimos anos na América Latina e tem chegado ao Brasil sob a forma de programas que não mais visam atingir as populações pobres em geral, mas antes segmentos específicos” (VIEIRA, 2001, p.72).

A maioria dos governos e agências de financiamento culpa a crise econômica e o modelo de gestão do chamado Estado de Bem-Estar, pelo aumento da pobreza e da exclusão social em nosso continente. Entretanto, a deterioração social não é um simples efeito da crise, mas também um elemento consubstancial da política neoliberal. Como consequência da redução de gastos públicos, temos uma polarização crescente da sociedade entre “pobres” e “ricos”, cuja profundidade depende da situação social anterior e das características das instituições de bem-estar vivenciadas em cada país. Este processo tem provocado e acentuado a estratificação social, cujos elementos básicos são as desigualdades, seja nas condições e qualidade de trabalho, seja no consumo e na proteção social (SOARES, 2002).

## **4 A CRISE DO ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL**

### **4.1 Principais características da crise**

É necessário buscar as raízes do Estado de Bem-Estar Social no processo histórico de formação do Estado Moderno e nas diferentes concepções que foram desenvolvidas sobre seu papel, especialmente as liberais e marxistas.

Foi justamente a decadência da sociedade feudal que levou a busca de explicações para o papel do Estado. Surge a tese do Estado como mediador civilizador, responsável pelo controle das paixões humanas, freando o desejo insaciável por bens materiais, próprias ao homem no estado de natureza. Esta posição defendida por Hobbes foi também compartilhada por John Locke, para quem o poder tem origem num pacto estabelecido pelo consentimento mútuo dos indivíduos no sentido de preservar a vida, a liberdade e a propriedade.

É importante notar que já neste momento é introduzida como parte vital dos deveres do Estado a proteção da propriedade. Porém, a presença da propriedade vai ser vista de forma diferente por Rousseau (século XVIII) para quem a sociedade civil é imperfeita, corrompida pela propriedade e obra do mais rico e poderoso. O Estado foi até aquele momento criação dos ricos para preservar a desigualdade e a propriedade e não o bem-comum. Por isso, propõe um Estado cujo poder resida no povo, na cidadania, na vontade geral (BEHRING, 2000).

Podemos afirmar que no início o liberalismo foi revolucionário, combateu as amarras parasitárias da aristocracia e do clero e do Estado absolutista. Seus defensores, tais como Adam Smith, consideravam que a loucura das leis humanas não pode interferir nas leis naturais da economia e o Estado deve apenas fornecer a base legal para que o mercado livre possa maximizar os benefícios aos homens. Ou seja, contra o Estado absolutista, ele propunha um Estado Mínimo, sob forte controle dos indivíduos que compõem a sociedade civil, na qual enxergava toda a virtude.

Isso pressupunha a formação de uma economia de mercado, como um sistema controlado, regulado e dirigido apenas por mercados. Significaria que o fornecimento de bens disponíveis (incluindo serviços) a um preço definido igualaria a demanda a esse mesmo preço. A auto-regulação significaria que toda produção seria para venda no mercado, e que todos os rendimentos seriam derivados destas vendas. Assim, o Estado não deveria inibir a formação de mercados e só deveria intervir para evitar obstáculos a esta completa liberdade

(POLANYI, 1980). Esta visão era desconhecida até início dos anos 20 do século XIX. No feudalismo a terra e o sistema de guildas faziam parte da organização social. A terra era a base das relações sociais feudais e tinha seu status determinado por regras legais e costumeiras. O mesmo pode ser dito sobre o trabalho. No sistema mercantil presenciamos a unificação das regras e condições de troca, mas o status da terra só foi abolido naquilo que estava ligado aos privilégios provinciais. O mercantilismo não alterou o status existente nem do trabalho nem da terra, sendo resistente a uma das pré-condições para a existência de uma economia de mercado que era a comercialização do trabalho e da terra.

Fica claro que um mercado auto-regulável precisava da separação institucional da sociedade entre esferas econômica e política, o que foi somente acontecer no século XIX. Isso quer dizer que uma economia de mercado só pode existir numa sociedade de mercado, razão por que é importante verificar o conceito de mercadoria. Por serem elementos essenciais a indústria, o trabalho, a terra e o dinheiro foram transformados em mercadoria, mesmo que de forma fictícia.

Foi o desenvolvimento da indústria, especialmente das maquinárias, que retirando o comércio de um lugar acessório na economia, exigiu investimentos mais em longo prazo e garantias de continuidade da produção. Para que essa exigência fosse efetivada foi necessária à ampliação do mecanismo de mercado aos componentes essenciais para a indústria, ou seja, a terra, o trabalho e o dinheiro precisavam estar à venda, ser entendidos como mercadorias.

O liberalismo econômico se firma como princípio organizador de uma sociedade engajada na criação de um sistema de mercado. A partir de 1820 podemos dizer o liberalismo incorporou os seus três dogmas: a existência de um mercado de trabalho, o padrão-ouro e o livre comércio. Só nos anos de 1830 é que o liberalismo explode como uma cruzada apaixonante. E não havia nada natural em relação ao *laissez faire*, pois os mercados livres jamais poderiam funcionar sem intervenção do Estado. O caminho para o mercado livre estava aberto através do incremento de um intervencionismo contínuo e organizado de forma centralizada.

O enfraquecimento das bases materiais e subjetivas do liberalismo ocorre ao longo na metade do século XIX e início do século XX e dois movimentos tiveram destaque: o primeiro, foi o crescimento do movimento operário que obrigou a burguesia a fazer concessões; o segundo, foi a concentração e monopolização do capital, demolindo a utopia liberal do indivíduo empreendedor.

Não há dúvida de que o principal teórico do reconhecimento dos limites do mercado foi Keynes. Para ele a mão invisível do mercado não gera harmonia necessariamente devido ao espírito voraz dos empresários. Por isso, este teórico vai defender que o Estado intervenha na economia para gerar demanda efetiva, ou seja, que disponibilize meios de pagamento e dê garantias aos investimentos privados. Essa intervenção impediria desequilíbrios provocados pela atuação insana do mercado e impediria também o ímpeto revolucionário dos operários.

Para a literatura inspirada nas idéias de Karl Marx, as condições materiais de uma sociedade são a base de sua estrutura social e da consciência humana, sendo que o Estado é produto das relações sociais de produção nela existentes. Não é o Estado que irá moldar a estrutura da sociedade, mas as relações existentes nesta sociedade que moldarão o Estado. A sociedade, por sua vez, se molda pelo modo dominante de produção e das relações de produção inerentes a esse modo.

Este Estado não pode representar o bem-comum, pois é a expressão política da estrutura de classe inerente à produção. Mas este Estado não é apenas um complô de classe, ele evolui no sentido de mediar as contradições entre os indivíduos e a comunidade e, uma vez que a comunidade é dominada pela burguesia, assim o é a mediação pelo Estado. Este representa o braço repressivo da burguesia e desta característica surge a necessidade do estabelecimento de uma força pública separada do povo para impor as leis (CARNOY, 1988).

Nos seus escritos históricos, ou seja, nas oportunidades em que Marx analisou situações concretas, como sua análise do golpe de Estado de Luis Bonaparte na França, ele chegou à conclusão de que existe a possibilidade, em períodos excepcionais, produzidos pelo equilíbrio de classes em luta, que o Estado ganhe certa autonomia frente às classes sociais. Porém, mesmo nestes casos não ocorre uma alteração na relação deste com as relações de produção dominantes, deixando assim o controle básico da economia nas mãos burguesas (MARX e ENGELS, 1974).

No início do século XX, Lênin desenvolveu sua visão de Estado a partir destes fundamentos e preocupado com a especificidade russa nas vésperas da revolução. Para ele a necessidade de um Estado só existe porque está presente um conflito de classes. Sem esse conflito não seria necessário o Estado. Por isso julga essencial a destruição do Estado burguês para o processo revolucionário, o que irá acontecer via confronto armado, pois a principal função deste Estado é dirigir a coerção. Deve ser substituído por uma forma radicalmente diferente de Estado, por um conjunto de instituições organizadas pelo proletariado.



É importante verificar como os liberais e os marxistas enxergam o conceito de sociedade civil para que possamos compreender o Estado de Bem-Estar Social e a sua crise.

Os naturalistas (Locke e Rousseau) consideravam a sociedade civil como o reino da ordem sobre um estado de natureza, como uma entidade coletiva governada por leis, na qual os homens ingressavam voluntariamente, abrindo mão de sua liberdade a fim de proteger sua liberdade. Era o estado de natureza organizado e governado pela vontade coletiva, pelo Estado. Hegel denominava sociedade civil a sociedade pré-política, sendo o reino da dissipação, da miséria e da corrupção. Esta precisa ser regulada e dominada pela capacidade intelectual superior do Estado.

Engels buscou outro caminho e argumentou que o Estado, a ordem política, é o elemento subordinado, ao passo que a sociedade civil, o domínio das relações econômicas, é o elemento decisivo. Marx subordina claramente o Estado à sociedade civil, e é ela que define e estabelece a organização e os objetivos do Estado. E Gramsci, vivendo um contexto histórico de um Estado mais complexo irá enxergar a sociedade civil como não pertencendo ao momento estrutural, mas sim ao superestrutural, como o complexo das relações ideológicas e culturais, a vida espiritual e intelectual.

Gramsci, diferentemente de Marx ou de Lênin viverá uma época histórica onde já se efetivou uma maior concretização (ou ampliação) do fenômeno estatal. “A esfera política “restrita” que era própria dos Estados oligárquicos, tanto autoritários quanto liberais, cede progressivamente lugar a uma nova esfera pública “ampliada”, caracterizada pelo crescente protagonismo de amplas organizações de massa” (COUTINHO, 1996, p.53).

As duas funções estatais, de hegemonia ou consenso e de dominação ou coerção, existem em qualquer Estado moderno, mas este será menos coercitivo e mais consensual, ou vice-versa, a depender do grau de autonomia relativa das esferas. Esse fenômeno ele busca explicar a partir do conceito de Hegemonia. Esta é o processo na sociedade civil pelo qual uma parte da classe dominante exerce o controle, através de sua liderança moral e intelectual, sobre outras frações aliadas da classe dominante. E é também a relação entre dominantes e dominados, compreendendo as tentativas bem sucedidas da classe dominante em usar sua liderança política, moral e intelectual, para impor sua visão de mundo como inteiramente abrangente e universal e para moldar os interesses e as necessidades dos grupos subordinados. Para Figueiras (2005), essa forma de dominação só tem possibilidade de se estabelecer quando a classe ou fração dominante consegue ir além de sua estreita esfera de interesses

corporativos, quando tem capacidade de fazer concessões aos demais grupos subalternos, incorporando parcialmente seus interesses.

Por outro lado a sociedade civil é o espaço onde se organizam os interesses em confronto, é o lugar onde se tornam conscientes os conflitos e contradições. É o lugar privilegiado da disputa entre projetos antagônicos. Assim, a conquista e manutenção de uma nova hegemonia são produto da luta de classes tanto no interior da sociedade civil, quanto no interior da sociedade política (Estado).

Behring (2000) identifica a formação de uma aliança entre o keynesianismo e o pacto fordista (normas formas de organização da atividade produtiva), sendo que estes dois elementos serão decisivos para a existência da possibilidade econômica e histórica do Estado de Bem-Estar Social.

Frigotto (2000) apresenta as principais características do Estado de Bem-Estar Social. É um Estado baseado numa forma de organização do trabalho fundada em bases tecnológicas de um sistema de máquinas de caráter rígido e numa divisão específica de trabalho (fordismo). Representa um regime de acumulação capitalista que buscou compatibilizar produção em grande escala e consumo de massa. Seus fundamentos econômicos são oriundos do pensamento de Keynes, os quais postulam uma intervenção do Estado na economia como forma de evitar o colapso total do sistema e, assim, firmar-se como uma alternativa ao capitalismo selvagem e aos projetos socialista e comunista que estavam em ascensão no início do século XX. Será necessário, inclusive, o sistema capitalista incorporar idéias de planificação socialista e recuperar rapidamente sua estabilidade. Desenvolverá políticas sociais que visem estabilidade no emprego e políticas de rendas com ganhos de produtividade.

Com o enfoque mais direcionado ao caráter das políticas sociais oferecidas no Estado de Bem-Estar Social, Draibe (1990) o define como uma forma particular de regulação social que se expressa na alteração das relações entre o Estado, a economia e a sociedade.

Tais transformações se manifestam na emergência de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de educação, saúde, previdência social, integração e substituição de renda, assistência social e habitação que, a par das políticas de salário e emprego, regulam direta e indiretamente o volume, as taxas e os comportamentos do emprego e do salário da economia, afetando, portanto, o nível de vida da população trabalhadora (Idem, p.2).

De acordo com este enfoque foram criadas classificações relativas ao Estado de Bem-

Estar Social. Onde a intervenção do Estado é de corte seletivo (focalizado sobre os grupos ou indivíduos vulneráveis) e possui um caráter limitado no tempo, que cessará sempre que “situação emergencial” houver sido superada, temos um Estado Liberal ou Residual. Aqueles Estados que reconhecem a necessidade da intervenção da política social para corrigir, parcialmente, as grandes distorções que podem estar sendo geradas pelo mercado ou por desigualdades de oportunidades, são caracterizados como meritocrático-particularistas ou conservadores. E, por fim, aqueles que são voltados para a produção e distribuição de bens e serviços sociais “extramercado”, os quais são garantidos a todos os cidadãos e que se apóiam na premissa de que o mercado é incapaz de realizar, por si próprio, uma alocação tal de recursos que reduza a insegurança e elimine a pobreza, estes são denominados de institucional-redistributivos ou social-democratas (DRAIBE, 1988, 1990; ESPING-ANDERSEN, 1990). Foi justamente o último modelo que, mesmo não sendo único, foi difundido como regra de Estado de Bem-Estar Social.

É necessário reconhecer os limites do Estado de Bem-Estar Social, pois existe uma incompatibilidade estrutural entre acumulação e equidade. Mesmo nos países avançados, este não conseguiu oferecer igualdade de condições. Se o Estado, no keynesianismo, amplia suas funções e, “sob a hegemonia do capital, se apropria do valor socialmente criado e realiza regulação econômica e social, isso não significa eliminar as condições de produção e reprodução da desigualdade” (BEHRING, 2000, p.32). Ou seja, o declínio do modelo keynesiano nos países do capitalismo central demonstrou os limites históricos de um modelo de “Estado que tentou administrar um processo redistributivo, porém, sem alterar o mecanismo de distribuição de renda no mercado e o padrão das relações sociais de produção” (ROSAR, 1997, p.109).

A crise do Estado de Bem-Estar Social reacendeu o debate sobre a sua existência em terras brasileiras. Para Draibe (1990), partindo de sua classificação de tipos de welfare state, o Brasil possui um Estado de Bem-Estar Social do tipo meritocrático-particularista. “É o princípio do mérito, entendido basicamente como a posição ocupacional e de renda adquirida ao nível da estrutura produtiva, que constitui a base sobre a qual se ergue o sistema brasileiro de política social” (Id., p.09-10). Afirma que a maioria das políticas sociais reproduz o sistema de desigualdades pré-existente na sociedade brasileira. Além disso, o Estado brasileiro desenvolveu características corporativas e clientelistas no decorrer do tempo. No entender da autora, foram desenvolvidas as seguintes características: a) extrema centralização

política e financeira no nível federal de governo; b) acentuada fragmentação institucional; c) exclusão da participação social e política; d) princípio do autofinanciamento do investimento social; e) princípio da privatização; e) uso clientelístico da máquina social.

Esta posição é criticada por Soares (2001), pois não se pode definir esse Estado da mesma forma nem sequer entre os países centrais, que dirá a América Latina e a Europa. As características desses Estados estão determinadas pelos processos históricos diferenciados. O que é possível é reconhecer uma série de elementos – como o conteúdo e amplitude das políticas sociais – que seriam indicação da existência de traços de um “Estado do Bem Estar” na maioria dos países latino-americanos. A autora reconhece a existência de limitações nas diferentes estruturas de proteção social, dentre as quais podemos destacar a má distribuição e a baixa cobertura dos programas sociais, a existência de uma estratificação dos beneficiários, segundo o valor dos benefícios que apenas reproduz a desigualdade pré-existente e a inexistência de um caráter redistributivo. Isto levou a que

as reformas neoliberais, onde ocorreram, não encontraram uma total ausência de políticas públicas sociais. Contudo, em nome da ‘necessidade de reformas’ houve verdadeiro dismantelamento de programas sociais, muitos dos quais em pleno funcionamento e com cobertura razoáveis (Idem, p. 43).

Na maioria dos países da América Latina e, de maneira particular, no Brasil, a concretização do Estado de Bem-Estar Social não pode ser identificada com o processo que ocorreu em países como Inglaterra, Alemanha ou França, mesmo que aqui o Estado também tenha exercido a dupla função de financiamento da acumulação de capital e de reprodução da força de trabalho. Porém, o seu caráter redistributivo não alcançou os níveis dos países do “Primeiro Mundo” (ROSAR, 1997).

Além disso, a exclusão é um elemento vital do dinamismo do capital na América Latina. Portanto, a pobreza é consequência da exclusão social e esta é parte constitutiva do modelo de acumulação capitalista em nosso continente, diferente do que acontece mais recentemente nos países avançados, onde a pobreza é fruto da globalização produtiva. Também é importante destacar que pobreza não é antagônica com inserção no mercado de trabalho, sendo que no Brasil a maior parte dos pobres é constituída de trabalhadores de baixa renda.

## 4.2 A estratégia de focalização das políticas públicas

Tanto as políticas sociais como os direitos sociais, conquistas arrancadas pelas classes trabalhadoras dentro do Estado de Bem Estar Social, representam uma desmercantilização do trabalho parcial. O predomínio da visão neoliberal rompe com esta lógica e pressupõe “a distensão da relação entre proteção social e emprego, rompendo o modelo que caracterizou a construção do estado social.” (IVO, 2004, p. 59). Nos últimos anos esses princípios que orientaram a elaboração dos diagnósticos e os desenhos das políticas sociais foram alterados. Ocorreu a conversão do tema da pobreza num problema central da questão social, vinculado a um novo paradigma de bem-estar. Opera a substituição do conceito de cidadão e de direitos sociais por uma lógica de aplicação de recursos que regem a operação do mercado, provocando uma desarticulação dos pressupostos universais anteriores.

Com a crise do Estado de Bem Estar Social, as políticas sociais atualmente,

(...) objetivam, por um lado, reduzir os efeitos adversos do ajuste estrutural (têm, portanto, caráter compensatório) e, por outro, se implantarem à margem da institucionalidade vigente no campo da proteção social (neste sentido, possuem natureza flexível e não se constituem em direitos). (Idem, p. 58)

Para Candia (1998) esse novo quadro proporciona o surgimento de novos paradigmas. Em primeiro lugar, os recursos que se destinam ao desenvolvimento de ações de bem-estar devem responder às necessidades das famílias sem condições de manter, com recursos próprios, suas necessidades elementares. Segundo, o manejo em separado das distintas etapas de aplicação das políticas, inclusive sendo conduzidas por empresas e agentes privados. Terceiro, o Estado deve perder o caráter de principal fonte de financiamento dos serviços sociais, obrigando os grupos sociais que estão em condições de pagar, que paguem pela ajuda que recebem. Por último, a utilização de diferentes prestadores de serviço e estímulo aos usuários a optar por diversos agentes capazes de outorgar os serviços demandados.

Conceitualmente a focalização situa-se numa instância instrumental e operativa, relacionada à seletividade do gasto social. Pretende estabelecer mecanismos e critérios idôneos para determinar “quem” tem direito ao serviço básico. É um componente básico de uma política social racional no marco de economias abertas e competitivas e está deslocada da institucionalidade da proteção social. O conceito se baseia em três paradigmas. Primeiro, de

natureza institucional – estratégica, diz respeito a uma racionalidade institucional e à eficácia de operacionalização da política social via focalização. O segundo, diz respeito a uma racionalidade econômica, sob hegemonia do mercado (consumidores e empreendedores). E o último, de caráter societal, envolve a definição de responsabilidades partilhadas entre Estado e sociedade civil (IVO, 2004).

O objetivo da reorientação da política social é reduzir os efeitos adversos dos ajustes estruturais e da reestruturação produtiva. Ganha peso o conceito de focalização das políticas sociais. Normalmente focalização é associada à noção de justiça de mercado. Esta seria dotada de uma capacidade integradora irresistível e seus benefícios seriam transmitidos à quase totalidade da sociedade. Sendo assim, as políticas sociais seriam residuais, pois a verdadeira política social seria, na verdade, a política econômica, capaz de, no longo prazo, incluir a todos.

Enquanto na visão universalista, o mercado é objeto de embate distributivo, o que supõe um papel regulador do Estado, na perspectiva focalizada a opção é pela gestão estratégica da pobreza. Assim, ocorre um deslocamento, pois o centro da política social de uma dimensão de redistribuição da riqueza, migra para o tratamento compensatório dos seus efeitos, via formas de controle parcial e mitigador da miséria.

(...) é característico da concepção fina de justiça entender como justa a distribuição de vantagens econômicas resultantes de transações livres de mercado e assinalar para a política social o lugar de mera provisão de um seguro contra as agruras imprevisíveis da vida. (KERSTENETZKY, 2005, p. 06).

Assim, restaria intervir somente diante da “pobreza imerecida”, principal circunstância a justificar a intervenção pública na forma de um seguro social contra o infortúnio. Fica claro que o seu vínculo com a noção de direitos sociais universais perde força, sendo coadjuvante do objetivo de eficiência econômica.

Os organismos internacionais têm grande responsabilidade pela divulgação do conceito de focalização. Para Lacabana e Maison (1995) a posição das agências multilaterais seria de enfatizar o papel central do mercado na política de desenvolvimento, assim como a redução das funções do governo na economia e na sociedade. Incentivariam o fortalecimento das agências centrais de formulação de políticas, racionalizando e privatizando empresas públicas, reestruturando os mecanismos de formulação e execução do gasto público e

reduzindo o pessoal do setor público.

Assim, a CEPAL entenderia focalização como concentração dos recursos disponíveis na população de beneficiários potenciais e que seja claramente identificada e além disso significaria desenhar o programa com o qual seria enfrentado determinado problema ou necessidade insatisfeita, ou seja, focalizar implicaria romper com uma dispersão de recursos existente. O BID defenderia uma grande responsabilidade para a sociedade civil na seguridade social. Assim, defenderia que o Estado transfira para estas organizações a responsabilidade de facilitar e gerenciar os serviços sociais. O Banco Mundial, por sua vez, estimularia a descentralização da política social do Estado, como também de todo aparato administrativo estatal. Os autores identificam a existência de distinção entre estas recomendações e o que diz o PNUD, UNICEF e PREALC, os quais propõem que se efetivem políticas de distribuição de renda e emprego, enquanto o BM e o BID outorgam à política social um caráter mais claramente compensatório.

O resultado desta política foi resumida por Vilas (1995):

Tenemos hoy privatización, donde antes hubo intervención y regulación estatal; focalización em lugar de universalidad; compensación em vez de promoción; individualismo y particularismo clientelista como sustituto del ejercicio colectivo de derechos; combate a la pobreza extrema em lugar de desarrollo social. (VILAS, 1995 citado por LACABANA e MAIGON, 1995).

### **4.3 As estratégias de descentralização das políticas públicas**

A descentralização como estratégia de ação estatal no setor das políticas sociais, destaca-se como processo constitutivo do funcionamento do Estado, organizado em novo patamar de desenvolvimento capitalista, no qual a globalização da economia, portanto, dos mercados e dos processos de produção, aparenta ser, sobretudo nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, a construção do moderno fetiche do final do século XX . Faz parte dessa estratégia de reorientação do papel das políticas sociais frente à crise de financiamento do Estado, com o objetivo de reduzir o Estado centralizador, buscando novas formas de organização das políticas sociais, com redução de gastos (ROSAR, 1997; VASQUEZ, 2003).

As diretrizes para este novo patamar de desenvolvimento foram sistematizadas no

Consenso de Washington<sup>7</sup>, tornando hegemônica a idéia de que o Estado deveria focar sua atuação nas relações exteriores e na regulação financeira e que a estrutura seria reformada através de um processo

(...) de desregulamentação na economia da privatização das empresas produtivas estatais, da abertura de mercados, da reforma dos sistemas de previdência social, saúde e educação, descentralizando-se seus serviços, sob a justificativa de otimizar seus recursos. (SOUZA; FARIA, 2003, p. 927).

O discurso é de que esta otimização provocaria condições para uma maior eficiência, um maior envolvimento direto do poder local na captação das demandas e no controle dos gastos. Sendo assim, é correto concordar com Rosar (1997) que afirmou ser este processo a “outra face da política neoliberal de globalização dos mercados e padronização dos processos em todos os países da América Latina”.

Este processo foi estimulado pelas diversas agências internacionais, que apresentavam o processo de descentralização como uma condição para o desenvolvimento dos países de nosso continente. “Para a UNESCO e a OEA, a descentralização permitiria incorporar os grupos marginalizados. Para o Banco Mundial, sob essa ótica, poderiam ser introduzidos os mecanismos de mercado” (ROSAR, 1997, p. 111).

A autora enxerga esse processo como

(...) uma das estratégias do capitalismo para o processo de organização e funcionamento dos sistemas educacionais, contribuindo paulatinamente para a sua desconstrução, de forma particular nos países capitalistas periféricos da América Latina, sob a intervenção dos guardiães do capital: o FMI, o Banco Mundial e os organismos internacionais. (Idem, p. 106-107).

Existe extensa produção acadêmica versando sobre o conceito de descentralização. Bassi (2001) identifica que as forças impulsionadoras e os consensos em torno da descentralização apontam para uma gestão democrática das políticas sociais, relacionando esse processo a maior participação popular. Esse otimismo não se justifica, pois a descentralização tem sido determinada por iniciativas do governo central e não por demandas

---

<sup>7</sup> No final da década de 1980, formulações elaboradas por um grupo de intelectuais foram sistematizadas por John Williamson, do Institute for International Economics, a serviço de instituições financeiras e do governo dos Estados Unidos. Essas formulações, que ficaram conhecidas como Consenso de Washington, deram origem ao modismo da subordinação do Estado ao mercado.



da sociedade civil, não sendo correto associar o processo de descentralização, inclusive no seu viés municipalizante, com processos de democratização e de participação popular.

Arelaro (1999) define municipalização como a “transferência de responsabilidades para os municípios com o respectivo direito de definir política, pedagógica, administrativa e financeiramente o seu ensino e o seu sistema” e desconcentração como todo procedimento administrativo-político realizado pelo Estado “que, para racionalizar e/ou agilizar as suas ações, as transferem para os municípios, mantendo, no entanto, o controle e a gestão do processo decisório” (ARELARO, 1999, p.74).

Em estudo de 1993 Draibe afirmou que descentralização é um dos eixos da estratégia de reforma do sistema de proteção social vigente frente aos ajustes econômicos dos Estados Nacionais, somando-se a focalização e a privatização. Esta autora “relaciona diretamente a descentralização e a questão da eficiência e eficácia do gasto social, uma vez que aproxima os problemas e a gestão das políticas sociais da população beneficiada, através da transferência de responsabilidades aos estados e municípios” (VASQUEZ, 2003, p. 37).

Para Rondinelli e colaboradores (1986), que desenvolveram uma classificação em trabalho financiado pelo Banco Mundial, desconcentração seria a delegação de autoridade para níveis inferiores dentro do órgão do governo central; delegação, a transferência de responsabilidade para organizações fora da estrutura burocrática regular e controladas indiretamente pelo governo central; devolução, a criação ou o fortalecimento financeiro ou legal – as unidades subnacionais do governo, cujas atividades estão substancialmente fora de controle direto do governo central e finalmente, privatização seria a transferência de atividades para a responsabilidade para empresas privadas. Esta classificação foi duramente criticada por Hevia (1991) para quem os autores tendem a identificar a centralização com a atividade estatal e a descentralização com a atividade privada, como os pólos extremos de um contínuo. Esta autora defende uma perspectiva crítica de descentralização, trabalhando com o seguinte conceito: “o grau de centralização ou descentralização em um país se define pelo grau de poder e controle social que determinados grupos ou atores sociais exercem sobre o domínio particular da atividade pública” (HEVIA, 1991, p.23).

Podemos citar a classificação oferecida por Lobo (1990), para a qual teríamos três tipos de descentralização. Da administração direta para a indireta, através da criação de empresas públicas com a justificativa de agilizar as ações governamentais. Entre níveis de governo, através da delegação de maior poder aos estados e municípios, incluindo a

dimensão financeira (redistribuição das receitas públicas) e a política-institucional (reordenamento das competências governamentais). E, por último, do Estado para a sociedade civil.

Para nosso trabalho utilizaremos a apreciação conceitual de Oliveira (1999). Este autor identifica dois processos que se desenvolveram na América Latina. O primeiro, de desconcentração, compreendida como “a delegação de determinadas funções a entidades regionais ou locais que dependem diretamente do outorgante”. O segundo, de descentralização, compreendida como o processo em que “as entidades regionais ou locais, com graus significativos de autonomia definam as formas próprias com as quais vão organizar e administrar o sistema de educação pública em suas respectivas áreas de atuação” (OLIVEIRA, 1999, p. 16). Os processos de descentralização se desenvolveram em nossa região a partir de três modalidades: regionalização, nuclearização e municipalização. A mais importante delas, a municipalização, apresenta-se em três possibilidades.

(...) o Município se encarrega de todo o ensino, em um ou mais níveis no âmbito de sua jurisdição; o Município se encarrega de parte das matrículas, convivendo no mesmo território com a rede estadual; o Município se encarrega de determinados programas (merenda escolar, transporte de alunos, construções escolares, funcionários postos à disposição das escolas estaduais, por exemplo), os quais são desenvolvidos junto à rede estadual. (Idem, 1999, p.17).

A educação foi alvo privilegiado do processo de descentralização das políticas sociais, visando para combater uma crise cujos sintomas são identificados no mal desempenho de seus programas, porque identificados com a centralização estatal. A idéia que justificava tal procedimento era a de que a piora econômica seria consequência da crise da educação, imputando-se às escolas a responsabilidade por resultados obtidos em avaliações externas. Para superar esse quadro são apresentadas algumas soluções, dentre elas, a reforma na estrutura e nas funções do sistema de ensino, no currículo e na formação dos professores, a descentralização administrativa e financeira e a avaliação externa (MARTINS, 2001).

Vivenciamos uma utilização de descentralização e municipalização como sinônimos. Na verdade, “(...) são processos distintos, onde o primeiro não necessariamente implica no segundo; ou seja, a descentralização pode ser realizada sem que haja transferência de recursos patrimoniais e humanos do Estado para o município”. (VASQUEZ, 2003, p. 36).

No caso do ensino fundamental, a atual política de descentralização significa a transferência da gestão do ensino do governo estadual para o governo municipal. Com esse sentido, a municipalização do ensino é, então, tomada como sinônimo da descentralização educacional. A partir da década de 70 a política para o ensino fundamental

(...) foi traçada no âmbito de projetos federais implantados sobretudo em estados do nordeste, com o objetivo de induzir a municipalização do ensino, transferindo encargos para o município, sem que se efetivasse um investimento financeiro satisfatório nessa instância. (...) Ao contrário, a União efetuou uma concentração de recursos ao nível federal, enquanto adotava a descentralização a nível do sistema educacional. (ROSAR, 1997, p. 106).

Com isso, o processo de municipalização do ensino no Brasil foi quase exclusivamente fruto de iniciativas do Governo,

(...) visando adequar o Estado aos novos modelos de racionalidade adotados pela Administração Pública, com conseqüente enxugamento do aparato estatal, e não resposta a reivindicações da sociedade civil interessada em participar de forma mais ativa nas escolas e nos projetos pedagógicos que ali se desenvolvem. (ARELARO, 1999, p. 65).

Os estudos dos impactos do processo de descentralização via municipalização do ensino no Brasil apontam para uma concordância de que a municipalização está sendo implementada em um contexto de "enxugamento" do poder estatal. Opera-se uma redução da máquina pública para proporcionar uma diminuição de gastos para o pagamento de compromissos com o mercado, em especial para honrar os pagamentos das dívidas externa e interna. A descentralização através da municipalização do ensino fundamental tem sido parte do Mecanismo para "enxugar" os gastos com as políticas sociais. Contudo, esse processo, ao mesmo tempo em que promove uma descentralização operacional das redes para as cidades, executa uma extrema centralização de regulamentações, diretrizes, financiamento e, principalmente, avaliações da implementação de políticas advindas dos governos estaduais e federal (GIL; ARELARO, 2004).

Não é sem motivo que Souza e Faria (2003) afirmam que a municipalização tem se tornado um processo de prefeiturização - mera transferência de atribuições somente no plano da administração-, descumprindo a Constituição Federal em relação ao regime de

colaboração.

As evidências levantadas por Rosar (1997), em exaustiva análise dos programas federais indutores do processo de municipalização, permitiram concluir que o processo de descentralização pela via da municipalização, induzida pelo governo federal, produziu um efeito desagregador das redes municipais, afetando diretamente a expansão e a qualidade do ensino. Sua análise

(...) demonstrou o quanto a política de descentralização favoreceu a concentração de recursos e de poder sob o controle dos mesmos grupos econômicos e políticos que se associam entre si em todos os níveis e setores da estrutura da sociedade capitalista que temos no Brasil e em toda a América Latina. (ROSAR, 1997, p. 138).

E que as experiências de descentralização que foram implementadas em vários países da região,

(...) evidenciaram que as relações centro-periferia reproduzem os padrões de dependência em relação ao poder central, dado que a estrutura fiscal permanece favorecendo a captação de recursos a nível central. Por outro lado, os programas de capacitação dependem de critérios financeiros e os recursos vêm decrescendo com o descomprometimento do governo central. (ROSAR, 1997, p. 112).

Igual conclusão chegou Cunil (1999) ao estudar o processo de descentralização do ensino na América Latina, especialmente no Chile. Para a autora, a descentralização se converteu numa estratégia para promover a retirada do Estado, sendo executada em duas faces: a privatização e a municipalização. Concluiu que nenhuma das reformas de descentralização conseguiu que o acesso, a eficiência ou a qualidade da educação sejam mais equitativamente distribuídas. Os estudos informam de um aumento da iniquidade em consequência da transferência da autoridade para níveis mais baixos.

De maneira que não necessariamente maiores níveis de descentralização estatal não social redundam em mais e melhores políticas sociais que ampliam os direitos econômicos e sociais e fortalecem os níveis de auto-organização política e de auto-organização social. (Idem, p. 44).

Interessa ao nosso trabalho detectar os principais fatores que determinam a aceitação ou não dos entes federados de políticas de descentralização de políticas sociais, no caso a educacional. Arretche (2000) nos oferece elementos importantes. Para a autora os fatores determinantes de um processo de descentralização de políticas sociais podem ser classificados

em fatores de tipo estrutural (de natureza econômica ou político-administrativa), fatores de tipo institucional e ainda fatores ligados à ação política (relação entre os três níveis de governo ou relações entre Estado e sociedade).

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

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

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

## **5 EDUCAÇÃO DIANTE DA CRISE DO CAPITAL**

### **5.1 Educação na nova ordem do capital**

Trabalhamos com o conceito de educação como um campo de disputa da hegemonia na sociedade. Para isso é necessário que a educação seja apreendida no plano das determinações e relações sociais e, portanto, ela mesma constituída e constituinte destas relações. Ou seja, apreender a função social dos diversos processos educativos na produção e reprodução das relações sociais (FRIGOTTO,2000).

No mundo dominado pelo capital, a educação institucionalizada tem servido ao propósito de fornecer os conhecimentos e o pessoal necessário ao funcionamento da máquina produtiva (em expansão do sistema do capital), como também tem gerado e transmitido o quadro de valores que auxilia na legitimação dos interesses das classes dominantes.

As instituições educacionais se adaptaram no decorrer do tempo, de acordo com as determinações reprodutivas em mutação do sistema do capital. Com o decorrer do tempo abandonaram a brutalidade e a violência legalmente impostas, pois a gestão dura e inflexível revelou-se um desperdício econômico ou mesmo se mostrou supérflua.

Podemos afirmar que as determinações gerais do capital afetam toda educação e não somente as instituições formais. A questão crucial para o capital é assegurar que cada indivíduo adote como suas as metas de reprodução do sistema. Portanto, de maneira bem ampla, a educação está relacionada a uma questão de “internalização” pelos indivíduos da legitimidade da posição que lhes foi atribuída na hierarquia social, sendo que as instituições formais fazem parte de maneira importante do sistema global de “internalização”. Quer os indivíduos participem ou não das instituições formais, eles devem ser induzidos a uma aceitação ativa dos princípios reprodutivos dominantes e, ao internalizar as pressões externas, devem adotar as perspectivas globais como limites inquestionáveis para as suas aspirações pessoais (MÉSZÁROS, 2005).

Ressaltamos, contudo, que a educação formal não é a força ideologicamente primária que consolida o sistema do capital (não sendo por isso tampouco capaz, de por si própria, fornecer uma alternativa libertadora). Sua tarefa é produzir tanto ‘consenso’ quanto for capaz, sendo que para as classes dominantes a educação dos trabalhadores deve habilitá-los técnica, social e ideologicamente para o trabalho. No outro extremo, podemos dizer que para os

trabalhadores a educação é desenvolvimento de potencialidades e apropriação de ‘saber social’ - conjunto de conhecimentos e habilidades, atitudes e valores que são produzidos pelas classes, em uma situação histórica dada de relações para dar conta de seus interesses e necessidades (FRIGOTTO, 1995).

Diante da consolidação das teses neoliberais, é necessário compreender a visão difundida por estes dos motivos e das soluções para a crise educacional. Para os neoliberais o sistema educacional enfrenta uma crise de eficiência, eficácia e produtividade. A crise foi provocada por uma expansão desordenada e anárquica do sistema educacional. Aceitam a existência de mecanismos de exclusão e discriminação dentro da escola, mas estes seriam produzidos pela própria ineficácia da escola, ou seja, fruto da crise gerencial por que a escola passa.

A crise se explicaria pelo caráter estruturalmente ineficiente do Estado para gerenciar as políticas públicas e a crise de qualidade é explicada pela falta de um verdadeiro mercado educacional. Somente um mercado educacional poderia promover os mecanismos que garantiriam eficácia e a eficiência, ou seja, competição interna, sistema de prêmios e castigos com base no mérito e no esforço individual.

A palavra equidade é utilizada pelos neoliberais como contraponto de igualdade. Articula-se com um dado conceito de justiça, que reconhece a necessidade de respeitar (e promover) as diferenças naturais. Assim, equidade e igualdade “contrapõem-se, sendo a primeira uma noção que promove as diferenças produtivas entre os indivíduos, enquanto que a segunda tende a reproduzir um critério homogeneizador de caráter artificial a serviço de aparentes interesses coletivos” (GENTILI, 1996, p.43).

Para os neoliberais, o Estado de Bem-Estar e as diferentes formas de populismo intensificaram os efeitos improdutivos da escola. E com este argumento irão questionar a própria noção de direito e a concepção de igualdade. Para eles, a democracia deveria apenas permitir aos indivíduos desenvolver sua inesgotável capacidade de livre escolha através do mercado, sendo que a crise é produto da difusão da noção de cidadania, um conceito que teria gerado falsas promessas e falta de reconhecimento do valor individual da competição.

Com isso, o neoliberalismo realiza uma significativa operação estratégica, que é a transferência da educação da esfera política para a esfera do mercado, questionando assim seu caráter de direito.

A visão neoliberal ampara-se no economicismo da teoria do capital humano, base teórica

das reformas educacionais estimuladas a partir da década de 70. A idéia-chave da teoria do capital humano é a de que um acréscimo na instrução, no treinamento e na educação, corresponde um acréscimo marginal de capacidade de produção.

Ou seja, a idéia de capital humano é uma quantidade ou um grau de educação e de qualificação, tomado como indicativo de um determinado volume de conhecimentos, habilidades e atitudes adquiridas, que funcionam como potencializadoras da capacidade de trabalho e de produção. Desta suposição deriva-se que o investimento em capital humano é um dos mais rentáveis, tanto no plano geral do desenvolvimento das nações, quanto no plano da mobilidade individual (FRIGOTTO, op. cit., p.41).

É uma concepção utilitarista, imediatista e fragmentária do conhecimento, concebido como uma mercadoria e não como um processo. A esta perspectiva fragmentária do mercado, juntou-se o estilhaçamento dos processos educativos e de conhecimento difundidos pelas posturas pós-modernistas, que valorizam a particularidade, o subjetivismo e o fortuito.

Para Gentili (1996) existe um “Consenso de Washington” também no plano educacional, que se baseia na necessidade de estabelecer mecanismos de controle e avaliação da qualidade dos serviços educacionais, na subordinação da produção educacional às necessidades do mercado.

O conceito de qualidade formulado pelos neoliberais vem do universo empresarial. As escolas passam a ser avaliadas como empresas, pois se constituem em locais de produção de um tipo específico de mercadoria (conhecimento), de preferência por métodos similares ao Total Quality Control (TQC).

Cabe ao mercado de trabalho emitir os sinais que permitam orientar as decisões educacionais, tendo como tarefa promover a empregabilidade, entendida como a capacidade flexível do indivíduo se adaptar as demandas do mercado, cabendo a educação oferecer a ferramenta necessária para o indivíduo competir no mercado.

Ocorre uma dinâmica paradoxal, onde se desenvolvem lógicas articuladas de descentralização centralizante e de centralização descentralizada. Assim temos um processo de municipalização do ensino, com o repasse dos fundos públicos para níveis mais micro do Estado. Tudo isso articulado com o enfraquecimento dos sindicatos e flexibilização das formas de contratação dos professores.

As conseqüências práticas da hegemonia destas visões são sentidas em nossos países,



através do aumento dos subsídios do Estado ao capital privado, a proliferação de escolas comunitárias, adoção de escolas públicas por empresas, ONGs disputando o fundo público, em sua grande maioria, para auto-pagamento e, inclusive, experiências de repasse de recursos para cidadãos pobres, os quais devem comprar no mercado os serviços educacionais.

Resumidamente podemos dizer que a perspectiva liberal ou neoliberal de educação enxerga o processo educacional e de formação humana tendo como sujeito definidor as necessidades e demandas do processo de acumulação do capital, ou seja, a educação deve ser regulada e estar subordinada à esfera privada (FRIGOTTO, 2000).

Do outro lado da trincheira desta luta podemos situar a perspectiva transformadora de educação. A educação é concebida “como uma prática social, uma atividade humana e histórica, que se define no conjunto das relações sociais, no embate dos grupos ou classes sociais, sendo ela mesma forma específica de relação social” (Idem, p.31). O sujeito dos processos educativos aqui é o homem e suas múltiplas e históricas necessidades. Por isso, a luta é para que a qualificação humana não seja subordinada às leis do mercado, seja na forma de adestramento, seja na forma de polivalência e formação abstrata. Por fim, concebe o trabalho como princípio educativo, por ser o pressuposto fundante do devenir humano, partindo-se da hipótese de superação do trabalho manual (e sua redução) como também a supressão da relação capitalista.

## **5.2 A influência do Banco Mundial na educação**

Com a crise dos anos 80 o Banco Mundial passou a impor condicionalidades para novos empréstimos e em conjunto com o Fundo Monetário Internacional passou a intervir na formulação da política interna dos países. Não tanto pelo volume de recursos, mas pela necessidade de seu aval para empréstimos internacionais. O objetivo dos programas de ajuste é assegurar o pagamento da dívida e transformar a estrutura econômica dos países, dentro da receita emanada do Consenso de Washington. Passados 20 anos de implementação destes programas, os mesmos não foram capazes de resolver o problema da dívida nem garantiram sustentabilidade ao desenvolvimento dos países (SOARES, 2000; SILVA, 1999).

Apesar da ênfase dada ao combate à pobreza nos últimos anos, o Banco Mundial não questiona o caráter excludente das políticas de ajuste e suas propostas restringem o financiamento das áreas sociais, ou seja, a ênfase tem caráter instrumental. Para superar os

limites da globalização, apresenta dois componentes: a) promover o uso produtivo do recurso mais abundante dos pobres – o trabalho e b) fornecer aos pobres os serviços sociais básicos.

O Banco propõe focalizar as políticas públicas na população mais pobre. Para Coraggio (2000) essa política é baseada num modelo dual, pois na essência significa uma redistribuição de recursos públicos dos setores médios para os pobres, acompanhada de uma redução na qualidade e complexidade dos serviços públicos.

A concepção subjacente é que tendo melhor acesso aos serviços básicos, os pobres terão maior capital humano e assim maior probabilidade de realizar trabalhos produtivos e obter renda. Porém,

(...) em uma economia de mercado, a efetivação dessa capacidade depende do acesso a outros recursos (terra, crédito, tecnologia, informação, etc) e da organização sócio-técnica dos usos do excedente econômico: da estrutura dos investimentos de capital, das tecnologias desenvolvidas, dos bens e serviços que produz, etc... (Idem, p.92)

O marco teórico do Banco Mundial para a educação é a teoria econômica neoclássica. Utilizando a “função de produção agregada”, explica que o aumento do PIB depende da acumulação de capital físico, das variações no fator trabalho e de um fator que se chamou de “capital humano”. Estabelece correlação entre sistema educativo e sistema de mercado, entre escola e empresa, entre pais e consumidores, entre relações pedagógicas e relações de insumo-produto e entre aprendizagem e produto.

Como regra deve-se deixar a atividade a mercê da concorrência, para que a interação entre consumidores e fornecedores de serviços educacionais defina a quantidade de educação, seus conteúdos e pedagogias. A exceção é a intervenção estatal focalizada na pobreza. Por isso, recomenda investir na escola primária, para aumentar a renda dos mais pobres.

Tommasi (2000) afirma que a estratégia do Banco Mundial para o Brasil é encorajar o crescimento econômico e desenvolvimento social, através de projetos que melhorem a eficiência dos gastos públicos, escolham corretamente a população-alvo e ampliem os serviços oferecidos aos pobres. Financia prioritariamente ações que; a) providenciem livros didáticos; b) melhorem a habilidade de professores em técnicas de sala de aula (capacitação) e c) elevem a capacidade de gerenciamento setorial, especialmente monitoramento de desempenho, nos moldes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

Apresenta nos acordos um componente denominado de “inovações educacionais”, o

qual prevê financiamento direto para escolas, estabelecendo formas de competição entre elas, visando desenvolver valores de “eficiência” do mercado. Prevê também apoio a medidas que repassem para a sociedade civil (através de ONGs) serviços educacionais, reforçando a necessidade de políticas de baixo custo e que diminuam a responsabilidade do Estado.

A autora considera que seja necessário se fazer uma análise crítica sobre o modelo de reforma que está se impondo, centrada na educação básica, na busca de maior produtividade, relação custo/benefício, na descentralização, no fortalecimento da autonomia da escola, na ênfase em “insumos” pedagógicos e na competição entre escolas.

Altmann (2002) analisando o Relatório do Banco Mundial intitulado Prioridades e Estratégias para a Educação, produzido em 1995, considera que o mesmo dá grande ênfase ao estabelecimento de padrões de rendimento e à necessidade de se dar atenção aos resultados da educação. E que a prioridade deveria ser mais privatização, mais gerenciamento por objetivos e uso de indicadores de desempenho e mais controle pelos usuários. Na mesma direção, Frigotto e Ciavatta (2003) consideram que o referido texto recomenda a reforma do financiamento e da administração da educação, começando pela redefinição da função do governo e pela busca de novas fontes de recursos, o estreitamento dos laços da educação profissional com o sistema produtivo, o estreitamento dos laços entre público e privado e retoma os pressupostos da teoria do capital humano, ou seja, defende que a educação básica deveria ajudar a reduzir a pobreza, aumentando a produtividade do trabalho dos pobres, reduzindo a fertilidade e melhorando a saúde.

## **6 PRESSUPOSTOS DOS GOVERNOS FHC E LULA**

### **6.1 Caracterização dos governos de Fernando Henrique Cardoso**

O início do Governo FHC (1995) representa o epílogo da disputa de três projetos societários de Brasil, que conviveram e lutaram entre si durante o século XX. O primeiro projeto é o liberalismo econômico, o qual teve sua formulação econômica moderna dada pela política monetarista e pela ortodoxia. O segundo é o nacional desenvolvimentismo, presente na Constituinte de 1891 e hegemônico nos anos 30. O terceiro é o desenvolvimento econômico nacional e popular, que “nunca ocupou o poder estatal, nem comandou a política econômica de nenhum governo republicano, mas teve enorme presença no campo da luta ideológico-cultural e das mobilizações democráticas” (FIORI, 2002, apud FRIGOTTO, 2003, p. 3).

O período de transição do regime militar em nosso país foi marcado pela incapacidade da burguesia em oferecer uma saída estável ao país. Somado a esse fator, as mobilizações democráticas conseguiram que a Constituição de 1988, especialmente no capítulo da ordem econômico-social, incorporasse de maneira ampla as teses do projeto de desenvolvimento nacional e popular. A vitória de Collor deixou inconclusa esta transição e representou uma saída improvisada diante da possibilidade de vitória de uma candidatura patrocinada pelos partidos de esquerda.

O Brasil foi o último país da América Latina a implantar um projeto neoliberal. Isso se deveu às dificuldades de soldar distintos interesses das diversas frações do capital e devido à intensa atividade política desenvolvida pelas classes trabalhadoras na década de 1980. No entanto, a mobilização dos trabalhadores ameaçou o poder das classes dominantes, mas não conseguiu tornar hegemônico seu projeto nacional e acabou possibilitando a unificação das frações do capital em torno do projeto neoliberal, representado pela candidatura de Fernando Collor no segundo turno das eleições de 1989.

Até a década de 80 o eixo unificador entre os empresários e economistas de oposição (chamados de heterodoxos) era a defesa de um projeto neodesenvolvimentista como resposta à crise do Modelo de Substituição das Importações e era expresso pela defesa de uma reforma do sistema financeiro, controle público das empresas estatais preservando setores estratégicos, política industrial que privilegiasse os setores capazes de irradiar tecnologia e uma política de

investimentos estatais que maximizasse a geração de empregos.

A falência do Plano Cruzado mostrou para as diversas frações do capital de que a crise era de caráter estrutural. “O discurso liberal radical, combinado com a abertura da economia e o processo de privatizações inaugura o que poderíamos chamar da ‘era liberal’ no Brasil” (FILGUEIRAS, 2000, p. 83-84). Ocorreu uma reconfiguração do bloco dominante que passa a ser composto pelo capital financeiro internacional, pelos grandes grupos econômico-financeiros nacionais e pelo capital produtivo multinacional. Adicionalmente o projeto neoliberal atrai como aliados a classe média alta, novos ricos que rejeitam qualquer coisa parecida com um estado de Bem-Estar Social, o qual não se beneficiariam e ajudariam a financiar.

As eleições de 1989 representaram o ápice das mobilizações dos trabalhadores, as quais ameaçaram a estabilidade do poder das classes dominantes, mas não conseguiram tornar hegemônico seu projeto nacional e acabaram possibilitando a unificação das frações do capital em torno do projeto neoliberal, representado pela candidatura de Fernando Collor no segundo turno das eleições de 1989.

O Plano Collor, pela primeira vez, não se resumia ao simples combate a inflação.

(...) era um programa de reformas estruturais do Estado e das relações deste com o setor privado e do capital com o trabalho, nos moldes da doutrina neoliberal: privatização, abertura comercial e financeira e ataques aos direitos sociais e trabalhistas – com a desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho e das relações trabalhistas. (FILGUEIRAS, 2005, p. 11).

A vitória da implementação do projeto neoliberal só foi possível por um ato de força do Estado e pelos embates entre distintas frações do capital e destas com as classes trabalhadoras, não sendo fruto do livre e natural funcionamento dos mercados. Apesar dos avanços programáticos neoliberais de Collor, este não conseguiu estabilizar a economia e levou o país a uma recessão.

O seu término precoce foi motivado: 1º- porque o discurso e prática neoliberais ainda dividiam as elites, especialmente o empresariado; 2º - o país já possuía uma ordem democrática formal; 3º – a suposta base social (os descamisados) era totalmente frágil e inorgânica. O impeachment de Collor resultou de sua incapacidade de fazer os ajustes necessários à nova ordem mundial.

A eleição de Fernando Henrique Cardoso para presidente do Brasil significou para a burguesia brasileira a possibilidade de ter no governo uma liderança capaz de construir um projeto hegemônico de longo prazo, ao mesmo tempo associado e subordinado à nova ordem mundial do capital. Seu governo teve um perfil de centro-direita, seguindo fielmente as orientações do Consenso de Washington e foi responsável pela efetivação de um conjunto de reformas do Estado Brasileiro.

Para Figueiras (2005) os governos FHC soldaram as diversas frações do capital, através da implantação negociada do projeto sob a hegemonia do capital financeiro. Em seus governos imperou a lógica da estabilidade monetária apoiada na valorização cambial e em taxas de juros elevadas, acompanhada de desregulamentação e abertura comercial e financeira, privatizações e desregulação do mercado de trabalho. FHC soube explorar bem o consenso existente, baseado na necessidade de desregular o mercado de trabalho e ao mesmo tempo as relações trabalhistas. No geral, sua política provocou uma grande vulnerabilidade externa, acompanhada por uma crescente fragilização financeira do setor público, que se expressou na elevação da dívida externa e interna, tanto do setor público quanto privado.

O governo FHC, especialmente no seu primeiro período

resultou no aumento da dependência externa do país e no crescimento acelerado da dívida pública; na desnacionalização da estrutura produtiva e financeira; em taxas de crescimento diminutas, as menores da história do Brasil; na precarização violenta do mercado de trabalho – com a elevação das taxas de desemprego e subemprego para níveis nunca antes atingidos, a ampliação da informalidade e a redução dos rendimentos reais dos trabalhadores. (Idem, p. 15).

Frigotto (2003) enumera os pressupostos teóricos que orientaram este governo. O primeiro é a afirmação de que se acabaram as polaridades, a luta de classes, as ideologias, as utopias igualitárias e as políticas de Estado nela baseadas. O segundo pressuposto é de que estaríamos num novo tempo – de globalização, de modernidade competitiva, de reestruturação produtiva, de reengenharia – e que a inserção inevitável do Brasil neste cenário estava atrasada.

De uma maneira mais detalhada Chauí (1999) já havia sistematizado as idéias fundantes da chamada “Terceira Via”, na qual Fernando Henrique Cardoso buscou insistentemente inscrever o seu governo, tendo ao seu lado governantes como Tony Blair

(Inglaterra) e teóricos como Giddens. A origem deste termo é pouco ilustre: foi empregada pelo fascismo para indicar um projeto e um programa econômico, social e político que se pretendia equidistante do liberalismo e do socialismo/comunismo. Tanto outrora como agora, a idéia de Terceira Via tem a pretensão de colocar-se além da direita liberal e da esquerda socialista-comunista. Seus defensores apresentam cinco dogmas constitutivos da Terceira Via:

1ª. Política: trata-se de "modernizar o centro", aceitando a idéia de justiça social e rejeitando a de "política de classes" e de igualdade econômica. O governo deve ser uma das condições para a expansão e o desenvolvimento da liberdade individual;

2ª. Economia: trata-se de criar uma "economia mista" que equilibre regulação e desregulação, levando em conta os aspectos não-econômicos da vida social. Deve criar bases institucionais para os mercados, uma vez que estes dependem de grande acumulação de capital que não pode ser feita diretamente pelo mercado;

3ª. Governo: o principal problema para o Estado democrático é o de sua legitimidade, e esta só será reconquistada com uma reforma administrativa que torne o Estado um administrador tão competente como uma grande empresa;

4ª. Nação: a nação não tem sentido no mundo da globalização, mas isso não significa que ela não tenha sentido nenhum. Deve-se reinventar a nação num mundo cosmopolita como "força estabilizadora e freio à fragmentação" e como "condição do possível desaparecimento das guerras de grandes proporções entre os Estados"; e

5ª. Bem-Estar Social: devem-se corrigir os excessos e efeitos perversos do Estado-Providência (burocracia, comodismo, passividade, safadeza) e reformar o Estado de Bem-Estar, tendo como agentes os indivíduos e outros órgãos, que não o Estado, criadores de riqueza (CHAUÍ, 1999).

Com estes pressupostos, o governo FHC desenvolveu estratégias de ajuste baseadas na desregulamentação da economia, visando a retirar obstáculos às leis do mercado, descentralização e autonomia, transferindo aos agentes a responsabilidade de disputar no mercado a venda de produtos e serviços e privatização, onde o mercado passa a ser o regulador.

Um documento essencial para analisar esses pressupostos é o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995). Em análise pormenorizada deste documento Medeiros (2002) verificou que para o Governo FHC a crise do Estado é caracterizada pela crise fiscal, pelo esgotamento da estratégia interventora do Estado e pela necessidade de

superação do modelo de administração pública de tipo burocrática. Por isso o Plano considera inadiável um ajuste fiscal duradouro, reformas econômicas orientadas para o fortalecimento do mercado e reforma da previdência social, dentre outras medidas.

Realmente, para o Plano Diretor a reforma do Estado será realizada num contexto de redefinição do seu papel “que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (BRASIL, 1995, p.17). E professa uma descentralização para um setor denominado de “público não-estatal”<sup>8</sup>, o qual ficaria responsável pela “execução de serviços que não envolvem o exercício do poder do Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos esse processo de ‘publicização’” (Idem, pp 17-18).

O projeto educacional de FHC é coerente com o seu projeto de ajuste. O ideário empresarial e mercantil de educação escolar que foi implantado trabalha com uma perspectiva individualista, dualista e fragmentária. Trabalha com o conceito de empregabilidade e de competências. Enfim, é uma educação direcionada para suprir as necessidades de reprodução do capital (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003).

A educação básica, de direito social de todos, passa a ser cada vez mais encarada como um serviço a ser prestado e adquirido no mercado ou na filantropia. Por isso é possível afirmar que na área educacional a sua dimensão mais profunda é a privatização do pensamento pedagógico. Ela foi efetivada pelo governo ao adotar as teses neoliberais e do mundo dos negócios, veiculadas pelo Banco Mundial, como pensamento educacional de Estado.

A influência das agências internacionais no governo FHC foi significativa, com destaque para as multilaterais de financiamento como as vinculadas ao Banco Mundial e os órgãos voltados para cooperação técnica. Os empréstimos feitos junto a estes organismos vieram acompanhados de critérios contratuais nem sempre transparentes e a influência na política educacional foi sempre muito superior à proporção de recursos liberados ao nosso país (CURY, 2002; ALTMANN, 2002).

Não se tratou de uma simples ingerência externa, mas de um processo mais complexo, onde se apresenta de maneira hegemônica uma concepção e a uma cultura de associação,

---

<sup>8</sup> Para uma compreensão de como o conceito de público não-estatal foi utilizado no período estudado ver BRESSER, Luiz; GRAU, Nuria, 1999.



subordinação ao capital e de verdadeira neocolonização. A presença de missões e de técnicos do Banco Mundial no Brasil é anterior ao Governo FHC, sendo ilustrativo o período pós 1964, quando foram assinados os Acordos MEC-USAID<sup>9</sup>, entregando a reorganização da educação brasileira aos técnicos da Agency for International Development (AID). O que chama a atenção é

(...) a receptividade que este pensamento encontra nos técnicos brasileiros e que se materializa na criação de uma estrutura paralela ao MEC para fiscalizar, avaliar e pressionar, com a anuência do governo federal. A presença e a atuação desses técnicos foi exemplar na década de 1990, pela sua capacidade de servir-se da estrutura organizacional para canalizar seus objetivos, ideologias, estratégias e concepção de educação (SILVA, 2003, p.288).

O ideário pedagógico dos parâmetros e diretrizes curriculares e dos processos de avaliação estão centrados numa concepção produtivista e empresarial das competências e da competitividade: o objetivo é formar em cada indivíduo um banco ou reserva de competências que lhe assegure empregabilidade. Portanto, neste governo, a função social da escola foi direcionada ao enfraquecimento das perspectivas ético-políticas que afirmam a responsabilidade social e coletiva e ao reforço de uma ética individualista, privatista e consumista (FRIGOTTO, *op. cit.*).

E hegemonia alcançada pela burguesia brasileira neste governo fica mais clara quando analisamos o conjunto de políticas por ele implementadas. Destaque para a legislação aprovada com forte impacto no financiamento da educação: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), a Emenda Constitucional nº 14 que, entre outras medidas, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e sua regulamentação (Lei nº 9.424/1996), e o Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001). Muito já se produziu de análise sobre essa legislação, dentre os quais podemos citar Saviani, 1997; Monlevade e Ferreira, 1997; Melchior, 1997; Davies, 1998; Arelaro, 1999; Dourado, 1999; Pinto, 2000; Silva, 2003 e Vasquez, 2003.

---

<sup>9</sup> MEC USAID é a fusão das siglas Ministério da Educação (MEC) e United States Agency for International Development (USAID). Simplesmente conhecidos como acordos MEC-USAID cujo objetivo era introduzir no Brasil o modelo educacional estadunidense. Os técnicos oriundos dos Estados Unidos criaram a reforma da educação pública que atingiu todos os níveis de ensino.

Não existe consenso sobre o balanço desta política. Alguns autores enxergam que a mudança estrutural das formas de gestão é apresentada como um dos eixos norteadores do governo FHC. Esta mudança teria como fundamentos a eliminar desperdícios para aumentar a eficiência, a promoção da descentralização, a melhoria da qualidade do ensino, universalizar sempre que isso for necessário e legítimo e reestruturar benefícios e serviços para aumentar o impacto redistributivo. Os esforços pela descentralização estariam fundados “na positiva inflexão do governo federal em limitar sua presença ao gerenciamento da implementação e ampliar seu papel na formulação e coordenação de políticas em âmbito nacional” (CASTRO; BARRETO; CORBUCCI, 1999. p. 01).

Trilhamos um caminho bem diverso. Realizando um balanço da implantação de um dos principais pilares da política de FHC, ou seja, o FUNDEF, (Araújo, 2005) já afirmávamos que o mesmo representou a legalização da política de omissão da União com o financiamento da educação básica e que serviu de propulsor do processo de municipalização do ensino fundamental em nosso país. Os efeitos desse processo foram perversos, pois o mesmo “não foi acompanhado de reformas na distribuição de recursos, os quais continuaram concentrados na União e, na maior parte dos casos, representou uma precarização dos serviços oferecidos” (Idem, p.81).

Um dos pilares da política educacional do Governo FHC foi a implantação de uma dada concepção de avaliação da educação. Sousa (2003) enumera as principais características dos procedimentos adotados pelo governo federal nesse período: a) ênfase nos produtos ou resultados; b) atribuição do mérito tendo por base um olhar individualizado sobre instituições ou alunos; c) dados de desempenho apresentados de forma a permitir classificações; d) predomínio de dados quantitativos; e) grande peso para a avaliação externa, de maneira desarticulada da auto-avaliação. Uma avaliação, pautada em tais características imprime uma lógica nos sistemas de ensino que se expressa “no estímulo à competição entre as instituições educacionais e no interior delas, refletindo-se na forma de gestão e no currículo” (Idem, p.187).

O princípio é o de que a avaliação gera competição e a competição gera qualidade. Nesta perspectiva assume o Estado a função de estimular a produção dessa qualidade. As políticas educacionais ao contemplarem em sua formulação e realização a comparação, a classificação e a seleção incorporam, conseqüentemente, como inerente aos seus resultados a exclusão, o que é incompatível como direito de todos à educação. (Ibidem,

p.188).

Em toda esta legislação está presente a política de descentralização de atribuições e recursos e de focalização das políticas públicas. Nesta lógica, a descentralização é vista como um instrumento de modernização gerencial da gestão pública e como um poderoso Mecanismo para corrigir as desigualdades educacionais, por meio da otimização dos gastos públicos. Um dos programas criados no governo FHC que é ilustrativo dessa lógica é o Programa Dinheiro Direto na Escola. Na verdade,

(...) apesar de os postulados democráticos serem recorrentemente reafirmados, estes se apresentam como justificativa da transferência de competências da esfera central de poder para as locais, respaldadas em orientações neoliberais, com o objetivo de redução do Estado às suas funções mínimas, de acordo com as inspirações/adaptações de corte hayek-smithiano. (AZEVEDO, 2002, p.54).

Em relação à focalização é preciso ter em conta que a mesma “é um modo de priorizar uma etapa de ensino cujo foco pode significar o recuo ou o amortecimento ou o retardamento quanto à universalização de outras etapas da educação básica e a sua sustentação por meio de recursos suficientes” (CURY, 2002, p.175).

Enfim, realizando um balanço crítico do governo FHC, pode se afirmar que foi

(...) um governo que conduziu as diferentes políticas de forma associada e subordinada aos organismos internacionais, gestores da mundialização do capital e dentro da ortodoxia da cartilha do credo neoliberal, cujo núcleo central é a idéia do livre mercado e da irreversibilidade de suas leis (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p.103).

E, ao contrário de Collor de Mello, que foi um bonapartista aventureiro, fonte inesgotável de irracionalidade, “com FHC e a sua racionalidade acentuada o país descarrilou nos trilhos do social-liberalismo, eufemismo designado aos socialistas e social-democratas que praticam o neoliberalismo” (ANTUNES, 2005, p.165).

Além dos efeitos devastadores nas condições de vida dos trabalhadores e de ter aumentado a dependência do país, o governo FHC não conseguiu seu principal objetivo, pois não ocorreu uma consolidação da hegemonia burguesa de maneira estável.

A consolidação da hegemonia, no interior do bloco dominante, do capital

financeiro internacional e dos grandes grupos econômico-financeiros, não conseguiu se estender para o conjunto da sociedade, apesar do ajuste sofrido pelo projeto neoliberal – por absoluta dificuldade de incorporação econômico-social dos segmentos mais expressivos das classes trabalhadoras. (FILGUEIRAS, 2005, p.18).

## 6.2 Caracterização do governo Lula

### 6.2.1 As expectativas da esquerda

Foi o fracasso do neoliberalismo tardio de Fernando Henrique Cardoso que propiciou o favoritismo de Lula nas eleições de 2002. Ou seja, a expectativa de vitória de Lula fosse também a vitória das forças políticas que efetivaram a resistência ativa às políticas neoliberais, as quais esperavam que o novo governo tivesse como tarefa e compromisso ético-político uma inversão de direção primeiramente no modelo econômico, condição primordial para a mudança concomitante nas demais esferas e, posteriormente mudanças nas políticas sociais e educacionais. Para essas forças políticas, o novo governo estaria diante de um desafio grandioso, que seria o de

(...) desenhar um programa alternativo e contrário ao modelo atual, capaz de responder às reivindicações imediatas do mundo do trabalho, mas visualizando um horizonte societal distinto e alternativo, que não tenha ilusões quanto ao caráter destrutivo da lógica hoje predominante (ANTUNES, 2005, p. 135).

Segundo Antunes (2005) a expectativa da esquerda brasileira<sup>10</sup> era que o Governo Lula operasse uma mudança profunda da política econômica, contraditando os interesses do FMI e dos organismos multilaterais. Para isso, conteria o fluxo de capitais que migram para o sistema financeiro internacional e que esgotam a produção de nossa riqueza. Também realizaria um combate à implantação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) que, se efetivada, consolidará o domínio econômico, político, cultural e da propriedade intelectual norte-americana sobre a América Latina. Seria um governo que recuperaria a dignidade do salário mínimo e iniciaria uma reforma agrária, imprescindível para desmontar a miséria

---

<sup>10</sup> A esquerda é identificada com aqueles que se propõem a lutar por mudanças no sistema capitalista, seja no sentido de reformulá-lo, ou seja, no sentido de superá-lo e instituir um outro sistema. Neste trabalho denominamos de esquerda brasileira as várias correntes ideológicas de segmentos sociais e organizações

brasileira. Um governo que recuperaria a *res publica* contra a secular privatização do Estado brasileiro. Enfim, seria “o início de um programa efetivo de mudanças, com prazos e caminhos construídos com sólida impulsão social” (Id., p.2)

Levando em consideração a situação do país deixado por FHC, o novo governo se defrontaria com um pêndulo.

Enquanto, de um lado, os capitais transnacionais (com a aquiescência dócil do que resta dos capitais nativos) puxarão o pêndulo para o centro e para a direita, visando a implementação de políticas de conformidade com seus interesses, sob a batuta do FMI e do BM, de outro lado, o universo multifacetado do mundo do trabalho, através de suas ações concretas pela base, por seus sindicatos, movimentos sociais urbanos e rurais, partidos e movimentos de esquerda, deverão respaldar, amparar, impulsionar e mesmo exigir do Governo Lula a elaboração de programas e de políticas que garantam e ampliem os direitos e conquistas dos trabalhadores contra a lógica destrutiva dos capitais (Ibidem, p.142)

Diante de um país que estaria “(...) sendo levado a um beco sem saída de estagnação e desemprego por uma política econômica que capitulou à insensatez do totalitarismo de ‘mercado’”(MANIFESTO, 2003, p. 01), e diante do fato de que qualquer questionamento dos pressupostos de uma política econômica neoliberal havia se tornado um verdadeiro tabu, face ao risco da especulação do “mercado”, a esperança é que

O atual Governo, que foi eleito em função de expectativas de mudança, tem diante de si a responsabilidade de evitar que a crise social herdada se transforme numa crise política de proporções imprevisíveis, a exemplo do que tem ocorrido em outros países da América do Sul contemporaneamente, e do que ocorreu historicamente na Europa, nos anos 20 e 30. (Idem, p.02).

Nesse cenário é que a expectativa dos educadores, expressa no posicionamento das entidades sindicais, científicas e de personalidades reunidas em torno do Fórum em Defesa da Escola Pública, era que o governo Lula removesse toda a legislação educacional que pautou as reformas neoliberais do governo anterior e desarticulasse o núcleo central do projeto pedagógico da pedagogia do capital: a ideologia das competências e da empregabilidade seguida pelos parâmetros e diretrizes curriculares.

## 6.2.2 Balanços preliminares do primeiro mandato de Lula

Após um ano de vigência do Governo, Sader (2004) busca estabelecer parâmetros para uma análise criteriosa de suas ações. Não considera correto ser utilizado como instrumental de análise a comparação com outros governos de esquerda, sejam aqueles denominados de governos de frente popular (Espanha e França), seja o governo de Salvador Allende (Chile, 1970). A conjuntura que levou a constituição dos primeiros foi a ascensão de Hitler e Mussolini na Europa e a postura da Internacional Comunista<sup>11</sup> de propor frentes amplas com forças democráticas anti-fascistas. Já o governo Allende foi fundado numa aliança entre os partidos socialista e comunista e se propunha uma transformação do capitalismo.

O Governo Lula surge em contexto bastante diferente. Não existe mais o cenário de bipolaridade entre blocos capitalista e socialista, mas sim a hegemonia norte-americana. No lugar de objetivos anti-capitalistas, coloca-se a luta contra o neoliberalismo. “É neste marco que se insere o governo do PT, no desafio de sair do modelo neoliberal, que devastou o Brasil e a quase totalidade do continente latino-americano” (Id., p.86).

Portanto, o critério fundamental para análise do Governo Lula seria responder a seguinte pergunta: em que medida este governo consegue sair do modelo neoliberal? O autor considera que o Governo Lula em seu primeiro ano foi conservador, seja na política econômica, nas duas reformas apresentadas ao Congresso Nacional (previdenciária e tributária) e também no seu discurso, o qual caracteriza como desmobilizador, crítico dos movimentos sociais e sem a devida menção ao neoliberalismo. Considera que a política econômica herdada do governo anterior “foi mantida e aprofundada, com a intensificação do ajuste fiscal, que congelou recursos para a obtenção de superávits fiscais superiores aos solicitados pelo FMI, com o objetivo anunciado de diminuir a fragilidade externa da economia (Ibidem., p.86).

**A coligação eleitoral que deu a Lula a vitória eleitoral em 2002 trabalhou com as contradições dentro do bloco dominante, fazendo críticas ao capital financeiro e defendendo vigorosamente o capital produtivo. Essa estratégia está expressa no documento Carta aos Brasileiros, lançado na reta final da disputa eleitoral.**

**Uma vez no governo, Lula manteve em primeiro plano os interesses e a política**

---

<sup>11</sup> A história da Internacional Comunista remonta a 1864, quando foi criada a Associação Internacional dos Trabalhadores (AIT), integrada por organizações operárias de diversos países europeus. Treze anos depois, em 1889, foi criada em Paris a 2ª Internacional dos Trabalhadores. Em 1919, logo após a vitória dos comunistas na Revolução Russa, foi criada a III Internacional.

econômica do capital financeiro, mas acenou para a importância das exportações na articulação de um modelo “neoliberal-desenvolvimentista”, combinando uma política econômica ortodoxo-neoliberal com uma política externa agressiva. Porém, o excepcional desempenho das exportações não foi suficiente para evitar a estagnação do PIB. Isso ocorreu em virtude da radicalização da política econômica de FHC, com elevação das taxas de juros e um maior superávit fiscal primário.

Lula colocou na ordem do dia a continuação das reformas neoliberais: realizando reforma da previdência, sinalizando com a reforma sindical e das leis trabalhistas e com uma independência do Banco Central, além das parcerias público-privado (PPP). Desta forma, o Governo Lula evitou enfrentamentos com o bloco dominante, governando com e para ele (FILGUEIRAS, 2005).

Quando a pretensão é fazer uma primeira avaliação do governo Lula, é muito importante resgatar dois manifestos redigidos por um grupo de 300 economistas, na sua maioria críticos do modelo de desenvolvimento do governo anterior, formuladores de proposições antagônicas ao ajuste fiscal implementado em nosso país desde Collor de Mello até Fernando Henrique Cardoso.

Em junho de 2003 foi lançado o documento “A agenda interdita: uma alternativa de prosperidade para o Brasil”. Neste primeiro documento os subscritores apontam o alto desemprego, em níveis sem precedentes em nossa história, como o mais grave problema social brasileiro, resultante diretamente das políticas monetária e fiscal restritivas, assim como da abertura comercial sem restrições. É um documento otimista, pois parte do pressuposto inverso a máxima neoliberal, ao afirmar que existem alternativas e que as mesmas não poderiam ser “mudanças tópicas em um ou alguns dos aspectos da ‘coerente’ política ortodoxa em curso”, mas passariam “pela inversão de toda a matriz da política econômica” (MANIFESTO, 2003, p.01). Apresentam sete medidas que romperiam com o modelo anterior:

1. controle do fluxo de capitais externos e administração do câmbio em nível favorável às exportações;
2. enquanto perdurar o alto desemprego, redução do superávit primário pelo aumento responsável do dispêndio público, a fim de ampliar a demanda efetiva agregada induzindo a retomada do desenvolvimento e do emprego;
3. ampliação dos gastos públicos nos três níveis da administração, com prioridade para dispêndio com ampliação dos serviços de educação, saúde, segurança, assistência e habitação, grandes geradores de empregos, e de competência também dos estados e municípios - o que implica a restauração

- da saúde financeira da Federação, inclusive mediante renegociação das dívidas de Estados e Municípios para com o Governo federal;
4. redução significativa da taxa básica de juros, como complemento indispensável da política fiscal de estímulo à retomada dos investimentos privados;
  5. promoção de investimentos públicos e privados em saneamento e infraestrutura (logística e energia), para assegurar a melhoria da competitividade sistêmica da economia; incentivo a investimentos imediatos em setores privados próximos da plena capacidade;
  6. manutenção e ampliação da política de incentivo às exportações; e substituição de importações;
  7. política de rendas pactuada para controle da inflação. (Idem, p. 01-02).

Em novembro de 2004, quando é lançado o segundo Manifesto dos Economistas, denominado “E nada mudou”, o próprio título do documento é sintomático da frustração dos economistas anti-neoliberais diante dos limites da política econômica do governo Lula. A conclusão dos economistas é que a situação social se agravou de uma forma inequívoca, e que o pequeno crescimento econômico detectado no primeiro ano de governo não provocou mudanças no caráter excludente e pauperizador da política econômica.

A aplicação da receita neoliberal, ou seja, política de estabilização macroeconômica apoiada em políticas monetária e fiscal restritivas, ocorre em detrimento da estabilidade social. A consequência é a manutenção e o agravamento de grave crise social, simbolizada pelas taxas de desemprego e de subemprego nas principais regiões metropolitanas que se elevaram a um quarto da população ativa, levando a uma escalada da marginalização social, da criminalidade e da insegurança.

O primeiro mandato de Lula manteve a política de superávit primário, inclusive elevando o seu percentual, e os juros básicos em patamares elevados. Essas políticas são uma verdadeira “máquina de transferência de renda de pobres para ricos, na medida em que implicam a tributação indireta dos pobres, e o aumento da tributação direta da classe média, para o pagamento dos juros da dívida pública aos ricos” (MANIFESTO, 2004, p. 02).

A adoção pelo Governo Lula da mesma política econômica adotada no segundo mandato do Governo FHC – e com o objetivo de manter o modelo de economia inaugurado por Collor – demonstra que o desejo de mudança, expresso claramente pelo povo nas eleições de 2002, foi usurpado pelo mesmo poder econômico, que quer manter a todo custo seus privilégios. (Idem, p.01).

Passados dois anos de governo, Antunes (2005) também identifica uma frustração em



parcela da esquerda do país diante do Governo Lula. Essa frustração estaria sendo provocada pela política econômica que manteve a linha de destruição do mundo produtivo, em benefício dos capitais financeiros, reiterando vergonhosamente a dependência aos ditames do FMI. Na concentração da terra que se manteve intacta e no aumento de assassinatos no campo. Alerta para o fato do sentido público e social do Estado continuar sendo desmantelado, destacando como sintomático disto a reforma da previdência pública, orientada para a sua privatização.

Desta lógica financeira e da natureza concentradora e excludente do modelo de desenvolvimento capitalista brasileiro resulta a incapacidade estrutural do projeto neoliberal tornar-se hegemônico, isto é, de incorporar, parcialmente, as demandas mais significativas das classes trabalhadoras. Com o neoliberalismo esta incapacidade radicalizou-se, diferentemente de vários momentos de revolução passiva vividos em nosso país. Daí a necessidade do governo Lula controlar os movimentos sociais, através da cooptação material e ideológica de suas direções, reduzindo as tensões e impedindo a autonomia dos mesmos.

Ao contrário do seu antecessor, Lula aposta numa ênfase maior nas políticas compensatórias, que se resumem na adoção de políticas sociais focalizadas (tipicamente assistencialistas) de combate à pobreza, conforme a concepção do Banco Mundial.

Em síntese, podemos afirmar que

(...) o governo Lula, vem expressando, num sentido mais abrangente e não imediato, uma tentativa de constituição de uma hegemonia burguesa com significado amplo, isto é, que além de procurar soldar ainda mais as diversas frações do capital, busca obter o consentimento das classes trabalhadoras para um projeto 'social-liberal-desenvolvimentista'. (FILGUEIRAS, 2005, p. 20-21).

No fundamental, tem-se a continuidade e até mesmo a ampliação das reformas no sentido protagonizado por FHC, ou seja, baseadas nas teses liberais do monetarismo e do ajuste fiscal. Nesse cenário são confirmadas as preocupações de Anderson (2002 apud FRIGOTTO, 2003) de que Lula corria o risco de fazer igual aos governos de esquerda e centro-esquerda que, na década de 90, acabaram completando as reformas de direita em vários países (Inglaterra, Alemanha, França, Espanha, Portugal, Chile, Peru).

### 6.2.3 As mudanças ocorridas no Partido dos Trabalhadores (PT)

Para compreender os limites do primeiro governo Lula é necessário lembrar que, ao ganhar as eleições, nem o Partido dos Trabalhadores nem o Brasil, eram os mesmos da época de sua fundação e desenvolvimento.

A fundação do Partido dos Trabalhadores (PT) se deu no momento de esgotamento do ciclo de desenvolvimento dos anos 70 (milagre econômico), pondo fim ao regime militar. É o momento de surgimento do novo sindicalismo e de ascenso do movimento operário em nosso país. Com as reformas institucionais de Geisel, a volta do pluripartidarismo e a reformulação da lei salarial e CLT, abre-se espaço para criação de novos partidos políticos, mesmo que o movimento sindical convivesse com posições distintas - criar logo o PT, criar primeiro a Central Sindical ou militar nos partidos existentes.

O PT, no seu nascedouro, foi composto de políticos de esquerda do MDB, setores progressistas da Igreja Católica, da militância do novo sindicalismo e de organizações de esquerda, dentre as quais tínhamos a Convergência Socialista, Causa Operária, Movimento pela Emancipação do Proletariado, Organização Comunista Democracia Proletária, Ala Vermelha, O Trabalho e Em Tempo (LIMA, 2004).

Como foi possível que o PT, nascido do sindicalismo de base, na luta contra o neoliberalismo, ao chegar ao governo federal assumisse o papel de dar continuidade às políticas conservadoras?

Em 1994 o PT passou por um processo sistemático de transformação. Em primeiro lugar, o balanço que sua direção faz da derrota eleitoral daquele ano, identifica as causas no menosprezo do Partido ao tema do “ajuste fiscal”. Em segundo lugar, é possível verificar sua principal mudança, que “foi a reinserção do PT na institucionalidade, com esta ganhando relevância como o cenário privilegiado de atuação do partido, em detrimento de sua relação com os movimentos sociais” (SADER, 2004, p.87). Em terceiro lugar, a alteração na sua composição social, o que pode ser visto nos dados do seu último Congresso Nacional (Recife, 2001) que demonstram que  $\frac{3}{4}$  dos delegados daquele evento eram oriundos de espaços institucionais (bancadas parlamentares, prefeituras, governos estaduais e da estrutura partidária).

Mas a principal transformação ocorreu na campanha de 2002. A aliança eleitoral com setores do grande empresariado, representado por José de Alencar como candidato a vice-

presidente, parecia indicar um papel importante do setor produtivo no futuro governo. A mesma conclusão era possível chegar ao ler a versão original do programa de governo elaborada pelo Instituto Cidadania, a qual projetava uma oposição entre capital produtivo versus capital especulativo. Porém, no decorrer da campanha ficou claro que a vitória eleitoral seria baseada num outro consenso, que mantinha a lógica da mudança e da prioridade para o social, mas crescia o compromisso com a estabilidade monetária. E isso aconteceu com a divulgação do documento Carta aos Brasileiros (2002), onde o futuro presidente afirmou o respeito aos compromissos assumidos pelo governo FHC, inclusive com o FMI, decorrendo daí uma mudança de caráter da candidatura Lula, “com uma aliança explícita com o capital financeiro e os organismos internacionais” (SADER, 2004, p.88).

Enquanto a social-democracia europeia levou várias décadas, depois de ter sido consolidado o Estado de Bem-Estar naquele continente, para aderir ao neoliberalismo, o PT percorre esse caminho de forma muito mais rápida, provavelmente até porque aquele Estado de Bem-Estar nunca existiu entre nós e não seja necessário um grande esforço para desmantelar as conquistas sociais obtidas nas últimas décadas. (Idem, p. 98)

O então Ministro da Fazenda Antonio Palocci reafirmou o compromisso do governo Lula com os pressupostos expressos na Carta aos Brasileiros.

Portanto, por favor, não atribua à minha pessoa a idéia de que só há uma política econômica. Existe uma alternativa, sim, de política econômica e são feitas escolhas sobre essas políticas. A responsabilidade fiscal e o controle da inflação foram, sim, parte do programa do Presidente Lula e da *Carta ao Povo Brasileiro*. Renegociação de dívidas e redução do compromisso fiscal podem ter feito parte de debates, de circunstâncias de diálogo econômico, mas não foram o programa do Presidente Lula, que cumpre, no seu governo, a responsabilidade do equilíbrio orçamentário e o controle da inflação, bens essenciais da população. Penso que outro caminho não conduz a um equilíbrio (BRASIL, 2005e, p. 44).

Antunes (2005) afirma que, ao ganhar as eleições, o PT havia se desvertebrado. O PT sofreu com a tempestade neoliberal, oscilando entre a resistência e a assunção da moderação e acomodação. De partido de esquerda contra a ordem foi, pouco a pouco, metamorfoseando-se em partido dentro da ordem. As derrotas eleitorais de 94 e 98 intensificaram seu transformismo, seguindo o ritmo das mudanças que aconteciam também no país.

#### 6.2.4 A proposta educacional apresentada por Lula

Durante a campanha eleitoral foi amplamente divulgado o Programa de Governo de Lula. Dentre os materiais divulgados, está o documento Uma Escola do Tamanho do Brasil (2002), que sintetiza as análises da política econômica do governo anterior e apresenta as propostas educacionais do futuro Presidente da República.

Em trabalho anterior, ao realizar balanço da política educacional dos três primeiros anos do governo, construímos uma síntese do conteúdo do programa educacional acima citado.

O documento denuncia a concentração de poderes, seja da capacidade formuladora, seja do controle no governo federal, expressa na edição dos parâmetros curriculares e nos procedimentos de avaliação classificatórias. O governo federal estaria, na avaliação do Plano de Governo, promovendo uma descentralização executiva. Por conta disso, o documento tece uma forte crítica ao chamado sistema nacional de avaliação, que focalizaria mais o produto do que o processo educativo. Ao descumprir a lei do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) sobre custo-aluno nacional, o governo FHC consolidava as desigualdades entre Estados. Praticava, em vez de uma política de equidade, uma política de 'igualdade na pobreza'. Isso tudo acompanhado de uma redução no investimento per capita do governo em educação. (ARAÚJO, 2006 p. 10).

O documento apresenta três diretrizes programáticas para superar a situação diagnosticada: (1) democratização do acesso e garantia de permanência, (2) qualidade social da educação e (3) implantação do regime de colaboração e democratização da gestão.

Para materializar a primeira diretriz, propunha a construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação, que seria responsável por institucionalizar o esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade. Ainda nesta diretriz previa a instituição de um Programa de Renda Mínima para dar às famílias condições de manter as crianças na escola, para permitir que os jovens e adultos nela permaneçam e para estabelecer políticas afirmativas na educação.

Para alcançar a qualidade social, a educação passaria a ser vista como um processo permanente de apropriação do conhecimento pela humanidade e de produção de novos conhecimentos. O novo governo repensaria a estrutura seriada da escola. Defendia que a escola deveria mudar seus tempos e espaços, superando a avaliação classificatória e seletiva. "A qualidade social traduz-se na oferta de educação escolar e de outras modalidades de

formação para todos, com padrões de excelência e adequação aos interesses da maioria da população” (DIRETÓRIO, 2002, p.07).

Havia um destaque para a valorização dos profissionais da educação, procedimento apresentado como estratégico para superação dos problemas educacionais. As diretrizes governamentais deveriam estimular os seguintes pontos: a) formação inicial e continuada dos profissionais da educação; b) exercício de atividade em tempo integral; c) ingresso na carreira por concurso público; d) instituição de salários dignos e; e) progressão funcional baseada na titulação e na avaliação de desempenho.

Sobre a terceira diretriz, ou seja, acerca de como o novo governo enfrentaria o regime de colaboração entre os entes federados, o programa de governo educacional afirma que no Brasil

o poder público central nunca teve responsabilidade relevante na escolarização das maiorias, o que propiciou o crescimento das desigualdades regionais, a pulverização de sistemas (e redes), a desarticulação curricular ou sua rígida verticalização, e o estabelecimento de ações concorrentes entre as esferas de governo (Idem, p. 07)..

E mais, que na LDB, ao lado das responsabilidades de cada ente federado, é possível encontrar também o princípio da colaboração, o qual

se repete, subordinado não somente ao cumprimento do direito público subjetivo ao qual correspondem deveres de Estado e ações de governo, como também à superação de desigualdades, à formação básica comum e à consolidação de um padrão de qualidade. (Ibidem, p. 10).

É possível identificar no documento uma postura da nova administração no sentido de redefinir as competências no regime de colaboração a ser implantado entre os entes federados, procedimento que buscava reverter o atual processo de “municipalização predatória da educação”.

Assim, o diagnóstico era de que o modelo anterior tinha provocado excessiva centralização administrativo-financeira e um processo ‘predatório’ de municipalização do ensino, o qual precisaria ser revertido com a rediscussão de papéis e responsabilidades. Ao fazer tais afirmações, o documento criticava um dos pilares da política do governo anterior e do modelo de gestão educacional patrocinado pelos organismos multilaterais, especialmente pelo Banco Mundial (ARAUJO, p. 25).

É listada como uma das prioridades do novo governo, a elaboração de uma proposta

de lei complementar para regulamentar a cooperação e normatizar o regime de colaboração entre os sistemas de ensino, a qual deveria também instituir as instâncias democráticas de articulação. O documento defende claramente o estabelecimento de um Sistema Nacional de Educação, mesmo que não detalhe seus princípios e funcionamento, e a reformulação do Conselho Nacional de Educação, que passaria a ser normativo e deliberativo, com representação social das três esferas de administração e das instituições representativas de educadores e estudantes.

Analisando os dados de matrículas da educação básica pública no período que compreende o primeiro mandato de Lula, podemos afirmar que não houve reversão na “municipalização predatória” que o documento educacional denunciava.

Como não foi viabilizada nenhuma reestruturação tributária para oferecer melhores condições aos municípios de arcarem com o crescimento das responsabilidades, podemos afirmar que a “municipalização predatória” teve continuidade, pelo menos de maneira inercial.

Em relação ao financiamento da educação brasileira, o programa era bastante explícito ao afirmar sua sintonia com as “reivindicações da sociedade civil organizada, refletidas nos avanços políticos feitos no âmbito do Congresso Nacional quando da aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE)<sup>12</sup>” e que uma das ações prioritárias do novo governo seria

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 Produto Interno Bruto (PIB) sejam elevados para o mínimo de 7% no período de dez anos. (DIRETÓRIO, 2002, p.32)

Além disso, o documento se propunha a definir um “custo-aluno-qualidade como parâmetro para aplicação de recursos federais, estaduais e municipais” e “instituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da educação Básica e Valorização do Magistério-FUNDEB” (Idem, p. 31).

---

<sup>12</sup> Para uma análise detalhada sobre o processo de tramitação do PNE, ver ABICALIL, Carlos, 2005 e VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto, 2002.

## 7. O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

### 7.1 Breve histórico do financiamento educacional

Valente (2005) nos lembra que todo o arcabouço legal e jurídico que regulamenta a organização e os princípios da educação nacional, a constituição do sistema federativo, o plano nacional de educação, a perspectiva de construção de um sistema nacional de educação e as formas de financiamento educacional, tal como concebido hoje, foi construído historicamente através do conflito entre os interesses privatistas da elite brasileira versus a luta de educadores e da sociedade que pautaram a construção de uma educação pública, gratuita, laica e obrigatória como um direito universal e obrigação do Estado.

Na Primeira República, nos marcos da descentralização político administrativa constituiu-se o sistema federativo, que previa a divisão de responsabilidades na oferta de ensino na rede pública, entre a União, os Estados e Municípios. Desde esta época começou a ser debatida a função supletiva, redistributiva e reguladora da União em relação ao ensino.

O Manifesto dos Pioneiros<sup>13</sup> da Educação Nova (1932) e o protagonismo das idéias liberais de Anísio Teixeira influenciaram o texto constitucional de 1934 e todas as demais leis fundamentais para a educação nacional até hoje. A Carta Magna de 1934 destinou um capítulo para as questões educacionais definindo princípios como: educação direito de todos, obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário, liberdade de ensino em todos os graus e ramos, observadas as legislações federal e da estadual; reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino somente quando assegurarem a seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna, dentre outros.

Propôs também formas de financiamento tais como a vinculação orçamentária, onde a União e Municípios aplicariam nunca menos que 10% e Estados e Distrito Federal nunca menos que 20%, da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos. Propôs

---

<sup>13</sup> O Manifesto da Escola Nova (1932), que ficou conhecido também como Manifesto dos Pioneiros, foi influenciado pelas idéias político-filosóficas de igualdade entre os homens e do direito de todos à educação. Os seus signatários viam num sistema estatal de ensino público, livre e aberto, o único meio efetivo de combate às desigualdades sociais da nação. Nesse documento, defendia-se a universalização da escola pública, laica e gratuita. Entre os seus signatários, destacavam-se os nomes de Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Paschoal Lemme, Cecília Meireles e Fernando de Azevedo.

ainda a criação de um fundo público para a educação, a partir do cálculo do custo aluno qualidade, que financiasse as escolas em todo o país, de forma descentralizada, mas mantendo a unidade da função educacional (VALENTE, 2005, p. 06).

A aprovação da Emenda Calmon (1983) e a promulgação da Constituição de 1988, acontecimentos inseridos nos marcos da redemocratização do país, promoveram a ampliação das vinculações de verbas para o setor educacional, assegurando patamares mínimos de investimento públicos na manutenção e no desenvolvimento do ensino em seus diferentes níveis.

Ao realizar uma discussão acerca da atual organização federativa da política de financiamento na regulação dos sistemas públicos, Duarte (2005) afirma que a engenharia do financiamento pós 1996

foi capaz de induzir de modo contraditório a autonomia e descentralização de gestão com a adoção local de programas definidos centralmente, porém apresentou baixa capacidade de redução das desigualdades de recursos intersistemas de ensino e interescolares. (idem, p. 822).

Para a autora a Emenda Constitucional nº 14 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (lei 9394/96) apresentaram uma melhor definição legal das incumbências e da abrangência das instâncias, explicitando para estados e municípios os encargos de financiamento, além das possibilidades de estabelecer regulação própria para o seu sistema de ensino. Assim, o sistema de educação básica pode ser caracterizado como um sistema público federativo que tem por suporte o financiamento fiscal proveniente de fontes de receitas estaduais e municipais. A educação básica é sustentada por 50,1% de recursos estaduais e por 32,1% de recursos municipais, representando mais de 80% de todos os recursos alocados neste segmento

O quadro normativo pós 1996 organizou-se com fundamento em fontes e responsabilidades financeiras diferenciadas e compartilhadas. A ampliação de recursos ficou dependente do crescimento da arrecadação oriunda de aparato fiscal específico e desigual de estados e municípios, com peso nas transferências e do salário-educação, que representa apenas 5,6% do total da receita vinculada.

O desafio seria conciliar uma organização político-administrativa pautada na autonomia e na desigualdade fiscal das unidades subnacionais com a existência de crescentes



demandas pelo direito à educação. A União promoveu um duplo movimento: de desresponsabilização para com o financiamento direto e a assunção da regulação ex post dos serviços prestados. Isso aconteceu porque a agenda política do governo FHC envolvia dois desafios: considerar as demandas de ampliação e ao mesmo tempo, obstaculizar o crescimento real dos gastos públicos. Esses desafios seriam enfrentados a partir de uma lógica inspirada numa matriz gerencial nos seus programas e na busca de maior eficiência e produtividade.

As reformas educacionais implementadas redimensionaram a polaridade centralização / descentralização. De um lado, promoveu uma descentralização da gestão e do financiamento. De outro, executou uma centralização do processo de avaliação e controle do sistema. Com isso, ocorreu o 'desembarque' da União do financiamento da educação básica e a priorização de exames padronizados para todos os níveis como poder indutor sobre o conjunto do sistema educacional.

Não podemos esquecer que o discurso que fundamentava as reformas do período FHC considerava que não era prioridade alocar mais recursos para a área educacional, visto que o país como um todo gastava mal em educação.

A LDB estabeleceu também, prazo para que o poder executivo apresentasse no Congresso Nacional para aprovação, um Plano Nacional de Educação (PNE), com base em diagnóstico, colocando objetivos, metas e prazos a serem cumpridos, assim como, a viabilização financeira para a sua implantação.

As várias organizações da sociedade civil, sejam sindicais, estudantis ou científicas, articulados em torno do Fórum em Defesa da Escola Pública, após intensos debates realizados em três edições do Congresso Nacional de Educação - CONED<sup>14</sup>, apresentaram um Plano para a Educação Nacional, que foi encabeçado e apresentado no Congresso Nacional pelo deputado federal Ivan Valente ( Projeto de Lei nº 4155/98). Este projeto, que ficou conhecido como Plano Nacional de Educação da Sociedade Brasileira, era composto de metas e prazos a serem cumpridos, visando à superação das desigualdades e o direito universal a uma educação de qualidade. Para evitar sua aprovação o governo FHC apresentou sua proposta de Plano

---

<sup>14</sup> Os Congressos Nacionais de Educação foram articulados pelo Fórum em Defesa da Escola Pública. Sua primeira versão foi realizada em julho de 1996 em Belo Horizonte. Na mesma cidade foi realizado o II CONED, o qual teve como tema “Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. Ainda durante a tramitação do PNE é realizado o III CONED, desta vez na cidade de Porto Alegre (MENDONÇA, 2002) 2002002.

Nacional (Projeto de Lei nº 4173/98), o qual serviu de base para o PNE finalmente aprovado (Lei nº.10.172/01).

O principal eixo norteador do PNE da Sociedade Brasileira foi “o processo de elaboração amplamente participativo e a tentativa de resgate das conquistas do projeto de LDB, aprovado na Câmara Federal” (MENDONÇA, 2002, p. 20).

No que diz respeito ao financiamento da educação o texto propõe aumento expressivo do investimento nacional com educação.

Num quadro em que esses gastos, em 1995, de acordo com os dados do MEC, foram da ordem de 4,53% do PIB, a aplicação de recursos públicos previstos nesse PNE seria de 10% do PIB, em dez anos, com a criação de um Conselho de Acompanhamento, Controle e Fiscalização. (Idem, p. 21).

O autor enumera os eixos norteadores do PNE proposto pelo MEC e aprovado pelo Congresso Nacional. A concepção de educação presente no texto é de esta é um direito individual, um fator de desenvolvimento econômico e social e um importante meio de combate à pobreza e erradicação da miséria.

No tocante ao financiamento da educação o plano prevê a elevação dos gastos públicos com educação para 7% do Produto Interno Bruto brasileiro em dez anos, na razão de 0,5% anuais nos quatro primeiros anos e 0,6% no quinto ano.

O PNE, mesmo que tímido na área de financiamento, sofreu nove vetos presidenciais, todos incidindo diretamente em metas que buscavam elevar os gastos educacionais. A Mensagem que acompanha os vetos utiliza como justificativa para cada um dos itens vetados o fato de que os itens

(...) contrariarem a Lei de Responsabilidade Fiscal ou o interesse público, por não guardarem consonância com o texto constitucional que determina que programas nacionais, regionais e setoriais sejam elaborados de acordo com o Plano Plurianual - PPA e com a Lei Orçamentária Anual. (Ibidem, p. 38)

O veto mais importante foi o sétimo, que

(...) impediu que os gastos públicos com a educação se elevassem durante a

---

década para atingir o mínimo de 7% do Produto Interno Bruto - PIB, com ampliação de 0,5% nos quatro primeiros anos e 0,6% no quinto ano. Considerando que isso acarretaria um acréscimo em torno de 5 bilhões de reais por ano, sem qualquer indicação de fonte de arrecadação ou forma de compartilhamento entre União, os estados e municípios, e alegando mas uma vez a inconformidade com o PPA e com o interesse público, o veto é imposto. (Ibidem, p. 41)

Apesar de ter conseguido aprovar o PNE numa versão muito próxima do que havia encaminhado ao Congresso Nacional, o governo Fernando Henrique Cardoso,

(...) para manter a coerência com sua lógica neoliberal de redução do papel do Estado e dos gastos públicos em políticas sociais, vetou nove metas do Plano aprovado no Congresso nacional em 2001. Todas essas metas relacionavam-se aos recursos que viabilizariam e promoveriam impactos significativos na melhoria do ensino público brasileiro, ampliando as oportunidades de acesso e permanência em todos os níveis e modalidades (VALENTE, 2005, p. 07)..

Podemos citar ainda outras medidas governamentais editadas neste período que restringiram a dotação orçamentária para a educação. Merece destaque para Emenda Constitucional nº. 27, que institui a Desvinculação das Receitas da União – DRU, retirando 20% dos recursos resultantes de impostos e só posteriormente realizando a divisão dos percentuais destinados constitucionalmente para as áreas sociais. Criou também novos mecanismos de arrecadação de receitas em forma de Contribuições (CPMF e COFINS como exemplos), como forma de driblar o preceito constitucional de vinculação de verbas da União para o setor, desonerando assim o governo federal de grande parte de suas responsabilidades com relação à educação básica, além de não garantir os recursos necessários para a educação superior.

Em resumo,

Ao eximir-se do financiamento das metas que poderiam, de fato, imprimir um novo rumo à educação nacional, a União repete, nesse instrumento, a lógica que tem prevalecido em outros mecanismos legais. Ao abdicar de sua condição provedora, desobriga-se da execução das políticas sociais,

responsabilizando estados e municípios por essas tarefas. Para dar um contorno de legitimidade a essa verdadeira deserção, amplia e ressignifica conceitos como o de descentralização e autonomia, jogando a responsabilidade pelas tarefas sociais sobre a própria sociedade e, incentivando parcerias e voluntariado, sem jamais abrir mão, no entanto, de centralizar decisões. (MENDONÇA, 2002, p. 50).

Em relação aos vetos apostos ao PNE pelo governo anterior, não houve nenhum esforço do atual governo para que os mesmos fossem colocados em votação no Plenário do Congresso Nacional. Considerando que os pressupostos da política econômica do governo anterior que orientaram os vetos de FHC ao PNE foram mantidos, especialmente a busca de superávit primário através de ajuste fiscal e contingenciamento de receitas correntes, caso o Congresso decidisse apreciá-los, a probabilidade de que o governo orientasse sua base parlamentar a mantê-los seria grande, o que representaria uma postura contraditória com o escrito no programa de governo para a educação.

## **7.2 A herança do FUNDEF**

A Emenda Constitucional nº 14 e a sua regulamentação (Lei nº 9424/96) alteraram o formato do financiamento da educação básica em nosso país.

Ao invés da União aplicar 50% dos recursos vinculados para combater o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental, como estava estabelecido na Constituição de 1988, agora passaria a aplicar nunca menos que 30%. Por sua vez, os Estados e Municípios ficariam obrigados a investir 60% dos recursos vinculados com o ensino fundamental. Para viabilizar esta obrigatoriedade, a EC nº 14 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, conhecido como FUNDEF, subvinculando os quatro principais impostos e transferências constitucionais e estabelecendo a redistribuição dos recursos de acordo com o número de matrículas do ensino fundamental. A Lei 9424/96, que regulamentou o FUNDEF, autorizou aos estados e municípios a celebração de convênios para transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros, viabilizando a transferência imediata dos recursos vinculados ao Fundo. A União se responsabilizaria em complementar os fundos estaduais que não alcançassem o custo-aluno mínimo definido nacionalmente (OLIVEIRA, 1999; CASTRO, 2000).

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

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

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

Essa engenharia política,

(...) ao subordinar a distribuição de recursos das transferências obrigatórias ao número de alunos matriculados no ensino fundamental, possibilitou à União promover a focalização das iniciativas de ampliação do atendimento nos mais diferentes municípios do país, desarticulando-as da ampliação dos investimentos nas mesmas proporções. (DUARTE, 2005, p. 827-828).

E mais, foi decisivo para a principal vitória conceitual da política educacional do período FHC:

O objetivo estratégico de formulação de programas focalizados nos mais pobres efetivou-se no sistema educacional com a ampliação do acesso às escolas de educação básica sem a ocorrência dos investimentos necessários à melhoria da aprendizagem, de conhecimentos e competências que efetivam o direito à educação. (Idem, p. 828).

O FUNDEF possui um limite redistributivo, pois perpetua no âmbito de cada estado as desigualdades intersistemas, que a complementação da União é insuficiente para superar. Além disso, o FUNDEF “ao subvincular recursos para o ensino fundamental, explicitou a insuficiência dos recursos estaduais e municipais para o financiamento do

atendimento com qualidade nas demais etapas, em especial na educação infantil” (ibidem, p. 833).

Podemos enumerar as principais deficiências decorrentes da implementação do FUNDEF.

A primeira, já comentada acima, é o seu caráter de focalização no ensino fundamental, afetando diretamente a capacidade dos entes federados em prover o direito à educação nos demais níveis e modalidades, com destaque para os efeitos perversos no atendimento das crianças de zero a seis anos de idade, seja pela baixa cobertura escolar, seja pela precarização do modelo de atendimento, induzindo a proliferação de uma imensa rede de escolas infantis comunitárias e filantrópicas.

A segunda diz respeito à manutenção das desigualdades regionais. Foram constituídos 27 fundos estaduais, cada um tendo por base para a repartição os recursos resultantes de impostos. Como o desenvolvimento econômico, fator determinante para o perfil das receitas, é desigual, os fundos reproduzem as desigualdades regionais pré-existentes.

Em terceiro lugar, com a implantação do FUNDEF o país viveu uma enorme disputa entre os governos estaduais e municipais por alunos do ensino fundamental. Como somente quem possuísse matrículas deste nível em seu sistema receberia verbas, ocorreram verdadeiras guerras para ampliar o número de alunos, vistos agora como fontes de recursos.

Ocorreu no Brasil uma significativa redistribuição das matrículas no ensino fundamental dos estados para os municípios. Para Arretche (2002) com a implementação do FUNDEF promoveu-se uma mini-reforma tributária, pois o mesmo impôs uma redistribuição de recursos dentro de cada estado, proporcional ao número de matrículas, penalizando os estados com índices altos de municipalização. As tentativas anteriores de municipalização não haviam dado certo por resistência municipal, mas após a aprovação da Emenda Constitucional nº 14, aumentar as matrículas passou a ser uma fonte de elevação de receitas nos municípios. Este modelo tornou-se um poderoso instrumento indutor do processo de descentralização via municipalização do ensino. Em muitos estados foram alcançados altos índices de repasse das matrículas do ensino fundamental para a esfera municipal.

Em quarto, houve um sucessivo descumprimento pela União das regras estabelecidas

para a sua participação no fundo. Durante todos os anos da vigência do FUNDEF o valor decretado com o custo-aluno nacional sempre esteve em desacordo com o escrito na legislação, causando enormes prejuízos para estados e municípios e tornando a participação financeira da União irrelevante no montante de recursos aplicados no fundo, nunca tendo passado de 3%. Isso nos leva a afirmar a quinta deficiência do FUNDEF, que é justamente não agregar recursos novos para o setor educacional, constituindo-se numa ferramenta de alocação diferente dos recursos existentes.

Diante do que foi dito até agora sobre o FUNDEF ganha relevância a expectativa dos setores sociais que no governo FHC se opuseram às políticas por ele implementadas, especialmente os segmentos educacionais reunidos em torno do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

O primeiro grande desafio é desativar a bomba-relógio chamada FUNDEF. Com o fim desse fundo, constitucionalmente previsto para ocorrer em 31 de dezembro de 2006, os sistemas de ensino municipais, em especial nas regiões mais pobres do país, viverão o caos em função do fim dos repasses de recursos estaduais. Esta tarefa exigirá uma grande habilidade do futuro presidente, no Congresso, pois, em especial, os governadores não terão grande interesse na prorrogação do FUNDEF, ou em sua substituição por algum outro fundo (como o FUNDEB) que implique reduzir seus recursos tributários.

O segundo grande desafio será o de criar condições para que as metas do PNE, que agora possuem força legal, sejam cumpridas. Como vimos, isso só será possível com a ampliação dos gastos públicos com educação no país. Isso porque as metas do PNE sinalizam para a necessidade de recursos da ordem de 10% do PIB, nos próximos dez anos, ao passo que o potencial atual está na casa dos 4,5% do PIB. (PINTO, 2002, p. 24).

O que seria necessário fazer para romper com a lógica anterior ? O principal desafio seria

(...) preservar a autonomia dos entes federados, como sistemas locais e estaduais de ensino, requer do governo central avanços e rupturas nos elementos constitutivos da política de financiamento posta em marcha a partir de 1996. Precisa de uma ruptura com a lógica gerencial, o que quer dizer ações supletivas e redistributivas da União em investimentos focalizados na superação de desigualdades intersistemas. E mais, é preciso romper com a lógica de financiamento da escolarização dos mais pobres em situações precárias e de baixa qualidade de ensino-aprendizagem. (DUARTE, 2005, p. 834)

### 7.3 Posição do governo Lula sobre a mudança do modelo de financiamento

Analisando as falas dos três ministros da educação do primeiro mandato do Presidente Lula, é possível perceber pensamentos diferenciados acerca da premissa segundo a qual um maior financiamento para a educação passaria necessariamente por um rompimento com a lógica econômica do governo anterior.

Cristovam Buarque, no curto período em que ficou à frente do MEC, inúmeras vezes se manifestou a favor de mais recursos para a educação, posicionando-se contra desvinculação de receitas da área social.

Não podemos tirar dinheiro da Educação para cobrir outros gastos. Gastos sociais são fundamentais. Sem uma boa alimentação, não tem boa Educação. Devíamos tirar de outros lugares. Essa desoneração, se for feita, teria impacto devastador para a educação. (BUARQUE, 2003c, p. 03).

De forma contraditória, foi um defensor da continuidade da política econômica do governo anterior, “não porque ela é boa, mas porque é a única neste momento”. Seu raciocínio era de que daria “para fazer todo o social antes de retomar o crescimento” e que a principal contribuição que o PT poderia apresentar para o país era praticar “uma espécie de keynesianismo social: o Estado contratando gente para produzir aquilo que o povo precisa cujo melhor exemplo é o Bolsa Escola” (BUARQUE, 2003b, p.04).

Tarso Genro foi bem mais enfático ao assinalar os limites de uma proposta nova de financiamento educacional sem que houvesse mudanças nas bases de desenvolvimento. Apresenta como pré-condição para existência de recursos para as políticas sociais “(...) uma transição para um outro modelo de desenvolvimento, que significa altas taxas de crescimento, capacidade de se ter um orçamento não contingenciado, e uma outra relação do Brasil com a economia global” (REVISTA ADUSP, 2004, p.09).

Para ele, no primeiro ano do governo Lula “o que imperou foi a férrea necessidade de estabilidade, para tentar aglutinar forças, criar condições sociais e políticas para realizar a transição” do modelo anterior. Consciente da importância de que esta transição aconteça, afirma que se não for feita, o governo será, na sua opinião, “um governo decente, com preocupações sociais, mas que não vai alterar a estrutura do modelo” (Idem, p. 16).



Seu raciocínio era de que para que ao final do ano fosse possível criar um novo fundo, era primeiro necessário constituir uma nova ideologia e uma nova política de perfil dos gastos públicos. A instituição deste novo perfil seria “um elemento vital de recoesão social e de efetivamente colocar no centro do projeto nacional a questão da educação básica”. Reconhece que enfrentaria dificuldades para cumprir este objetivo, “pelas contingências internas, políticas, econômico-financeiras do país como também porque tem diferentes visões, inclusive no próprio governo em relação a ele” (Ibidem, p.15).

Não seria correto desligar o novo fundo “da compreensão de que precisamos ter taxas muito mais elevadas de crescimento e políticas distributivas via Estado para recoesionar, reintegrar a sociedade brasileira que está cindida pela marginalização, pela exclusão”. E, menos otimista, profetiza: “Eu posso ser derrotado nisso e o FUNDEB ser apenas uma troca de signos. Bem, mas daí será, na minha opinião, a derrota da própria idéia de transição para um novo modelo” (Ibidem, p. 15).

Na mesma direção temos os posicionamentos de Fernando Haddad, para quem a educação “deveria compor a agenda de desenvolvimento econômico e não exclusivamente como uma agenda social”. Quando perguntado acerca da política de superávit primário e o conseqüente corte de gastos educacionais, um dos pilares da política econômica, Haddad tece uma crítica, afirmando que “se você tiver que ter uma política de superávit, faça uma política inteligente. A pior coisa é colocar a educação no bolo do que precisa ser cortado” (HADDAD, 2005d, p. 04).

A Mensagem Presidencial nº 253 de 14 de junho de 2005, que encaminha ao Congresso Nacional a proposta de criação do FUNDEB, justifica tal atitude devido aos limites apresentados pelo FUNDEF.

A implantação do FUNDEF a partir de 1998 visou apenas ao ensino fundamental, deixando à margem do processo de inclusão educacional os jovens e adultos que não tiveram acesso à escola na idade própria, tanto no ensino fundamental quanto no ensino médio, bem como as crianças em idade para a educação infantil e todos os jovens que anualmente batem às portas do ensino médio, em uma demanda de escala crescente nos últimos anos - como reflexo da política, positiva, porém segmentada e incompleta, representada pelo FUNDEF (BRASIL, 2005, p. 01).

E apresenta uma grande expectativa de que o fundo trouxesse uma significativa melhoria das condições de ensino no país. Isso aconteceria devido os “significativos avanços

nas taxas de escolarização, a curto e médio prazo, principalmente no segmento da educação infantil e do ensino médio” (Idem, p.08), ocorrendo

(...) um novo realinhamento nas finanças públicas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a partir de uma ampla redistribuição dos recursos vinculados à educação, permitindo a esses entes federados condições de assegurar universalização do atendimento em todos os segmentos da educação básica, mediante garantia de um investimento mínimo por aluno, por nível de ensino, que permita a necessária elevação do padrão de qualidade do ensino oferecido. (Ibidem, p. 09)

Ou seja, para enfrentar os limites da política anterior, o novo fundo seria capaz de melhor distribuir os recursos educacionais, de criar as condições para que estados e municípios universalizem a educação básica e, com isso, o país possa alcançar melhores patamares de qualidade educacional.

## **8. AS IDÉIAS PRESENTES NO DEBATE DO FUNDEB**

### **8.1 Política de fundos**

Um primeiro conjunto de características diz respeito ao caráter do financiamento da educação básica, compreendendo o desenho da política baseada em fundos estaduais - único para toda educação básica ou separado por etapas educacionais, a vigência da política de financiamento - datada ou indeterminada, e as formas de implantação do FUNDEB, identificando gradatividades e outros instrumentos de transição da política anterior para a proposta atual.

De início é importante resgatar que o modelo de financiamento a partir de fundos educacionais não iniciou em 1996 com a implementação do FUNDEF. Estava presente nas proposições de Anísio Teixeira ainda na década de 30. Assim como é um tema antigo é também polêmico na produção acadêmica, sendo possível encontrar defensores (ROCHA, 1998; GIL, 2004) e opositores (ARELARO, 1999 e 2004; PINTO, 2000 e 2002).

Interessa registrar que o debate atual ficou circunscrito ao escopo herdado da experiência recente do FUNDEF, sendo que as divergências versaram sobre a oportunidade de ser constituído um fundo único, mesmo que desdobrado em 27 fundos estaduais de natureza contábil, ou a criação de fundos próprios para cada etapa de ensino, no caso um fundo para educação infantil, a manutenção do fundo para o ensino fundamental e outro para o ensino médio.

É no Programa de Governo apresentado por Lula para a área educacional que iremos encontrar a caracterização da mudança proposta para o financiamento educacional. Neste documento o então candidato assumiu o compromisso de “instituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB), em substituição ao FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério)” (DIRETÓRIO, 2002, p.11). Ou seja, o novo governo assumiu o compromisso de criar um fundo único.

Da análise das Propostas de Emenda Constitucional selecionadas foi possível construir a tabela abaixo, que sintetiza como estes documentos abordam a política de fundo.

Quadro 01 – Política de Fundos

<b>Propostas de Emenda Constitucional</b>	<b>Caráter do Fundo</b>	<b>Vigência do Fundo</b>	<b>Formas de implantação</b>
PEC 112 de 1999 (Bancada do PT)	Fundo único de caráter contábil, materializado em 27 fundos estaduais	Passa a ser disposição permanente  Nos dez primeiros anos devem erradicar analfabetismo, universalizar educação básica e o ensino obrigatório	Não existe gradatividade
PEC 2003 (Cristovam Buarque)	Fundo único de caráter contábil, materializado em 27 fundos estaduais	Passa a ser disposição permanente, revogando o artigo 60 ADCT	Não existe gradatividade para inserção de matrículas e impostos
PEC Abril 2004 (Tarso Genro)	Fundo único de caráter contábil, materializado em 27 fundos estaduais	10 anos	Não existe gradatividade para inserção de matrículas e impostos
PEC Novembro 2004 (Tarso Genro)	Fundo único de caráter contábil, materializado em 27 fundos estaduais	10 anos	Não existe gradatividade para inserção de matrículas e impostos
PEC Maio 2005 (Tarso Genro)	Fundo único de caráter contábil, materializado em 27 fundos estaduais	14 anos	Gradativa para: 1. matrículas novas(1/4 no 1º ano; ½ no 2º ano; ¾ no 3º ano e todas no 4º ano) 2. impostos antigos (16,25% no 1º ano; 17,05% no 2º ano; 18,75% no 3ºano e 20% no 4º ano) 3. impostos novos (5% no 1º ano; 10% no 2º ano; 15% no 3º ano e 20% no 4º ano)

PEC 415 /2005 (Lula)	Fundo único de caráter contábil, materializado em 27 fundos estaduais	14 anos	Gradativa para: 1. matrículas novas(1/4 no 1º ano; ½ no 2º ano; ¾ no 3º ano e todas no 4] ano) 2. impostos antigos (16,25% no 1º ano; 17,05% no 2º ano; 18,75% no 3ºano e 20% no 4º ano) 3. impostos novos (5% no 1º ano; 10% no 2º ano; 15% no 3º ano e 20% no 4º ano)
Substitutivo Ivan Valente	Fundo único de caráter contábil, materializado em 27 fundos estaduais	18 anos	Sem gradatividade, garantindo atualização de matrículas efetivamente registradas no próprio ano.
Substitutivo Raquel Teixeira	Cria quatro fundos: 1. FUNDEB (União) destinado a complementar os fundos estaduais; 2. Fundo do Ensino Fundamental; 3. Fundo da Educação Infantil; 4. Fundo do Ensino Médio.	15 anos	Sem gradatividade
Substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados	Fundo único de caráter contábil, materializado em 27 fundos estaduais	14 anos	Gradativa para: 1. matrículas novas(1/4 no 1º ano; ½ no 2º ano; ¾ no 3º ano e todas no 4] ano) 2. impostos antigos (16,25% no 1º ano; 17,05% no 2º ano; 18,75% no 3ºano e 20% no 4º ano) 3. impostos novos (5% no 1º ano; 10% no 2º ano; 15% no 3º ano e 20% no 4º ano)

Substitutivo aprovado pelo Senado Federal	Fundos estaduais de natureza contábil e parágrafo 6º cria na prática três fundos dentro de cada Fundo	14 anos	Gradativa para: 1. matrículas novas(1/3 no 1º ano; 2/3 no 2º ano; e todas no 3º ano) 2. impostos antigos (16,66% no 1º ano; 18,33% no 2º ano; e 20% no 3º ano) 3. impostos novos (6,66% no 1º ano; 13,33% no 2º ano; e 20% no 3º ano)
Emenda Constitucional 53 / 2006	Fundo único de caráter contábil, materializado em 27 fundos estaduais	14 anos	Gradativa para: 1. matrículas novas(1/3 no 1º ano; 2/3 no 2º ano; e todas no 3º ano) 2. impostos antigos (16,66% no 1º ano; 18,33% no 2º ano; e 20% no 3º ano) 3. impostos novos (6,66% no 1º ano; 13,33% no 2º ano; e 20% no 3º ano)

Coerente com esse pressuposto, das onze propostas analisadas, apenas em duas pode ser vislumbrado formato de fundos separados. A PEC apresentada pela Deputada Federal Raquel Teixeira (PSDB-GO) pretendia criar quatro fundos. Manteria o atual fundo direcionado ao ensino fundamental, com participação de recursos estaduais e municipais, criaria um fundo para educação infantil com recursos municipais e outro fundo para o ensino médio com recursos estaduais e criaria um fundo para viabilizar a participação da União nos demais fundos, este seria denominado FUNDEB. Durante a tramitação, apenas quando da aprovação do texto no Senado Federal é que os defensores da política de fundos por etapas de ensino conseguiram inserir um parágrafo favorável aos seus interesses. Trata-se da redação aprovada para o parágrafo 6º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 6º Na distribuição dos recursos a que se refere o inciso II do **caput** deste artigo, fica assegurado que os recursos municipais sempre se aplicarão no ensino fundamental e na educação infantil e os recursos estaduais, no ensino fundamental e médio, em quaisquer de suas modalidades (BRASIL, 2006d, p. 07).

Estava oculta no texto a concepção de que os recursos depositados no novo fundo e redistribuídos pelos estados e municípios de acordo com as matrículas presenciais da educação básica, não poderiam migrar entre as etapas e modalidades. Assim, recursos estaduais, mesmo que compondo um fundo único, seriam utilizados somente do ensino fundamental e ensino médio, mesmo que a dinâmica redistributiva do fundo determinasse que parte destes recursos estaduais devesse sustentar matrículas municipais de educação infantil. Esse texto foi retirado quando da aprovação final da Emenda Constitucional no plenário da Câmara dos Deputados.

Vinculado diretamente ao caráter do novo fundo está o tema da vigência. No início dos debates havia uma ruptura com a lógica da Emenda Constitucional nº 14 e propunha-se inserir a dinâmica de financiamento como dispositivo permanente na Constituição Federal. Isso pode ser encontrado no texto da PEC 112 de 1999 e na primeira proposta encaminhada pelo então Ministro Cristovam Buarque. Nas demais fases do debate trabalhou-se com período determinado de vigência e remetendo o texto do fundo para o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Vale o registro de que mesmo no substitutivo apresentado pelo deputado Ivan Valente, o qual estabelece o prazo mais longo de vigência - 18 anos, essa dinâmica se mantém.

Uma outra característica analisada é quanto à introdução do instrumento da gradatividade na implantação do novo fundo. Este assunto está totalmente ausente nas primeiras versões do FUNDEB, aparecendo apenas a partir da PEC de maio de 2005. Está ausente também dos substitutivos apresentados como solução global e coerente, seja de volta ao modelo anterior, seja de retomada das propostas do programa de governo de 2002. A gradatividade é proposta como Mecanismo para diminuir possíveis impactos negativos, em especial nos Estados e nas Capitais, oriundos da redistribuição de recursos entre entes federados. Assim, vários desenhos de gradatividade foram propostos, tendo como ponto comum entre eles o alcance gradual da maior vinculação dos impostos, tendo como contrapartida uma inserção também gradual das matrículas das etapas e modalidades não cobertas pelo FUNDEF . A participação da União passou também a ser apresentada em parcelas crescentes de comprometimento.

A análise do posicionamento dos atores sociais nas Audiências Públicas promovidas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, foi possível encontrar vozes discordantes

da constituição de um único fundo para toda a educação básica. Em comum, está o vínculo político e ideológico dos atores com os pressupostos educacionais do governo anterior.

O ex-Ministro da Educação Paulo Renato Souza, responsável direto pela formulação e implementação do modelo de financiamento anterior, foi explícito na defesa de vários fundos. Após exaustiva defesa do FUNDEF, enfatiza as semelhanças entre os dois fundos, afirmando não haver diferença entre eles.

Se olharmos no conjunto, o FUNDEB procura utilizar os mesmos princípios básicos do FUNDEF. Não há diferença alguma. Propõe a redistribuição de recursos entre Estados e Municípios de acordo com o número de alunos nas redes estaduais e municipais. Esse é um princípio do FUNDEF que agora se está estendendo ao ensino básico. Em segundo lugar, propõe a garantia de um valor mínimo nacional por aluno com recursos federais. Em terceiro, há a garantia de um percentual mínimo para o salário dos professores. Então, os 3 princípios básicos do FUNDEB já estavam no FUNDEF (BRASIL, 2005d, p. 8-9).

Acusa o governo de estar promovendo uma política que mistura “recursos e responsabilidades das esferas estaduais com relação aos 3 níveis de ensino” permitindo “haver fluxos entre os 3 níveis de ensino”. Argumenta que com o FUNDEB a tendência de evolução do número de alunos na educação infantil será de aumento, enquanto que no ensino fundamental será de queda de até 30% no próximo período e, finalmente, no ensino médio a tendência é de manutenção ou de um pequeno aumento das matrículas. Para o ex-ministro, a proposta de fundo único “reduz os recursos para a educação infantil. Tira 5% dos recursos municipais que hoje estão indo para a educação infantil e deixa-os na educação em geral, mas não na infantil”. A principal crítica é dirigida à possível migração de recursos do ensino fundamental para outras etapas.

Pode haver recursos que estariam indo da educação infantil para o fundamental ao médio, do fundamental para a infantil ao médio, do médio para infantil ao fundamental.

Como nós vimos que o fluxo escolar está se corrigindo a tendência da matrícula no ensino fundamental necessariamente será de cair, porque nós vamos diminuir o número de alunos no ensino fundamental na medida em que todos acertem o passo e passem para, e melhora, digamos, o desempenho dos sistemas de ensino na questão da aprovação dos alunos.

O número de alunos cairá. Portanto, provocará a redução dos recursos para o ensino fundamental.

(...) com o tempo o valor médio por aluno do ensino fundamental cairá em termos reais, portanto, a consequência de um fundo único para o ensino



fundamental é retirar recursos do ensino fundamental porque cairá o número de alunos e porque o valor mínimo garantido também cairá em termos reais (BRASIL, 2006b, p. 135-137).

E defende a constituição de fundos separados, sendo o primeiro direcionado para a educação infantil.

Haveria um fundo para a educação infantil apenas com recursos do Distrito Federal, dos Municípios e da União. O Estado nada tem a ver com isso. E aí, sim, minha idéia seria deixar os 10%. Sei que na Casa há outras propostas, de 7,5% etc. Na minha visão, deveríamos deixar os 10%, e ter apenas a complementação da União para os Municípios que ficarem abaixo de um certo limite.

É difícil, num fundo global, contemplar a faixa de 0 zero a 3 anos de idade. Isso é realmente complicado do ponto de vista técnico-operacional. Portanto, para contemplar de 0 a 3, a única forma cabível parece ser a de um fundo específico para a educação infantil.

Temos de fazer um fundo muito simples em relação à educação infantil. Não é exatamente um fundo. Acho difícil fazer transferências entre Municípios; ou seja, um Município dar dinheiro para outro. Acho muito difícil isso. Uma regra mais simples seria estabelecer um valor mínimo nacional por aluno por ano, na educação infantil, para creche, para pré-escola, diferenciado, e o Governo Federal complementaria aqueles que ficam abaixo (BRASIL, 2005d, p. 12-13).

Em seguida reafirma a manutenção do FUNDEF para o financiamento do ensino fundamental, mantendo o funcionamento nos moldes atuais e propõe ainda

(...) criar um fundo para o ensino médio apenas entre a União, os Estados e o Distrito Federal, porque os Municípios nada têm a ver com isso. Então, deveríamos criar um fundo do ensino médio, também com o seu valor mínimo, que o Governo Federal complementaria, de acordo com as cifras de valor *per capita* em cada Estado (Idem, p. 13).

No mesmo caminho segue as argumentações apresentadas por Marisa Abreu, na época Secretária Municipal de Educação de Caxias do Sul (RS) e Presidente da UNDIME – RS. Para Abreu ao ser constituído um fundo único, apesar de se estar aumentando a cesta de recursos vinculados, estaria sendo colocado para “retribuição dessas cestas de recursos, a matrícula de um lado a educação infantil dos municípios e do outro lado do ensino médio dos estados” e isso provocaria o aumento das tensões federativas.

(...) nós vamos colocar estados e municípios a disputarem os recursos relativos a toda a educação básica. É verdade que a PEC na Câmara fez uma correção. Disse que não se pode financiar com recursos do fundo o nível o qual não se insere na atuação prioritária daquele ente federado. Mas pode financiar. Quer dizer, eu não posso oferecer, mas eu posso passar o dinheiro meu para um outro ente federado financiar.

Com certeza, parte dos recursos que hoje são repassados pelos governos estaduais para o conjunto de seus municípios e que estão destinados ao financiamento do ensino fundamental, serão transferidos ou ficarão de novo nas mãos dos governos estaduais para o investimento no ensino médio (BRASIL, 2006c, p. 198).

Em seguida enumera motivos para a criação de fundos separados, em sua proposta em número de três.

Três fundos diferenciados nos permitem tratar das especificidades da educação básica.(...) O ensino fundamental é obrigatório, para o ensino médio a gente tem a proposta de universalização do acesso na Constituição Brasileira, e para a educação infantil, nem as metas do PNE apontam na sua universalização.

A pergunta que nós temos que nos fazer é se está na hora de diminuir a proporção de recursos hoje destinada ao financiamento do ensino fundamental no Brasil para aumentar os recursos disponíveis para a expansão do ensino médio. E eu tenho a ousadia de dizer para os senhores que não.

Não adianta querer ampliar as vagas no ensino médio sem atender a questão da qualidade no fundamental.

Na minha concepção, três fundos diferenciados não só elimina a atenção federativa que o fundo único vai criar, como possibilita que as três etapas da educação básica sejam tratadas nas suas especificidades (Idem, p. 199).

Por último, registramos o posicionamento do Senhor Paulo Ziulkoski, presidente da Confederação Nacional dos Municípios – CNM, também defensor da política de fundos separados.

Então, estamos propondo 3 fundos, porque entendemos que isso dilui um pouco e será composto com recursos dos municípios, complementado pela União no ensino infantil. O ensino fundamental continua como está hoje, aperfeiçoando-se e cumprindo o art. 6º da Lei nº 9.424, enfim, de alguma forma contornado; o secundário, o ensino de 2º grau, ficaria com verbas dos Governadores, complementadas pela União, como em parte já está sendo feito hoje. Tenho certeza de que diminuiria muito essa questão do conflito que vai existir, porque senão vamos disputar, vai ter município daqui a pouco oferecendo 2º grau, porque ele vai receber daquele fundo. Será que é isso que queremos? Um retrocesso? Ou queremos que o ensino ande para

frente? (BRASIL, 2005b, p. 20).

Vários são os posicionamentos favoráveis à política de fundo único. O Ministro da Educação Fernando Haddad, afirma que o governo estaria “tentando romper visão fragmentada da educação, que opõe níveis, etapas e modalidades de ensino” (BRASIL, 2005<sup>a</sup>, p. 03).

Logo após assumir o MEC afirmou que o intuito do governo era romper com quatro falsas oposições, numa crítica direta aos pressupostos anteriores.

A primeira falsa oposição seria educação básica versus educação superior, segundo a qual diante da falta de recursos, “(...) caberia ao gestor público optar pela primeira. Sem que a União aumentasse o investimento na educação básica, o argumento serviu de pretexto para asfixiar o sistema federal de educação superior” (HADDAD, 2005a, p.01). O resultado dessa asfixia para a educação básica foi a “falta de professores com licenciatura para exercer o magistério e alunos do ensino médio desmotivados pela insuficiência de oferta de ensino gratuito nas universidades públicas” (Idem, p. 01).

Se segunda oporia ensino fundamental versus as demais etapas e modalidades. Para Haddad a “atenção exclusiva ao ensino fundamental resultou em certo descaso com as outras duas etapas e prejudicou o que se pretendia proteger”, processo que não resolveu o problema da qualidade do ensino fundamental, inclusive tendo se verificado “uma queda de desempenho médio dos alunos” desta etapa de ensino.

A terceira oposição seria entre Ensino médio versus Ensino profissional. “Foi vedada por decreto a oferta de ensino médio articulado à educação profissional e proibida por lei a expansão do sistema federal de educação profissional”, política que contrariava os estudos que apontavam que a “educação profissional integrada ao ensino médio é a que apresenta melhores resultados pedagógicos ao promover o reforço mútuo dos conteúdos curriculares”.

A última oposição seria entre Alfabetização de Adultos e Educação de Jovens e Adultos. Assim, as “ações de alfabetização nunca estiveram sob a alçada do MEC e jamais foram articuladas com a educação de jovens e adultos (EJA)” (Ibidem, p. 02).

Esse posicionamento critica o modelo de financiamento anterior, por ter deixado

(...) à margem do processo de inclusão, as crianças em idade escolarizável na educação infantil e os jovens que anualmente batem às portas do ensino médio, numa escala crescente de demanda (...) E desconsiderou a demanda

de quase 50 milhões de jovens e adultos que não têm o ensino fundamental completo (FERNANDES, 2004, p. 01).

O descompasso é provocado pela ausência de uma política que concorra para a indistinta universalização do atendimento da educação básica, sendo

(...) urgente a promoção da equidade no tratamento dado a todos os segmentos do ensino que compõe a educação básica, assegurando aos governos estaduais e municipais, pela via da redistribuição dos recursos e pelo aporte de verbas federais suplementares, igualdade na capacidade financeira de promoção do atendimento em todos os níveis de ensino (...). (Idem, p. 01).

A Senhora Maria do Pilar Lacerda, Secretária Municipal de Educação de Belo Horizonte e presidente da União dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, registrou o processo e as razões que levaram a representação dos secretários de educação dos municípios optarem pela proposta de fundo único. Em novembro de 2003 a UNDIME divulgou um estudo simulando resultados para alternativas de financiamento com o objetivo de subsidiar o debate sobre fundos para educação. Em junho de 2004, aprovou o apoio da entidade a um fundo único para educação básica.

(...) nós defendemos o fundo único porque nós defendemos a concepção de educação básica. Não faz sentido essa separação, não só porque em termos de prestação de contas, ela é muito mais complexa como também ela engessa muito mais o orçamento municipal e a administração dessas contas, mas principalmente por uma questão de concepção. Ela quebra a concepção de educação básica e ela mais uma vez limita para as crianças pobres apenas o ensino fundamental, enquanto as crianças de classe média já entram na escola no mínimo com quatro anos e tem toda a escolaridade básica garantida mais o ensino superior (BRASIL, 2006a, p. 110).

A representação dos secretários estaduais de fazenda também se posicionou favorável ao fundo único. O Senhor Albérico Mascarenhas, coordenador do Conselho Nacional de Política Fazendária disse acreditar que um fundo só é suficiente. E acrescentou os motivos.

Mas acho que deveríamos graduar o custo do aluno por nível de ensino, porque a realidade é bem diferente de um nível para outro, e eles seriam aplicados no seu conjunto. Digo isso porque operacionalmente vai ficar muito complexo para os Estados separar em fundos e fazer aplicação separada. O ente que tiver um fundo para cada um dos 3 níveis de ensino vai

ter de separar folha de pagamento, despesas, licitações etc. Tudo vai ter de ser feito separadamente. Isso é muito complicado para as prestações de contas e pode gerar problemas até involuntários de contabilização. Pode gerar também aplicação ruim dos recursos, um desperdício de recursos (BRASIL, 2005b, p. 52).

Outra representação a seguir o mesmo caminho foi a Frente Nacional de Prefeitos – FNP, representada pelo Prefeito da Cidade de São Carlos (SP), Senhor Newton Lima. Em sua exposição enumerou pontos que julgou relevantes para apoiar o FUNDEB, sendo que o quinto seria o fato de que o novo fundo permitir maior flexibilidade em relação ao atual FUNDEF, que padeceria da rigidez dos 15% para o ensino fundamental, o que foi “compreensível num determinado momento, até porque a Constituição estabelece o ensino fundamental obrigatório”, mas a depender da região, do estado ou da cidade e do grau de municipalização do ensino fundamental, esse item trouxe, e vem trazendo, um conjunto importante de problemas para os gestores municipais. E justificou a opção por um fundo único.

O fato de nós termos hoje a educação como um todo financiado num único Fundo permite maior capacidade redistributiva e melhor adequação das especificidades em cada Município, sem os limites e sem pôr em risco a importância da prioridade ao ensino fundamental, porque essa certamente estará estabelecida na legislação complementar na criação do FUNDEB (BRASIL, 2005b, p.10-11).

De forma bastante coerente com os pressupostos defendidos pelos críticos do modelo anterior foi o posicionamento da Senhora Juçara Dutra Vieira, presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE. Em primeiro lugar, registrou o momento ímpar que o país estava vivendo, ao travar o debate sobre a política de fundos, especialmente para aqueles segmentos defensores da vinculação de recursos para a educação, mas que compreendem “que os atuais recursos são não apenas insuficientes, como desiguais, em virtude da falta de um sistema nacional de educação real e talvez também da nossa opção pela descentralização das responsabilidades para com a educação básica” (BRASIL, 2005c, p. 10).

Portanto o Fundo é, na nossa opinião, uma contingência e não uma escolha nossa, dos trabalhadores em educação e da sociedade brasileira. E é uma contingência que compreende um alto grau de solidariedade, embora não estejamos falando de um fundo, e sim de vinte e sete fundos em que os recursos dos entes federados não se misturam de um Estado para outro. Quem faz essa mediação é a União. (...) um debate sobre sistema nacional de

educação e sobre o papel de todos os entes federados no compartilhamento do financiamento da educação (Idem, p. 10-11).

Para Juçara Vieira, à época em que se instituiu o FUNDEF, havia uma grande preocupação pelo cumprimento do dispositivo constitucional de atender os alunos de sete a quatorze anos. Então essa “foi a lógica que orientou o FUNDEF naquela oportunidade do financiamento de uma das etapas da educação básica”. Agora “(...) nós precisamos cumprir um outro dispositivo constitucional que é a determinação de que a cidadania requer, pelo menos, a educação básica” (BRASIL, 2006c, p. 188).

Apresenta a política de fundos como estratégica para o país, embora faça questão de registrar sua defesa de financiamento através dos recursos vinculados, do aumento do PIB e do tratamento da questão da dívida externa e da dívida interna. Porém, admite que a política de fundos “vem de uma forma solidária, porque mesmo a vinculação não resolve as diferenças regionais, porque 25% num Estado pobre são diferentes de 25% de um Estado mais rico”. Ou seja, sem essa política “provavelmente o centralismo seria muito mais grave na repercussão que isso tem nos Estados e nos Municípios” (Idem, p. 188).

Introduz um debate que pouca presença teve durante a tramitação da Emenda Constitucional nº 53, defendendo a criação de um Sistema Único da Educação Básica.

(...) nós temos que aproveitar a discussão do FUNDEB, para nós pensarmos em políticas realmente estruturadas para a educação básica. Nós precisamos começar a pensar num Sistema Único de Educação Básica, onde a criança esteja matriculada seja numa escola municipal, seja numa escola estadual, ela tenha o mesmo atendimento e a mesma qualidade da educação e isso supõe um esforço dos três federados. Dos Municípios, dos estados e da União. (Ibidem, p. 188).

E finaliza afirmando que “a criação de 3 fundos acentua a fragmentação”, fenômeno que vários atores sociais estariam empenhados em evitar com a introdução de um fundo para toda a educação básica. Julga, portanto, que não seria “cabível a proposta de três fundos, que, na verdade, nem seriam três, seriam mais de sessenta, porque já há um fundo por unidade federada estadual” (BRASIL, 2005c, p. 10).

De todos os posicionamentos recolhidos é possível verificar duas concepções acerca do caráter do novo fundo, mais que isso, são divergências sobre os pressupostos que devem orientar a política pública de financiamento da educação básica.

De um lado, os defensores de fundos separados partem da premissa de que as responsabilidades definidas constitucionalmente devem ser cumpridas por cada ente federado e que os recursos existentes são suficientes para o desenvolvimento destas atribuições. Nos estados e municípios que porventura estes recursos não sejam suficientes e somente neste caso, a participação da União seria necessária. Por trás de argumentos que reclamam o respeito à autonomia dos entes federados se esconde o conceito de descentralização da execução das políticas públicas.

De outro lado, mesmo que apresentado em diversos tons, aparece uma crítica ao modelo acima e um resgate do caráter unitário da atenção educacional, ou seja, o direito à educação deve ser assegurado por todos os entes federados. Criticam a política de três fundos por manter a oposição entre ensino fundamental e demais etapas. Porém, alguns posicionamentos favoráveis ao fundo único apresentam apenas argumentos administrativos, ressaltando as facilidades operacionais para estados e municípios do modelo.

A aprovação na Emenda Constitucional nº 53 de um fundo único representou uma ruptura com parcela dos pressupostos do governo anterior. A visão do fundo único esteve presente na primeira versão de PEC do FUNDEB apresentada pelos deputados do Partido dos Trabalhadores ainda em 1999 e perpassou todas as versões apresentadas pelo MEC.

## **8.2 O embate da focalização**

Como foi possível resgatar no capítulo 6, um dos principais pressupostos da política do governo FHC era a defesa da focalização das políticas públicas. Na educação isso se materializou com a Emenda nº 14 e a subvinculação de 60% dos recursos educacionais para o ensino fundamental. Já demonstramos também que esse pressuposto foi assimilado pelo governo brasileiro a partir da influência dos organismos internacionais.

Coerente com a crítica ao pressuposto da focalização, a primeira proposta de FUNDEB (PEC 112/99) e todas as versões apresentadas pelo MEC ao debate que antecedeu o envio da PEC 415/05 ao Congresso possuem como diretriz a constituição de um fundo abrangendo todas as etapas e modalidades da educação básica.

A única exceção verificada neste período foi a proposta do ex-ministro Cristovam Buarque de que o atendimento em creches fosse feito à partir de um corte de renda, ou seja, fosse direcionado somente às crianças mais pobres. Infelizmente não foi possível resgatar

nesse trabalho o texto original que continha tal diretriz. Porém a sua existência é atestada pelo IPEA no seu Boletim Políticas Sociais. Nesta publicação, ao analisar o texto encaminhado pelo MEC à Casa Civil da Presidência, observa uma mudança de postura governamental.

(...) observa-se, no que diz respeito à educação infantil de zero a três anos, que foi superada a proposta de se atuar mediante uma política focalizada, com o atendimento a ser efetuado com corte de renda, o que indicava o entendimento por parte do Ministério de que a política de educação básica não teria caráter universalizante (IPEA, 2005, p. 77).

O Conselho de Representantes da Undime, reunido em setembro de 2004, posicionou-se favorável a “incorporação plena de todos os níveis, todas as etapas e modalidades da educação básica no novo Fundo” e numa crítica explícita a Proposta de Emenda de Cristovam Buarque, reivindicou um fundo “sem quaisquer limitações baseadas na renda dos alunos” (UNDIME, 2004, p. 1).

Caso prosperasse a proposta de introduzir um corte de renda para as matrículas em creche, o futuro fundo estaria não só mantendo os pressupostos focalizantes, como aprofundando o seu caráter excludente e minando o conceito constitucional de educação como direito de todos e dever do Estado.

Superada essa primeira polêmica, a posição governamental voltou a ser a

(...) urgente a promoção da equidade no tratamento dado a todos os segmentos do ensino que compõe a educação básica, assegurando aos governos estaduais e municipais, pela via da redistribuição dos recursos e pelo aporte de verbas federais suplementares, igualdade na capacidade financeira de promoção do atendimento em todos os níveis de ensino(...) (FERNANDES, 2004, p. 01).

A Proposta de Emenda Constitucional nº 415 de 2005 inaugura uma nova postura governamental, ao excluir as matrículas de alunos atendidos em creche dos efeitos redistributivos do novo fundo. Na verdade, a exclusão das creches já havia provocada a paralisação do processo de entendimento entre os entes federados no final de 2004. Conforme Nota Pública da Undime (novembro de 2004), em reunião realizada em 14 de outubro entre MEC, Consed e Undime, havia se chegado a um acordo de “permanência da creche, mesmo com valor inferior ao praticado pelos municípios devido à não inclusão dos impostos próprios” (UNDIME, 2004, p. 1). No dia 17 de novembro, o Consed “afirmou que para concordar com o FUNDEB ou os impostos municipais teriam de entrar no Fundo ou as



creches teriam de ser excluídas” (Idem, p. 2). A PEC de maio de 2005 retomava o escopo acordado antes do impasse, dando razão aos argumentos listados pelos municípios para manter as creches no Fundo:

a concentração dos impostos próprios municipais em alguns poucos grandes municípios, o que prejudicaria, sobremaneira, as finanças, já conturbadas, de tais administrações, devido aos desafios e às imbricações que as envolvem;

a definição de um percentual para creche menor que o praticado e a possibilidade de utilização dos impostos próprios e dos cinco por cento restantes da vinculação para esta finalidade; e

a predominância de matrículas municipais, apesar dos municípios serem o ente mais prejudicado na redistribuição tributária (Ibidem, p. 2).

Quadro 02 – A focalização no FUNDEB

<b>Propostas de Emenda Constitucional</b>	<b>Etapas e modalidades contempladas pelo Fundo</b>	<b>Regras de transição entre FUNDEF e FUNDEB</b>
PEC 112 de 1999 (Bancada do PT)	Todas as etapas e modalidades da educação básica	Não existe regras de transição
PEC 2003 (Cristovam Buarque)	Todas as etapas e modalidades da educação básica	Não existe regras de transição
PEC Abril 2004 (Tarso Genro)	Todas as etapas e modalidades da educação básica	Intervalo entre séries iniciais e demais etapas não poderá ser superior ou inferior a 10%. Saldos líquidos aferidos por estados e municípios não sofrerão variação negativa superior a 10% ao ano.
PEC Novembro 2004 (Tarso Genro)	Todas as etapas e modalidades da educação básica	Saldos líquidos aferidos por estados e municípios não sofrerão variação negativa superior a 5% ao ano.
PEC Maio 2005 (Tarso Genro)	Todas as etapas e modalidades da educação básica	Não existe regras de transição

PEC 415 /2005 (Lula)	Pré-escola, Ensino Fundamental, Ensino Médio e modalidades correspondentes	Não existe regras de transição
Substitutivo Ivan Valente	Todas as etapas e modalidades da educação básica	Não existe regras de transição
Substitutivo Raquel Teixeira	Toda a educação básica, mas em diferentes fundos, sendo que serão contadas também as matrículas de educação infantil em instituições conveniadas e em programas de apoio à família	Por manter a existência do FUNDEF este assunto não é tratado
Substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados	Todas as etapas e modalidades da educação básica	Valor aluno nacional não poderá ser inferior ao último praticado no FUNDEF
Substitutivo aprovado pelo Senado Federal	Todas as etapas e modalidades da educação básica	Valor aluno nacional não poderá ser inferior ao último praticado no FUNDEF  Valor aluno de cada fundo estadual não poderá ser inferior ao último praticado no FUNDEF de cada estado.
Emenda Constitucional 53 / 2006	Todas as etapas e modalidades da educação básica	Valor aluno nacional não poderá ser inferior ao último praticado no FUNDEF  Valor aluno de cada fundo estadual não poderá ser inferior ao último praticado no FUNDEF de cada estado.

A análise do texto da Mensagem Presidencial que encaminhou a PEC ao Congresso é esclarecedor da motivação. A Mensagem destaca que os impostos arrecadados, geridos e aplicados pelos municípios, “por não se constituírem receitas compartilhadas com os

Estados, continuarão vinculados à educação, com aplicação em favor da educação básica oferecida pelos respectivos municípios, porém sem trânsito pelo FUNDEB” (BRASIL, 2005, p.06). E esse seria o principal motivo para a exclusão a não incorporação das creches na Proposta de Emenda Constitucional.

Não é por outra razão que, de um lado, tais impostos não constituem fonte de recursos do FUNDEB e, de outro lado, a distribuição dos recursos pretende contemplar apenas a pré-escola. Consoante com os dados do INEP, 75% das matrículas em creches estão concentradas em apenas 25% dos Municípios - sua inclusão, sem contrapartida de financiamento municipal, acarretaria uma inevitável distorção na repartição de competências federativas. (Idem, p. 06).

E afirma ainda que

(...) a inclusão das receitas municipais no FUNDEB provocaria um indesejável movimento de recursos dos Municípios mais organizados e empenhados na geração de receitas, para os Municípios que, por razões variadas (inclusive por falta de iniciativas e de esforço), apresentam baixa ou nenhuma geração de recursos próprios (ibidem, p. 6).

A proposta seria realizar uma transição de quatro anos, período em que seriam diminuídos os impactos indesejáveis nas finanças estaduais e municipais. A partir daí seriam introduzidos os impostos municipais e conseqüentemente as matrículas das crianças de creche.

O projeto do FUNDEB incorpora para além do FUNDEF, que cuida só do ensino fundamental, o ensino médio e a pré-escola, que é parte da educação infantil. (...) Numa primeira etapa, a proposta do governo prevê que passado o período de transição de quatro anos, nós teríamos a incorporação dos impostos municipais, que também ficaram de fora do FUNDEB, e da creche, quer dizer, da educação de zero a três anos (HADDAD, 2005c, p. 01).

É preciso uma leitura das entrelinhas do posicionamento oficial. O principal motivo foi o temor de “uma inevitável distorção na repartição de competências federativas”, ou seja, a aceleração da dinâmica encontrada no FUNDEF de migração de recursos estaduais para a esfera municipal, processo que acontece pela conjugação de dois fatores - os estados possuem alta arrecadação e baixa matrícula e, do outro lado, os municípios possuem baixa capacidade arrecadadora, mas possuem altas taxas de matrículas, que cresceram muito no período de vigência do FUNDEF. Em suma, a pressão dos estados está por detrás dessa

mudança de rota governamental. Fica nítido no texto que também houve pressão das capitais, que se encontram em situação semelhante a dos estados no FUNDEF e que concentram o maior montante de recursos arrecadados por conta dos impostos próprios.

Na verdade, a exclusão das creches, mesmo que seja contraditório com uma política de revisão do conceito de focalização, sua motivação maior está vinculada a aspectos relativos ao regime de colaboração e a descentralização das políticas públicas e ao conseqüente realinhamento dos recursos oriundos dos impostos e transferências. Isso fica mais claro ao lermos no mesmo documento a afirmação de que a expectativa com a criação do FUNDEB era a universalização do atendimento de toda a educação básica.

(...) um novo realinhamento nas finanças públicas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a partir de uma ampla redistribuição dos recursos vinculados à educação, permitindo a esses entes federados condições de assegurar universalização do atendimento em todos os segmentos da educação básica, mediante garantia de um investimento mínimo por aluno, por nível de ensino, que permita a necessária elevação do padrão de qualidade do ensino oferecido. (Ibidem, p. 09)

Com exceção do Substitutivo da deputada Raquel Teixeira (PSDB-GO), que defendia a constituição de vários fundos, as demais propostas analisadas reconstituem a visão original e incorporam as creches nas bases do financiamento do FUNDEB. Esse tema esteve bastante presente nas Audiências Públicas da Câmara dos Deputados e nos posicionamentos das entidades, sejam aquelas representativas dos entes federados, quanto dos diversos segmentos da sociedade civil, a maior parte deles organizados na Campanha Nacional pelo Direito a Educação e do Movimento FUNDEB Já.

Na sua exposição na Audiência Pública o Ministro Fernando Haddad reafirma que a proposta do Executivo era de incorporar as creches ao FUNDEB depois do período de transição de quatro anos, quando se discutiria a hipótese de agregar ao fundo os impostos municipais, que estão fora, e as matrículas de zero a três anos. Mas, diante da pressão do movimento social e dos parlamentares pela primeira vez admite mudanças na proposta original.

Em relação à creche, volto a dizer que a proposta do Executivo era FUNDEB em 2 tempos, discutindo a introdução e a incorporação dos impostos municipais e da creche após o período de transição de 4 anos. Percebo, a olhos vistos, que há uma ansiedade em tratar o assunto

imediatamente.

Já tive oportunidade de dizer em algumas ocasiões que não vejo a creche exclusivamente como um estabelecimento de ensino. Não acho que ela deveria ter uma única fonte de financiamento.

Tenho dito aonde vou que nós temos que ter muita sabedoria neste momento de considerar a inclusão da creche no FUNDEB, para que não se percam fontes da saúde e da assistência social que hoje são destinadas à creche (BRASIL, 2005a, p. 32).

Nos debates fica clara a oposição entre interesses estaduais e municipais. O representante do CONFAZ constrói o discurso contrário à inclusão das matrículas de creche pelo viés da perda de recursos de outras áreas que tal atitude provocaria.

No Brasil, nem toda criança de zero a 3 anos que precisa de uma creche a tem, mas o financiamento vem de outras fontes, inclusive, da iniciativa privada. Muitas e muitas empresas oferecem creches aos filhos de seus funcionários. Se trouxermos isso para a educação básica sem uma fonte alternativa de recursos, estaremos tirando recursos da educação para aplicá-los em creche, e os recursos que vêm de outras fontes irão para destinações diferentes (BRASIL, 2005b, p. 43).

Mesmo após aprovação da incorporação das matrículas de creche no FUNDEB, em Audiência no Senado, Mascarenhas insiste nos efeitos nocivos da medida.

As creches foram incluídas sem trava, contrariando o que havia sido proposto inicialmente em reuniões com o Ministério da Fazenda. (...) Estima-se que a demanda potencial seja em torno de 14 milhões de crianças. A inclusão de creches implicará certamente no aumento significativo das matrículas e, conseqüentemente, num maior direcionamento de recursos para os municípios (BRASIL, 2006b, p. 143).

Coube ao ex-Ministro da Fazenda, Antonio Palocci, anunciar o recuo governamental sobre o tema, mas fez questão de condicionar a inclusão das matrículas de creche a um tratamento rebaixado do valor do custo-aluno, utilizando a justificativa das metas do Plano Nacional de Educação, legislação que não propõe universalizar o atendimento de creche.

Penso que as discussões realizadas nesta semana puderam consolidar a opinião do Governo Federal que favorece a iniciativa das Sras e dos Srs. Deputados e da Relatora Iara Bernardi no sentido da inclusão da creche no FUNDEB, de maneira a fazer com que todas as etapas da educação possam ser atendidas. (*Palmas.*)

(...) mas acredito que poderemos estabelecer, tanto na emenda constitucional quanto no projeto de lei complementar, o formato de atendimento que obedeça os critérios previstos no Plano Nacional de Educação que penso ser o que os Deputados e as Deputadas têm como meta e como foco de prioridade.

No caso da creche, a idéia é fazer com que a cada ano seja incluída parcela importante das crianças, dentro de um sistema de evolução, atingindo o que propugna o Plano Nacional de Educação para o ensino de 0 a 3 anos (BRASIL, 2005e, p. 5,6,9).

A representação dos secretários municipais de educação se posicionou de maneira contundente em defesa da inclusão das creches, colocando este ponto como o “mais importante, fundamental e não negociável para a União de Dirigentes Municipais de Educação. A inclusão das crianças de 0 a 3 anos é ponto definido, por uma questão de concepção, por uma questão legal, e mais do que isso, por uma questão de direito” (BRASIL, 2005b, p. 26).

Enumerou argumentos visando derrubar as formulações da Mensagem Presidencial da PEC 415/05. Sobre o fato de que as matrículas de creches se concentrarem nos grandes municípios, que possuem maior arrecadação, afirmou que

Não vamos conseguir aumentar as matrículas em creches em todos os municípios se a concepção de financiamento continuar sendo essa. As pessoas argumentam que grande parte das matrículas de creches estão nos grandes municípios. É verdade, mas é porque os grandes municípios têm arrecadação e conseguem fazer isso, o que não significa que as crianças das pequenas cidades não precisam de creches. Elas precisam, mas os pequenos e médios municípios brasileiros não têm a menor condição orçamentária de cumprir essa obrigação. (Idem, p. 27).

Considera que atender a criança pequena é uma garantia de que essas crianças entrarão para o ensino fundamental com mais competências, com mais instrumentos para poderem se sair melhor. Alerta que a Undime “não defende a obrigatoriedade da educação infantil, principalmente, de zero a três anos”, pois em “nenhum lugar do mundo a matrícula de crianças de zero a três anos é obrigatória” e esta não é uma reivindicação da entidade.

O representante da Frente Nacional de Prefeitos, Senhor Newton Lima, durante sua intervenção na Audiência Pública da Câmara dos Deputados, anunciou a posição dos prefeitos das capitais e dos municípios médios do país.

Plenário da Frente Nacional de Prefeitos decidiu propor que a educação infantil seja financiada na sua integralidade. O que significa dizer que não é possível para nós, Prefeitos, admitirmos a hipótese do financiamento exclusivo da creche permanecer, pelo pouco que resta dos recursos municipais, em função do determinado, pela Constituição, aos Municípios. Mas eu quero deixar bastante claro que, para nós, não é solução a inclusão da creche, se os impostos municipais forem colocados na cesta de financiamento.

Portanto, nós, Prefeitos, não aceitaremos que uma eventual solução de incorporação do financiamento de 0 a 3 anos possa vir à custa do envolvimento da já precária receita própria do IPTU, do ISS, enfim, dos impostos municipais não colocados na cesta básica do FUNDEB.

Para nós, Prefeitos da Frente, a questão da educação infantil de zero a 3 anos, compreendida como uma conquista da LDB e contemplada pelo FUNDEB, é decisiva (BRASIL, 2005b, p. 11-12).

A representação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação foi também enfática na defesa da inclusão das crianças de zero a três anos no formato distributivo do novo fundo. Apresentou como um dos eixos de preocupação desta rede de entidades é “tornar o FUNDEB um fundo de financiamento de toda a educação básica. Para tanto é necessário incluir as crianças de 0 a 3 anos”. Denise Carrera afirmou que a Campanha Nacional pelo Direito à Educação considera inconcebível a exclusão das creches. Apresentou várias emendas ao texto da PEC 415/05, dentre elas uma que deixava explícito que os recursos do FUNDEB são destinados à educação básica pública e outra que incluía as creches. E justificou a emenda.

Certamente essa medida servirá de incentivo aos Prefeitos e Secretários Municipais de Educação, para ampliação da oferta de vagas nos anos de vigência do FUNDEB, principalmente diante do texto da PEC nº 393, que altera o *caput* e o inciso IV do art. 208 da Constituição Federal, dispendo sobre a obrigatoriedade e gratuidade da educação infantil para crianças de 0 a 6 anos (BRASIL, 2005c, p. 07).

A representação da União Brasileira de Estudantes Secundaristas reforçou o posicionamento da Campanha Nacional. Assim também procedeu a Senhora Antônia de Pádua, representante da Marcha Mundial de Mulheres.

Consideramos de fundamental importância que esta Comissão corrija o erro cometido pelo Executivo ao enviar este projeto a esta Casa. O erro consiste em ter deixado de fora uma parcela importantíssima dos cidadãos brasileiros: as crianças pequenas.

Defendemos a implantação de creches públicas de qualidade, com a valorização dos profissionais de educação e a oferta de política pública fundamental. Caberá às famílias optarem por esse serviço (BRASIL, 2005c, p. 19-20).

A representante do Conselho dos Secretários Estaduais de Educação revelou um dos principais motivos da proposta de exclusão das creches.

Não se trata aqui de o CONSED se posicionar contra ou a favor da inclusão da creche. É lidarmos com a situação. Não podemos piorar o que já existe — e temos o desafio de manter os investimentos do ensino fundamental. Precisamos definir, com as condições existentes hoje ou aquelas que construiremos, o que priorizaremos e em que tempo, com o objetivo de garantir a melhoria da educação.

É consenso que o ensino fundamental teve avanço significativo no que se refere à cobertura, mas temos enormes desafios no que se refere à qualidade. E o ensino fundamental ainda é prioridade para este País.

Na discussão da priorização do ensino fundamental, não há problema com o FUNDEB, desde que se garanta que não vá diminuir o que existe até agora para o ensino fundamental. (BRASIL, 2005b, p. 23,33, 57).

Por trás de um debate acerca do equilíbrio financeiro dos governos estaduais existe uma clara definição de que o ensino fundamental deve continuar sendo prioritário, ou dito de outro modo, deve continuar sendo o foco principal da política de financiamento, recebendo montante igual de recursos que o antes recebido na vigência do FUNDEF.

Por mais contraditório que possa parecer com a política de um fundo único, a defesa da manutenção dos mesmos patamares de gastos com ensino fundamental tornou-se amplamente majoritária nas falas dos diversos atores sociais.

O ministro Fernando Haddad afirmou que a consígnia “todo apoio ao fundamental” tem seu apoio, tanto que “a proposta de emenda constitucional que cria o FUNDEB prevê que o investimento no ensino fundamental não pode ser inferior ao do último ano de vigência do FUNDEF” (HADDAD, 2005d, p.01).

No mesmo caminho, o ex-Ministro da Fazenda Antonio Palocci registrou “que há uma discussão para a eventual inclusão no relatório do valor mínimo do FUNDEB. Somos favoráveis a que o FUNDEB tenha valores mínimos crescentes e maiores do que o FUNDEF” (BRASIL, 2005e, p.8).



O ex-Ministro da Educação Paulo Renato Souza, ao responder indagação dos deputados em Audiência Pública, defende a focalização e confidencia conversa tida com o atual Ministro da Educação.

V.Exa. traz a idéia de estabelecer um limite para o Ensino Fundamental para evitar a queda dos recursos. Na sexta-feira da semana retrasada eu estava no interior de São Paulo e recebi um telefonema do Ministro Fernando Haddad, que mencionou essa proposta. O Ministro me telefonou novamente na segunda-feira, e eu fiquei de passar no gabinete dele agora, terminando aqui, para conversar sobre o FUNDEB, pois S.Exa. está interessado num entendimento entre todos porque, reconheço, temos de aprovar algo. Senão, podemos cair num vazio em relação ao FUNDEF. Como disse no começo, acho importante o financiamento da educação infantil e do Ensino Médio (BRASIL, 2005d, p. 24).

O Governador João Alves (Sergipe) apresenta um quadro imprevisível de crescimento das matrículas de creche, provocando uma diminuição dos recursos do ensino fundamental.

O FUNDEB produzirá um aumento significativo de matrículas nesse segmento, segmento das creches. Repito, chegando a números imprevisíveis. A consequência disto: isso proporcionará a diminuição dos recursos per capita por aluno do ensino fundamental e médio, o que significará que os 25% destinados à educação hoje pelos estados e municípios eles vão, que são distribuídos por alunos, eles vão diminuir proporcionalmente per capita para os alunos do fundamental e do curso médio.(...) Nós vamos ter uma diminuição de qualidade do ensino público que já é precário na área fundamental (BRASIL, 2006b, p. 150).

O representante da Confederação Nacional dos Municípios, Sr. Paulo Ziuskowski, também apresentou argumentos favoráveis a continuidade da focalização dos recursos no ensino fundamental.

O FUNDEF, até 2006, em termos de pontos consensuais, diria que hoje une a todos praticamente.

Não retornar à situação anterior ao FUNDEF. Quer dizer, precisarmos dar continuidade de uma forma ou de outra. Estender o Mecanismo redistributivo a toda a educação básica, inclusive com a creche. Chega-se, exceto o projeto do Governo, a esse entendimento.

Vamos deixar de privilegiar o ensino fundamental, que é obrigatório hoje? (...) Garantia de prioridade do ensino fundamental. Continuamos defendendo essa tese. Acho que tem de haver essa garantia da qualidade do ensino (BRASIL, 2005b, p. 13,14, 17).

Na sua intervenção no Senado Federal, a representante da Undime também afirmou que existia “uma grande preocupação de todos os envolvidos nesse debate de que o ensino fundamental seja prejudicado“. Porém, de maneira contraditória, mesmo cedendo à pressão de que o ensino fundamental deveria manter o mesmo percentual de participação financeira no novo fundo, é quem faz a crítica mais organizada contra a focalização e de resgate da educação como direito.

Então, a luta da Undime, dos Dirigentes Municipais de Educação, é garantir em primeiro que a escola pública seja para todos e não para pobres e essa é uma grande diferença na construção dessa escola. A escola pública republicana que todos tenham acesso. Em segundo, que a gente amplie cada vez mais a nossa concepção de educação para a educação básica para que todas as crianças de zero a dezoito anos tenham o direito à educação garantida e finalmente que a gente consiga projetos pedagógicos e sejam coerentes com estes novos alunos (BRASIL, 2006a, p. 112).

O estabelecimento de regras de transição do FUNDEF para o FUNDEB está presente nos desenhos desde a versão de abril de 2004, quando pela primeira vez é inscrita uma salvaguarda prevendo que o intervalo entre séries iniciais e demais etapas não poderia ser superior ou inferior a 10%, evitando assim migração significativa de recursos do ensino fundamental para outras etapas e modalidades. Além disso, nesta versão de PEC também estava garantido que os saldos líquidos aferidos por estados e municípios não sofreriam variação negativa, ou seja, garantia um impacto financeiro próximo do vivenciado no último ano de vigência do FUNDEF. A proteção contra variações também aparece na versão de novembro de 2004.

Tanto a versão de maio de 2005 quanto no texto enviado ao Congresso Nacional (PEC 415/05) esse formato de transição desaparece, optando-se por um formato de gradatividade na implantação.

Durante a tramitação da matéria na Câmara e no Senado o debate da transição é travado acerca de dois aspectos. Por um lado, a necessidade ou não de implantação gradativa do aumento de vinculação dos impostos e inserção de novas matrículas. Do outro, estabelecimento de mecanismos de preservação do custo-aluno do ensino fundamental. A primeira forma de transição é menos consensual, enquanto que a segunda vai se tornando hegemônica com o desenrolar das negociações.

O Ministro Haddad defende esta transição, que não deve ser vista única e exclusivamente pela ótica fiscal. Para ele a “transição é necessária para que Prefeitos e Governadores possam se adequar às nossas regras” (BRASIL, 2005a, p. 22).

A FNP também apresentou manifestação favorável a transição entre FUNDEF e o FUNDEB. O senhor Newton Lima enumera como positivo presente na Proposta de Emenda Constitucional

(...) o fato da implantação gradativa do Fundo até que atinja a sua plenitude em 4 anos, para que não se permita prejuízos ou melhorias significativas de maneira desequilibrada, como ocorreu com o FUNDEF, aplicado de uma única vez, prejudicando, inclusive o planejamento orçamentário dos Municípios (BRASIL, 2005b, p. 10).

O CONSED se manifestou favorável a manutenção do valor do ensino fundamental, mas contrário a gradatividade.

O CONSED defende a entrada imediata de todos os alunos, ao contrário da proposta que está na PEC, de entrada gradual de alunos das diferentes modalidades que passam a compor o FUNDEB. Primeiro, porque esses alunos já estão nos sistemas. Entendemos que são alunos que já estão no sistema. A nossa idéia seria contar de imediato todos os alunos que já estão compostos no censo escolar do ano anterior. E é lógico que também a nossa proposta é de que a integralização financeira também aconteça de maneira imediata (BRASIL, 2005b, p. 24).

A proposta desta entidade é que a gradatividade estivesse vinculada a expansão do atendimento à educação infantil, jovens e adultos do ensino médio, podendo ser definida “uma regra de transição e uma entrada gradativa. Mas aqueles alunos que já estão hoje no sistema e já estão sendo atendidos deveriam ser computados de imediato para composição do fundo” (Idem, p. 24)

Na mesma direção se posicionou a representação dos secretários municipais de educação.

A gradatividade da implantação vai inibir o crescimento mais acelerado de matrículas. E é bom ressaltar que as matrículas já existem, os alunos já existem e nós já atendemos estes alunos. Então esta gradatividade, o que ela pode fazer é dificultar a ampliação principalmente nas duas pontas que são as pontas da educação infantil e do ensino médio (BRASIL, 2006a, p. 110).

A representante da UNDIME apresenta um outro aspecto relacionado com a transição entre os fundos. O modelo anterior, ao deixar descoberta a matrícula de educação infantil (creche e pré-escola), incentivou indiretamente o crescimento de um modelo precário de atendimento, baseado principalmente em escolas comunitárias e filantrópicas, cujo financiamento é feito por subvenção social via recursos públicos, seja da área da assistência social ou da educação. Este fenômeno se apresenta de maneira mais grave nas grandes cidades do país. Ao comentar o fato de que a palavra “pública” havia sido retirado do texto da PEC, a Senhora Maria do Pilar Lacerda faz um alerta.

Foi mantida a exclusão do termo pública na discussão, no artigo 60 e isso é preocupante e por outro lado os municípios têm as suas creches conveniadas, eu não sei se é do conhecimento de todos os senhores e senhoras, mas nós durante muito tempo pela precariedade de recurso e de financiamento a educação infantil atendemos as crianças de zero a cinco anos em creches conveniadas que são creches na sua maioria de movimentos comunitários, de movimentos populares e as prefeituras fazem um convênio com elas, repassam na maioria das vezes a merenda, alimentação, repassam per capita e fazem uma fiscalização que varia muito de sistema para sistema dessas creches (Idem, p. 111).

Em relação à focalização dos recursos públicos no ensino fundamental é possível afirmar que, tanto o formato aprovado quanto o teor do debate realizado na Câmara e no Senado, foram marcados por contradições.

A primeira diz respeito à abrangência do novo fundo. Prevaleceu uma concepção de fundo único para toda a educação básica, o que sinaliza para a possibilidade de migração de recursos de uma etapa de ensino para outra, sendo que este movimento dependeria apenas do comportamento das matrículas durante a vigência do FUNDEB. Durante a tramitação foram aprovados dispositivos limitadores deste movimento inerente ao formato de fundo único. O mais importante foi a proibição de redução do valor do custo-aluno do ensino fundamental praticado no ano anterior à vigência do novo fundo. Esse dispositivo tenta evitar, pelo menos no primeiro ano, uma natural migração de recursos para educação infantil e ensino médio. Um segundo dispositivo remete para a legislação regulamentadora o estabelecimento de percentuais máximos de apropriação por cada etapa e modalidade no FUNDEB.

A segunda, talvez a que mobilizou mais atores sociais e preponderou nos debates realizados na Câmara dos Deputados, foi a exclusão das creches. A vitória dos defensores da inclusão das creches representou um resgate da proposta original de FUNDEB (PEC 112/99 e Programa de Governo de Lula em 2002), mas não foi completa. Ficou nítido que a

inclusão das creches sem a incorporação dos impostos próprios municipais estava condicionada a que o seu custo-aluno fosse estabelecido de maneira rebaixada, inferior ao custo real.

A terceira é o estabelecimento da gradatividade. Diante do fato de que o FUNDEB surgiu para reverter a focalização no ensino fundamental e da grande municipalização desta etapa de ensino ocorrida nos dez últimos anos, um dos efeitos de sua implantação será a manutenção e aprofundamento da tendência de migração de recursos dos estados para os municípios. A gradatividade é uma tentativa de postergar os efeitos desta dinâmica. Ao ter sido aprovada, criou-se uma contradição: adiaram-se os efeitos de migração de recursos, mas inibiu-se o aumento de matrículas das etapas e modalidades antes descobertas, pois estas serão contabilizadas de maneira gradativa.

### **8.3 O desenho financeiro do FUNDEB**

As primeiras versões do FUNDEB trabalhavam com o conceito de que este representaria uma vinculação total dos impostos estaduais e municipais, ou seja, 25% de todos os impostos arrecadados ou transferidos fariam parte da cesta do fundo. Essa visão esteve inscrita na PEC 112/99 e na PEC de 2003.

Quando iniciam as conversações com os demais entes federados a cesta de impostos começa a ser reduzida, seja em percentual de vinculação, seja em quantitativo de impostos. Porém, argumentos contrários à vinculação de 25% de todos os impostos é possível encontrar dentro do próprio governo, como podemos ler no Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial Encarregado de Estudar o Projeto de Criação do FUNDEB. Neste documento, entregue à Casa Civil da Presidência da República no final de 2003, são levantados obstáculos para efetivar a vinculação.

A priori a vinculação de 25% da receita de impostos e transferências dos Estados e Municípios ao FUNDEB traz dificuldades de ordem fiscal, considerando-se os seguintes aspectos: (i) o comprometimento de parte dos recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino com educação superior, educação profissional, e com inativos; (ii) o impacto dessa medida sobre as finanças da União e dos governos subnacionais, ante o reduzido grau de liberdade da União na gestão dos recursos do Orçamento Geral da União (em virtude do significativo grau de rigidez do orçamento, oriundo das vinculações constitucionais e legais), os

**programas de ajuste fiscal ora em implementação** e os possíveis efeitos dessa medida sobre o comprometimento de receitas ( em média de 13% da Receita Corrente Líquida) para o pagamento das dívidas refinanciadas junto à União.(BRASIL, 2003, p.13).(grifos nossos).

O longo trecho acima citado se faz necessário para que fique nítida a globalidade da justificativa. De um lado, está explícita uma crítica a própria vinculação de impostos para a área social e, em especial, para a educação. De outro, é impossível ampliar a margem de comprometimento dos estados e municípios com educação por que tal postura fere o ajuste fiscal em curso, que compromete 13% da receita corrente líquida para honrar compromissos considerados prioritários, ou seja, pagar encargos da dívida.

Na PEC de abril de 2004 a vinculação cai para 20% de todos os impostos, excluídos os arrecadados pelos municípios. Esse desenho continuará até o envio da PEC 415/05 ao Congresso Nacional.

No Substitutivo do deputado Ivan Valente (PSOL-SP) é proposta a retomada da vinculação de 25% de todos os impostos, mas se mantém a exclusão dos impostos municipais.

Quadro 03 – Vinculação de recursos no FUNDEB

<b>Propostas de Emenda Constitucional</b>	<b>Vinculação de Impostos</b>	<b>Posicionamento diante da DRU</b>	<b>Abrangência do salário-educação e recursos extras</b>
PEC 112 de 1999 (Bancada do PT)	25% de todos os impostos	Não trata do assunto	Não trata do assunto
PEC 2003 (Cristovam Buarque)	25% de todos os impostos	Não trata do assunto	Não trata do assunto
PEC Abril 2004 (Tarso Genro)	20% de todos os impostos, menos os municipais	Devolução da DRU à razão de 25% a cada ano por quatro anos cumulativamente	Toda a educação básica pública

PEC Novembro 2004 (Tarso Genro)	20% de todos os impostos, menos os municipais	Devolução da DRU à razão de 25% a cada ano por quatro anos cumulativamente	Toda a educação básica pública
PEC Maio 2005 (Tarso Genro)	20% de todos os impostos, menos os municipais	Não trata do assunto	Toda a educação básica pública
PEC 415 /2005 (Lula)	20% de todos os impostos, menos os municipais	Não trata do assunto	Toda a educação básica pública
Substitutivo Ivan Valente	25% de todos os impostos, menos os municipais	Devolução imediata dos valores da DRU	Toda a educação básica pública
Substitutivo Raquel Teixeira	FUNDEF: 15% dos impostos estaduais e municipais atuais; Fundein: 7,5% dos impostos municipais hoje participantes do FUNDEF; Fundem: 7,5% dos impostos estaduais hoje participantes do FUNDEF	Não trata do assunto	Toda a educação básica pública E destina parte dos recursos arrecadados pelo PIS para educação básica e profissional
Substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados	20% de todos os impostos, menos os municipais e o IRRF	Não trata do assunto	Toda a educação básica pública
Substitutivo aprovado pelo Senado Federal	20% de todos os impostos, menos os municipais e o IRRF	Não trata do assunto	Toda a educação básica pública E destina parte dos recursos arrecadados pelo PIS para educação infantil

Emenda Constitucional 53 / 2006	20% de todos os impostos, menos os municipais e o IRRF	Não trata do assunto	Toda a educação básica pública
---------------------------------------	--	----------------------	-----------------------------------

O Substitutivo da deputada Raquel Teixeira (PSDB-GO), por se tratar de uma proposta de fundos separados, apresenta vinculações diferenciadas. O texto propõe para o Fundo do Ensino Fundamental a vinculação de 15% dos impostos estaduais e municipais atuais. No Fundo da Educação Infantil ficariam vinculados 7,5% dos impostos municipais hoje participantes do FUNDEF e no Fundo do Ensino Médio ficariam também vinculados 7,5% dos impostos estaduais hoje participantes do FUNDEF.

Tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal aprovaram substitutivos mantendo apenas 20% de vinculação de impostos, excluindo os municipais. A novidade foi a exclusão também do Imposto de Renda Retido na Fonte dos estados e municípios. Este desenho foi finalmente promulgado na Emenda Constitucional nº 53.

Em 2003 o governo já admitia dificuldades para fechar um desenho aceito por todos os entes federados. Essa dificuldade estava relacionada ao fato de que a equalização financeira do fundo provocaria impactos muito diferenciados nos estados e municípios, sendo “beneficiados aqueles governos que, por um lado, contam com uma reduzida capacidade de financiamento da educação e, por outro, atuam com significativa participação no atendimento aos alunos da Educação Básica” (FERNANDES, 2004, p. 02). Apesar dessa dinâmica de “perdas” e “ganhos” ter sido inaugurada e vivenciada por todos os entes federados no FUNDEF, é patente que um aumento de perdas de algum destes entes provocaria reação contrária à mudanças de desenho financeiro.

Analisando os debates ocorridos no Congresso é possível compreender as motivações destas mudanças. O representante do Confaz apresentou argumentos para que fossem excluídos da cesta do fundo os recursos do IRRF.

Outro ponto para o qual chamamos a atenção é a inclusão do Imposto de Renda na base do fundo. Peço a atenção dos Srs. Deputados para isso, porque o Imposto de Renda retido na fonte é uma receita meramente contábil, é o que é abatido do salário do servidor, sob retenção, e que pertence aos Estados e aos Municípios. A inclusão desse item como receita



do FUNDEF gera problema contábil e financeiro, porque o recurso do fundo é aplicado e transferido imediatamente. Se há uma receita meramente contábil, os Estados vão ter de tirar esse recurso de outra fonte de receita (BRASIL, 2005b, p 06).

A representação do Consed afirmou que após dez anos de vigência do FUNDEF, o país estaria “vivendo um período de estrangulamento no processo de financiamento da educação, tanto para Estados como para Municípios” e anunciou alguns consensos alcançados na negociação.

A vinculação de 20% e não de 25% em relação ao financiamento da educação. Muitos estados atendem ainda o ensino superior e que ficaria complicado se fosse vinculado os 25%, então 20% foi uma proposta discutida entre Consed e Undime e nós reafirmamos o nosso interesse na manutenção (BRASIL, 2006a, p. 113).

As várias representações dos municípios também foram favoráveis ao desenho que exclui dos impostos municipais. O representante da Frente Nacional de Prefeitos enumerou como um dos pontos positivos da PEC em tramitação “o fato de que na proposta do FUNDEB estão excluídas as receitas próprias municipais” e de que “os aportes, imaginados pelo Ministério da Educação, nos 4 anos, se daria pela integração ou a reintegração da chamada DRU” (BRASIL, 2005b, p. 11). Na sua fala, o representante da CNM afirmou que “sessenta e um por cento da arrecadação nacional para na União, 14,5% para os Municípios e 25% para os Governadores”, o que deixa os municípios numa situação de insolvência financeira.

Os senhores sabem que dos 36,5% de carga tributária no País, os Municípios têm autonomia, arrecadam 4,3%. No final, ficamos com 14,5%, mas a nossa autonomia é de 4,3%. A média mundial é 17%. E se hoje desdobrarmos os 4,3%, vamos ver que 4 cidades do Brasil, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Curitiba, arrecadam mais de 40%. E se pegarmos as 100 maiores cidades do Brasil, elas arrecadam 98% da arrecadação própria. Dois por cento são 5.500 Municípios que arrecadam. (Idem, p. 18).

Na contramão deste grande entendimento dos entes federados registramos o posicionamento da representação dos trabalhadores em educação. A CNTE trabalhou com o conceito de ampliação de recursos, como uma necessidade para vencer os desafios educacionais do país. No máximo, esta entidade aceitava um alcance gradual desta

vinculação, pois a “a lógica construída pela CNTE era a lógica dos recursos integrais, dos 25% dos recursos integrais, das matrículas integrais e da participação da União já com percentuais desde o primeiro momento” (BRASIL, 2006c, p. 189).

Esse conceito de ampliação de recursos é que nos leva a defender os 25%, como originalmente previsto em nosso projeto para a constituição do fundo, e ainda que possamos aceitar uma gradação de 20% para 25% dos recursos. (...) Nossa proposta é que esse período, que pode servir para integralizar os 25%, dê suficiente fôlego aos Estados e aos Municípios para que incorporem as novas matrículas e também resolvam questões relacionadas, por exemplo, à educação superior mantida pelos Estados, uma questão que vai aflorar também com bastante força, dado o compromissos de muitos Estados com essa escolaridade (BRASIL, 2005c, p. 11-12).

O debate sobre a vinculação de recursos de maneira obrigatória para a área social, especialmente para a educação, é o pano de fundo para a definição do desenho financeiro do FUNDEB. O governo FHC, como já foi dito em capítulo anterior, aprovou reformas educacionais visando adequar o setor às necessidades de enxugamento do Estado Brasileiro e à abertura de novos mercados para o capital. O ajuste fiscal foi a prioridade de governo, subordinando e influenciando suas políticas sociais.

Para garantir superávit primário das contas públicas, o Executivo enviou ao Congresso Nacional em 1994 uma Proposta de Emenda Constitucional que autorizava a desvinculação de 20% de todos os impostos e contribuições federais, instituindo uma fonte de recursos livre de carimbos. Foi criado o Fundo Social de Emergência, posteriormente denominado Fundo de Estabilização Fiscal que vigorou até 31 de dezembro de 1999. A partir do ano 2000, o Fundo foi reformulado e passou a se chamar DRU - Desvinculação de Recursos da União, tendo sua prorrogação aprovada pelo Congresso Nacional até 2007, por meio da Emenda Constitucional nº 42 de 2003, encaminhada pelo governo Lula.

Coerente com a continuidade da política econômica do governo anterior, podemos ler no site oficial do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, justificativa para a aplicação da DRU que se baseia em pressupostos do ajuste fiscal.

O excesso de vinculações no Orçamento Geral da União cresceu nos últimos anos, o que levou a União a se endividar no mercado para pagamento de despesas obrigatórias quando dispunha de recursos sobrando em outros itens. Recentemente foi aprovada mais uma vinculação de gastos com uma

emenda à Constituição destinando um percentual da arrecadação para a saúde.

Essas vinculações, somadas a gastos em boa medida incompressíveis - pagamento de pessoal, benefícios previdenciários, contrapartidas de empréstimos externos - dificultam a capacidade do governo federal de alocar recursos de acordo com suas prioridades sem trazer endividamento adicional para a União (BRASIL, 2007).

A Desvinculação provocou queda nos gastos educacionais governamentais, que retirava nada menos que 1/5 (20%) da parcela de 18% de impostos originalmente destinada à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) pelo art.212 da CF. Ou seja, a vinculação constitucional cairia para 14,4% (18% menos 3,6%). Há ainda uma segunda manobra, relacionada à escolha da base de cálculo da DRU, que reduz novamente os recursos obrigatórios para MDE. O governo tem calculado a desvinculação de 20% sobre o total de impostos arrecadados pelo Tesouro Nacional, inclusive sobre os valores que não lhe pertencem e que são obrigatoriamente repassados aos municípios e estados. Com isso, a DRU em 2005 foi calculada sobre 156 bilhões e não em cima de 89 bilhões como manda a legislação. A participação da educação no montante de impostos federais cai para 13,6%. Mesmo vezes oficiais admitem esta irregularidade.

A DRU é calculada antes da dedução do FPM e do FPE. Por causa disso, a DRU efetiva, que deveria ser de 20% da receita total, na prática é de 33%. (...) Hoje, a DRU retira do orçamento da educação cerca de R\$ 4,5 bilhões (HADDAD, 2005d, p.04).

O debate sobre a necessidade de mais recursos para a educação e questionamentos sobre a necessidade da DRU estão presentes desde o início do governo Lula. O então Ministro Cristovam Buarque calculou em 25 bilhões por ano as necessidades financeiras para o país sair do atraso educacional.

Hoje, União, estados e municípios gastam R\$ 67 bilhões com a educação no Brasil. Se você tira deste valor as universidades, os inativos, fica em R\$ 54 bilhões. Para fazer a revolução total precisaríamos mais R\$ 25 bilhões por ano e em 20 anos mudaríamos tudo, antes do segundo centenário da Independência (BUARQUE, 2003a, p. 03).

E teceu uma crítica aos defensores da elevação do percentual de desvinculação de receitas e do corte de gastos sociais.

Não podemos tirar dinheiro da Educação para cobrir outros gastos. Gastos sociais são fundamentais. Sem uma boa alimentação, não tem boa Educação. Devíamos tirar de outros lugares. Essa desoneração, se for feita, teria impacto devastador para a educação (BUARQUE, 2003c, p. 03).

As discussões sobre o FUNDEB, nas suas duas primeiras versões não trataram diretamente do problema da devolução dos recursos desvinculados pela EC nº 42. É bom lembrar que a PEC 112/99 trabalhava com a idéia do aumento para 20% do percentual de vinculação obrigatória de impostos para a União, medida que procuraria recuperar as perdas do último período.

A partir da posse de Tarso Genro no MEC, a idéia de condicionar o aumento da participação financeira da União no novo fundo à devolução dos recursos afetados pela DRU ganha força, estando presente na PEC de abril de 2004. Pelo texto proposto a DRU seria reintegrada aos cofres da educação em quatro parcelas anuais de 25% cada. O próprio ministro sintetiza a estratégia.

O FUNDEB significa a grande revolução de qualidade da educação básica no país. Serão 18% de impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, com reintegração da parcela da DRU à educação de forma gradual, à proporção de 25% por ano, de modo a completar a revinculação em 2008 (GENRO, 2004b, p. 02).

Esta proposta continua presente no texto da PEC de novembro de 2004, mas é descartada a partir de 2005. Apenas o Substitutivo do deputado Ivan Valente (PSOL-SP) retomará a idéia, propondo a imediata exclusão da área educacional dos efeitos da DRU. Coube ao Ministro Fernando Haddad explicar a mudança ocorrida dentro do governo sobre o assunto, que passa a apresentar um valor de complementação da União equivalente ao valor retirado pela desvinculação, mas assim fazendo preservar o Mecanismo e não abre brecha para outros setores da área social também reivindicarem a extinção da DRU.

Se vocês se lembrarem do debate que se passava naquela ocasião, a proposta inicial do MEC era o fim da DRU e a partir daí pensar tanto o financiamento da educação básica quando o financiamento da educação superior. Essa proposta não vingou porque entendeu a área econômica que a DRU não se referia especificamente à Educação e, sim, a todos os 80 fundos que têm vinculações na Esplanada (BRASIL, 2005a, p. 20).

Com o FUNDEB vão voltar R\$ 3 bilhões desses R\$ 4,5 bilhões.

Que se você tiver que ter uma política de superávit, faça uma política inteligente. A pior coisa é colocar a educação no bolo do que precisa ser cortado (HADDAD, 2005d, p. 04).

No seu depoimento o Ministro da Fazenda Antonio Palocci anuncia claramente a posição oficial do Palácio do Planalto, argumentando que a União está colocando mais recursos, mesmo que alguns queiram sempre mais, e que os valores retirados pela DRU, na verdade, são devolvidos ao MEC com elevação do seu orçamento anual.

Quando falamos em 4,5 bilhões, é evidente que muitos queriam mais. Mas esses 4,5 bilhões asseguramos como sustentáveis e estão garantidos. Se pudermos fazer mais ao longo do tempo, vamos trabalhar para fazer mais. (...) a DRU exerce um efeito de desvinculação, mas boa parte dela é devolvida para as áreas de seguridade e educação. Por exemplo, no caso da educação, temos um gasto mínimo de 18% dos impostos em educação, mas já estamos, há muitos anos, acima desse gasto. Não temos utilizado esse limite como instrumento de redução do gasto com educação. (...) a base de gastos totais com a educação foi de 14,6 bilhões de reais. O mínimo exigido pela Constituição era de 9,3 bilhões de reais. Portanto, nós gastamos 5,3 bilhões de reais acima do mínimo exigido (BRASIL, 2005e, p. 32).

A deputada Luiza Erundina (PSB) questionou veementemente os argumentos do Ministro Palocci. Para esta parlamentar, “se o Governo realmente escolheu esse projeto, essa política de educação básica para este País, nada mais razoável e justo esperar que as metas de superávit primário possam realmente ser reduzidas e destinar o excedente de receita para cobrir as condições objetivas de financiamento dessa proposta” (Idem, p. 19). Ela insistiu na necessidade de revincular os recursos retirados pela DRU.

Quero ouvir de V.Exa. se é possível, primeiro, destinar uma fatia importante desse superávit primário para garantir recursos percentualmente corrigidos ano a ano para cobrir e atender à demanda numa concepção de integralidade do acesso de educação básica. Segundo, se é possível revincular, ano a ano, em relação à DRU, pelo menos 25%, nos próximos quatro anos, no sentido de se construírem fontes de receita capazes de corrigir e atender à necessidade de financiamento global e integral ao cumprimento dessas metas estabelecidas nesse plano (Ibidem, p. 20).

Para responder a esta pergunta e a uma série de questionamentos de parlamentares acerca da validade da manutenção da mesma política econômica do governo anterior, o Ministro Palocci foi categórico.

Portanto, por favor, não atribua à minha pessoa a idéia de que só há uma política econômica. Existe uma alternativa, sim, de política econômica e são feitas escolhas sobre essas políticas. A responsabilidade fiscal e o controle da inflação foram, sim, parte do programa do Presidente Lula e da *Carta ao Povo Brasileiro*. Renegociação de dívidas e redução do compromisso fiscal podem ter feito parte de debates, de circunstâncias de diálogo econômico, mas não foram o programa do Presidente Lula, que cumpre, no seu governo, a responsabilidade do equilíbrio orçamentário e o controle da inflação, bens essenciais da população. Penso que outro caminho não conduz a um equilíbrio (Ibidem, p. 42).

Mesmo após o desenho do FUNDEB abandonar explicitamente qualquer intenção de reaver os recursos da DRU, o debate sobre os danos da desvinculação e do temor de que este Mecanismo sofra uma ampliação para o âmbito de estados e municípios continuou presente. A representante da Undime expressou sua preocupação com uma possível expansão da desvinculação de receitas.

Existe também uma discussão não só no âmbito da União, mas também das Secretarias Estaduais e Municipais — e talvez o Secretário da Fazenda possa confirmar — em relação à desvinculação de receitas. Essa desvinculação já é realidade na União, mas é muito séria e muito perigosa para a educação a desvinculação de receitas também estaduais e municipais (BRASIL, 2005b, p. 46).

É preciso mais recursos para a educação e é preciso romper com a lógica do ajuste fiscal, começando pela devolução imediata dos valores desviados da educação para pagamento da dívida externa através da desvinculação dos recursos da União (BRASIL, 2006<sup>a</sup>, p. 111).

Por fim, foi bastante consensual a introdução no desenho do FUNDEB de uma alteração no artigo 212 da CF, tornando a contribuição social do salário-educação utilizável em todas as etapas e modalidades da educação básica. Junto com este acordo foi firmado um acordo entre os entes federados de que a regulamentação da Emenda Constitucional proibiria a utilização dos recursos do salário-educação como parte dos recursos da complementação da União.

Em toda a discussão sobre o desenho financeiro do FUNDEB foi possível perceber uma tensão entre a manutenção da política econômica restritiva do governo anterior e a necessidade de criar um fundo para toda a educação básica. Era impossível convencer os estados e municípios a aceitarem o novo desenho se nele não estivesse embutido um

compromisso por parte da União de alocar mais recursos para a educação básica.

A contradição estava dada. Como alocar mais recursos federais para a complementação do Fundo sem rever os pressupostos da política econômica? Assim, nas formulações iniciais do FUNDEB a solução seria um aumento da vinculação obrigatória da União, sendo o percentual acrescido diretamente subvinculado ao Fundo. Depois se chegou a atrelar a elevação da complementação da União à devolução dos recursos da DRU. E finalmente se consolidou o desenho de aumento de recursos sem alterar a política econômica.

#### **8.4 O papel da União no FUNDEB**

A principal preocupação que permeou todos os debates acerca de um novo modelo de financiamento educacional foi o papel que seria desempenhado pela União neste novo formato. Um dos pilares das críticas ao modelo anterior, inaugurado com a aprovação da Emenda Constitucional nº 14, foi de que a União se desresponsabilizou do financiamento da educação básica. Isso aconteceu, por um lado, pela alteração do artigo 60 ADCT da Constituição Federal, diminuindo o percentual de recursos educacionais federais que deveriam ser aplicados no ensino fundamental e na erradicação do analfabetismo, caindo de 50% para 30% dos recursos federais vinculados a manutenção e desenvolvimento da educação. Por outro lado, o descumprimento contínuo da legislação do FUNDEF no que tange ao valor da complementação da União provocou uma quase que completa ausência deste ente federado no montante de recursos efetivamente aplicados pelo FUNDEF.

Durante os debates do FUNDEB vários desenhos de participação da União foram apresentados, os quais podem ser resumidos em três blocos:

1. Elevação do percentual de vinculação constitucional da União, como garantia de maior participação financeira desta no financiamento da educação básica;
2. Estabelecimento de um percentual de participação da União, calculado sobre o montante de recursos depositados pelos estados e municípios nos fundos estaduais, sendo que alcance deste percentual aparece de forma imediata ou gradual;
3. Valores nominais de participação financeira.

A Proposta de Emenda Constitucional nº 112/99 se enquadra no primeiro bloco, estabelecendo uma vinculação constitucional obrigatória de 20% de impostos para a educação

no âmbito da União. A PEC apresentada pelo MEC em maio de 2005, às vésperas do envio oficial ao Congresso Nacional, aumentava a vinculação constitucional para 22,5% de maneira gradativa, sendo 19,1% no primeiro ano, 20,2% no segundo ano, 21,3% no terceiro ano e 22,5% no quarto ano de vigência do FUNDEB.

A proposta de vinculação percentual é bem mais presente nas várias fases de elaboração do FUNDEB. A PEC de abril de 2004 estabelece um percentual de 10% dos recursos depositados pelos demais entes federados, que seria alcançado de maneira gradativa, sendo 4% no primeiro ano, 6% no segundo ano, 8% no terceiro ano e 10% no quarto ano. Na PEC de novembro de 2004 ocorre uma alteração na gradatividade, iniciando com 5% no primeiro ano e passando para 6,5% no segundo ano. As demais parcelas permaneceram iguais à PEC anterior. O substitutivo apresentado pelo deputado Ivan Valente (PSOL-SP) define a participação da União em percentual de 10% a partir do primeiro ano de vigência da Emenda Constitucional. O mesmo dispositivo podemos encontrar no Substitutivo da deputada Raquel Teixeira (PSDB-GO), sendo que a origem destes recursos deveria ser de 30% dos recursos vinculados constitucionalmente (dos 18% da União) e 15% da Contribuição Social do PIS. Insere também a proibição da utilização dos recursos da contribuição social do salário-educação para complementação da União.

A proposta agrupada no terceiro bloco aparece pela primeira vez na PEC 415/05, que propôs uma participação de 4,3 bilhões a partir do quarto ano de vigência do FUNDEB, sendo que o valor da complementação nos três primeiros anos se daria conforme critérios da legislação infraconstitucional. O Substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados trouxe para o texto constitucional os valores de todas as parcelas. Pelo Substitutivo a participação da União seria de 2 bilhões no primeiro ano, 2 bilhões e 850 milhões no segundo ano, 3 bilhões e 700 milhões no terceiro ano e de 4 bilhões e 500 milhões no quarto ano. Porém, o Plenário da Câmara introduziu uma participação percentual à partir do quinto ano de no mínimo 10% do montante depositado pelos entes federados nos fundos estaduais. O Substitutivo aprovado no Senado tornou todos os valores e o percentual de participação patamares mínimos. Além disso, permitiu que até 10% do montante destinado a complementação da União possa ser repassada por meios de programas. Esta redação permaneceu na Emenda Constitucional nº 53.



Quadro 04 - Participação da União no FUNDEB

<b>Propostas de Emenda Constitucional</b>	<b>Participação da União</b>	<b>Vinculação de recursos dos entes federados</b>
PEC 112 de 1999 (Bancada do PT)	Não estabelece valores	Eleva para 20% a vinculação para a União
PEC 2003 (Cristovam Buarque)	Não estabelece valor, apenas a dinâmica de complementar fundos que não alcancarem valor mínimo nacional	Não trata do assunto
PEC Abril 2004 (Tarso Genro)	Percentual sobre montante depositado por estados e municípios: 4% no 1º ano; 6% no 2º ano; 8% no 3º ano; 10% no 4º ano.	Não trata do assunto
PEC Novembro 2004 (Tarso Genro)	Percentual sobre montante depositado por estados e municípios: 5% no 1º ano; 6,5 no 2º ano; 8% no 3º ano; 10% no 4º ano	Não trata do assunto
PEC Maio 2005 (Tarso Genro)	Alcançado à partir do aumento da vinculação, cujo percentual é exclusivo para complementação do Fundo	União passa a vincular 22,5% de maneira gradativa: 19,1% no 1º ano; 20,2% no 2º ano; 21,3% no 3º ano; 22,5% no 4º ano.
PEC 415 /2005 (Lula)	4,3 bi a partir do 4º ano de vigência Nos três primeiros anos conforme critérios da legislação infraconstitucional	Não trata do assunto
Substitutivo Ivan Valente	10% do montante de recursos depositados pelos fundos estaduais	Não trata do assunto

Substitutivo Raquel Teixeira	FUNDEB: 10% do montante depositado nos por estados e municípios nos 3 fundos ; Sendo: 30% dos 18% obrigatórios e 15% do PIS Não pode utilizar recursos do salário-educação	Não trata do assunto
Substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados	2 bi no 1º ano; 2,85 bi 2º ano; 3,7 bi 3º ano; 4,5 bi 4º ano; e 10% montante no mínimo no 5º ano. Valores corrigidos por índice oficial da inflação.	Não trata do assunto
Substitutivo aprovado pelo Senado Federal	No mínimo 2 bi no 1º ano; 3,0 bi 2º ano; 4,5 bi 3º ano; 10% montante no 4º ano.  Valores atualizados para preservar valor real. Até 10% da complementação pode ser repassada por meios de programas. Crime dê responsabilidade o não cumprimento.	Não trata do assunto
Emenda Constitucional nº 53/ 2006	No mínimo 2 bi no 1º ano; 3,0 bi 2º ano; 4,5 bi 3º ano; 10% montante no 4º ano. Valores atualizados para preservar valor real. Até 10% da complementação pode ser repassada por meios de programas. Crime dê responsabilidade o não cumprimento.	Não trata do assunto

O próprio governo federal reconheceu durante os debates na Câmara dos Deputados, que a trajetória anterior da União dificultava as negociações para a criação do novo fundo. O Ministro Fernando Haddad afirma que se “havia um ponto sem o qual nenhum dos participantes se sentaria à mesa era a certeza de que, nessa proposta de emenda constitucional,

pelo menos uma questão estaria resolvida: o compromisso da União com a educação básica” (BRASIL, 2005<sup>a</sup>, p. 05). E, em seguida, relata o clima das primeiras conversas com os demais entes federados.

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

Mas, como efetivamente a PEC 415/05 não absorveu a idéia de uma participação percentual da União, o ministro busca minimizar a mudança de percurso, recuperando os cálculos que orientaram a fixação dos percentuais das propostas anteriores.

Outra coisa é você encaminhar uma proposta de emenda constitucional que vincula e compromete o Executivo Federal com 4,3 bilhões de reais, o que praticamente recupera, senão a integralidade, dois terços do que foi desvinculado da educação pela DRU. Ela hoje desvincula 4,5 bilhões da educação.

(...) a União terá de angariar recursos novos para a educação, da ordem de 3 bilhões de reais, para aportar para o fundo da educação básica, porque esse montante não poderá sair nem de recursos do art. 212 nem do salário-educação. Então, são 3 bilhões de recursos novos. (Ibidem, p 06).

Porém, quem mais explicitou os motivos para a mudança de orientação e de certa forma assumiu a autoria do fato, foi o então Ministro da Fazenda, Antonio Palocci. Sua participação na Audiência Pública da Câmara dos Deputados foi a mais longa, se estendendo por oito horas de intensos debates. Na ocasião, Palocci justificou seu posicionamento contrário a uma participação percentual da União.

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

E defendeu os mesmos pressupostos presentes na Emenda Constitucional nº 14,

editada no governo anterior, ou seja, que a União tivesse uma participação emergencial no financiamento da educação básica.

O ideal seria um instrumento em que a União comparecesse mais nos anos em que Estados e Municípios estivessem mais fracos e menos naqueles em que estivessem mais fortes. Com isso, haveria equilíbrio na evolução do orçamento de cada ente da Federação (Idem, p. 28).

Ao responder questionamento formulado pela deputada Luiza Erundina (PSB) que reivindicava uma maior participação da União e que esta deveria ser de maneira percentual sobre os recursos do FUNDEB, o ex-ministro afirmou que, caso isso fosse feito, o governo estaria estimulando “uma tendência que é real há mais de uma década, de a União concentrar os recursos de arrecadação para si e de ela fazer o papel de distribuidora desses recursos”. Para ele, ao não estabelecer percentual fixo, o governo estaria estimulando a independência tributária dos estados mais pobres.

(...) é que com o apoio do Governo Federal haja modificação nas condições de arrecadação nos Municípios e nos Estados mais pobres ao longo do tempo para que eles não dependam, no futuro, de transferências da União; para que, a partir daí, não haja mais concentração de arrecadação nas mãos da União, em detrimento desses Estados e Municípios.

O que devemos buscar com a reforma tributária é mais autonomia para Estados e Municípios, para que eles tenham suas próprias receitas e não aumentem sua dependência em relação à União. Se aumentarmos a dependência, induziremos a União a concentrar mais arrecadação (Ibidem, p. 29).

E finalizou sua intervenção, vinculando a este debate o estabelecimento de um fundo de caráter temporário.

O caráter temporário do FUNDEB diz respeito a essa preocupação em particular, ou seja, não transferir à União uma responsabilidade definitiva e que significaria concentrar mais a arrecadação na União, em detrimento dos outros entes da Federação (Ibidem, p. 29).

Fica clara a existência de divergências dentro do governo Lula sobre como conceber a participação da União, pelo menos entre os dois ministérios diretamente envolvidos na questão.

Os demais entes federados possuem uma posição bem mais consensual acerca de qual

deve ser a participação da União no FUNDEB. O representante do Confaz defende a participação percentual da União em seu posicionamento, criticando a ausência de um montante mais significativo de recursos novos na proposta até então apresentada.

E nossa sugestão é no sentido de que ela seja feita de forma percentual sobre o total dos recursos aportados pelos Estados no FUNDEB. De outra forma, há previsão, por exemplo, de 4 bilhões para daqui a 4 anos. Neste ano, a União já aplica 1,4 bilhão no FUNDEF e em ações com Governos Estaduais. Fala-se em 1,9 bilhão para 2006. São apenas 500 milhões a mais, muito pouco diante da grande dívida que o País tem com a educação e que a União tem com os Estados brasileiros (BRASIL, 2005b, p. 05).

Para o Confaz a União descumpre um pacto federativo que consta da própria Constituição Federal e não vem cumprindo sua função equalizadora.

Em decorrência dessa postura a grande responsabilidade pelo financiamento da Educação Fundamental foi sendo, aceleradamente, transferido para Estados e Municípios com o encolhimento da União que resultou num grave prejuízo para a qualidade do Ensino Fundamental. Na verdade, a União deveria estar aportando esse ano 5,2 bilhões de reais no FUNDEF e vai aportar dois bilhões para acrescer a educação de jovens e adultos, ensino médio e mais a educação infantil e creches. (...) a partir do quinto ano a União vai, pela lei se for cumprida, a União vai aplicar 10% dos recursos do FUNDEB como aporte seu, um aporte da União. Eu entendo que isso deveria ser fixado já a partir do primeiro ano (BRASIL, 2006b, p. 141-143).

O governador de Sergipe, Senhor João Alves reivindicou uma participação percentual imediata da União, mas apresentou uma repartição dos recursos que não beneficiaria apenas aos estados mais pobres.

(...) nossa proposta, em resumo, consiste em que a União participe imediatamente com os 4,5 bilhões agora, já, sendo 70% com muita justiça destinada aos nove estados mais carentes e mantendo os 30% aos demais estados para manterem, pelo menos, os projetos que hoje ele tem recursos assegurados (BRASIL, 2006b, p. 151).

Essa proposta chegou a ser oficializada pelo Consed no final de 2004, mas diante da reação dos estados com menor arrecadação e principais beneficiados pelo aumento da complementação da União, foi abandonada no decorrer das negociações. Apesar disso, a representante do Consed, quando da Audiência Pública no Senado Federal, voltou a

apresentar este Mecanismo de distribuição.

(...) nós chamamos atenção em relação a essa preocupação na possibilidade de que os recursos de complementação da União fossem divididos em torno de 70% para a título de complementação para os estados e municípios que não atingiram o mínimo e 30% para estados e municípios que mesmo tendo atingido o mínimo receberiam um recurso novo para continuar atuando em algumas áreas que deixarão, que os projetos federais deixarão de existir (BRASIL, 2006a, p. 127).

Esta entidade, em seu posicionamento nas audiências públicas realizadas no Congresso Nacional, defendeu a participação percentual da União.

(...) o CONSED reafirma a necessidade de ser tratado na PEC diz respeito à participação da União. Que seja definida essa participação em termos percentuais e não em valores nominais absolutos como está na PEC. No mínimo 10% devem ser assegurados. Se pegarmos os percentuais que a União investiu no FUNDEF, vamos ver que nunca tivemos segurança sobre esse percentual (BRASIL, 2005b, p. 22).

Para o Consed, o FUNDEF foi financiado basicamente por Estados e municípios e os secretários estaduais temem que a história se repita.

Dividir a miséria que já existe entre Estados e municípios não vai resolver o problema da educação no Brasil e muito menos como está na proposta. Por ela, alguns programas que já estão consolidados, que são importantes para o funcionamento da educação pública de Estados e municípios são desviados para complementação da União. Temos uma grande preocupação sobre a fonte de recursos de contribuição da União. Devem ser recursos novos que não venham de programas e projetos que já estejam em andamento (Idem, p. 23).

Os secretários municipais de educação também se manifestaram favoráveis a que a participação da União fosse através de um percentual. A representante da Undime defendeu o estabelecimento de “um novo patamar de participação da União no financiamento da educação básica” e que isso deveria acontecer através de um “percentual de participação da União no futuro fundo: de 5% a 10% e em quatro anos”. (Maria do Pilar Lacerda, Audiência na Câmara dos Deputados, DIA). Essa proposta se justificaria porque a União “tornou-se praticamente ausente do financiamento da educação básica sendo que sua complementação ao FUNDEF este ano representará apenas 1,5% do total dos recursos aplicados”, e a

entidade reivindica que este ente federado “participe de maneira mais efetiva no financiamento da educação básica” (BRASIL, 2006a, p. 109).

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação apresentou como um dos eixos que deveriam ser seguidos pela nova política de financiamento era uma participação da União, que se tornaria uma “parceira efetiva no financiamento da educação básica, uma auxiliar significativa no esforço feito pelos demais entes federados de menor potencial de arrecadação de tributos, no caso Estados e Municípios” (BRASIL, 2005c, p. 05). E apresentou uma emenda a PEC 415/05 que viabilizava a concepção defendida.

O novo texto prevê que a complementação de que trata o inciso anterior terá como base os recursos de todos os fundos e será de, no mínimo, 5% no primeiro ano, 6,5% no segundo, 8% no terceiro e 10% a partir do quarto.(...) A redação constou de versões anteriores e faz uma mudança muito importante, porque a União passa a ser co-responsável pelo Fundo, dele participando com percentual fixo. (...) Os percentuais apresentados estão um pouco acima dos valores encontrados nas projeções feitas, mas representam um acordo firmado entre MEC, CONSED e UNDIME em dezembro de 2004. Entendemos que esse acordo constitui um avanço em relação ao texto apresentado pelo Governo (Idem, p. 07).

A representação dos trabalhadores em educação também trilhou o mesmo caminho, alertando para o papel que deveria ser desempenhado pela União na viabilização do direito à educação. E apresentou emenda que também vincula a participação da União em 10% do montante dos recursos dos fundos estaduais.

A responsabilidade política é da União, e sem isso não conseguiremos recursos adicionais para assegurar o direito à educação, nem poderemos romper com a lógica de que existe um determinado Orçamento a orientar nossas opções e que as nossas opções são deixar os pés ou a cabeça descobertos. Somos, portanto, partidários da necessidade de se fazer pressão sobre a União no sentido da alocação de recursos. (...) na verdade o FUNDEB contará com algo em torno de 50 bilhões de reais, e 10% de 50 bilhões seriam 5 bilhões. Portanto esses 10% seguiriam a lógica dos valores que serão utilizados para a constituição do fundo (BRASIL, 2005c, p. 11).

A participação dos deputados federais foi também bastante contundente. O deputado Ivan Valente (PSOL-SP), ainda na audiência com o ex-ministro Paulo Renato Souza, destacou que para

(...) ser coerente com nossa história, na época dizíamos que não só não se avançava para outros níveis de ensino — a educação infantil e ensino médio —, mas a questão central seria o papel protagonista da União na complementação de recursos do Fundo. Se isso não fosse impactante, o que teríamos seria a socialização da miséria na educação. (BRASIL, 2005d, p. 42).

O mesmo deputado voltou a cobrar um protagonismo efetivo da União ao interpelar o ex-ministro Antonio Palocci, criticando o discurso deste que condicionava a destinação de mais recursos para o FUNDEB à manutenção do equilíbrio fiscal e tributário vigente.

V.Exa. vem aqui e diz que, caso se propugne uma proposta mais avançada na educação, será preciso aumentar a carga fiscal. Isso, para mim, e quero que V.Exa, responda, não é chantagem? Todos somos contrários ao avanço da carga tributária. Não há outra saída? Por que não trabalhar o tabu da dívida, o tabu do superávit primário superdimensionado? (...) quando se comemora 50 milhões de reais ao ano para creches; está escrito também que o superávit primário, a economia em 10 meses foi de 12,3 bilhões a mais, acima da meta estabelecida. Ou seja, em 10 meses foram economizados 95 bilhões de reais, ou 5,97% do PIB (BRASIL, 2005e, p. 22).

Alerta para o fato de que não há inserção da União num papel protagonista de longo prazo. Em se mantendo a proposta de redação da PEC 415/05, a participação da União chegaria a 7% no quarto ano, e depois novamente sofreria uma redução. Em acontecendo essa redução, ficaria claro que a União não estaria assumindo um papel protagonista. E encerra sua intervenção como uma pergunta.

(...) por que não assumir, de imediato, 10% do valor do fundo em porcentagem vinculada, e não o parcelamento? Por que não podemos fazer isso, Sr. Ministro, se existe um superávit desse tamanho? Esta, sim, seria uma política universalista, e os recursos do fundo realmente causariam impacto (Idem, p 23).

O deputado Antenor Naspolini (PSDB-CE) considera importante a participação percentual da União no novo fundo.

O raciocínio lógico é o seguinte: se a população decresce, a matrícula se estabiliza ou decresce um pouco; e, se a tendência da receita é crescer, então a receita *per capita* automaticamente vai aumentar. Se tivermos garantia de um percentual — e a nossa proposta é de 10% —, finalmente teremos recursos para uma educação de qualidade, e imediatamente (BRASIL,



2005d, p. 31).

A deputada Iara Bernardi (PT-SP), relatora da PEC 415/05 na Câmara dos Deputados, também apresentou uma visão favorável ao aumento da participação da União, e apresenta um conjunto de sugestões para que seja evitado qualquer tipo de contingenciamento dos recursos federais no novo fundo.

Sugeriríamos que as despesas destinadas ao pagamento da complementação da União sejam incluídas nas respectivas leis orçamentárias e consideradas de natureza obrigatória — e queremos que essa natureza obrigatória fique clara — e observados os limites para as despesas correntes e os demais parâmetros fixados na LDO. Penso que é um bom parâmetro, e foi construído com a nossa Consultoria de Orçamento, porque ficaria muito mais claro o comprometimento da União, pois seriam despesas de natureza obrigatória e não haveria qualquer tipo de retrocesso ou contingenciamento desses recursos (BRASIL, 2005e, p. 14).

Outra parlamentar a registrar sua posição nos debates foi Luiza Erundina (PSB), alertando para a necessária coerência entre a concepção de educação básica e o desenho financeiro do FUNDEB.

Entendemos que não deveriam ser valores fixos, mas percentuais que pudessem acompanhar a dinâmica da demanda dos vários segmentos de acesso a esse sistema de ensino básico no País.

(...) deveríamos garantir a integralidade do conceito de educação básica, que não pode ficar apenas na concepção, mas tem que ter um rebatimento na disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros dos 3 níveis de Governo para garantir essa integralidade não só quantitativa mas qualitativa (BRASIL, 2005e, p. 18).

Como que pretendendo resumir a opinião de seus colegas, a deputada Alice Portugal (PCdoB-BA) lembrou que a União deve ter uma função de provedora e mediadora.

Não obstante toda a contaminação dessa natureza neoliberal, imposta de fora para dentro, de que o Estado tem de se diminuir, tem de se introspectar, afastar-se das relações de mediação social. Na minha opinião, ele ainda tem papel importante e que deve ser crescente na busca da diminuição das desigualdades regionais. Evidentemente, nessa busca, se a União não analisar a possibilidade de maior complementação, ela jamais irá constituir essa perspectiva da diminuição das desigualdades e também na perspectiva de um padrão mínimo de qualidade, porque estamos discutindo o problema do pacto federativo, mas não estamos vendo que

cada matrícula vale dinheiro (BRASIL, 2005e, p. 113).

O texto final da Emenda Constitucional nº 53 é fruto deste embate de diferentes concepções acerca do papel da União. Manteve-se a União com um papel suplementar, emergencial, ajudando aqueles fundos estaduais que não alcançarem determinado patamar mínimo de valor por aluno. Tendo sido aprovados valores maiores do que aqueles anteriormente praticados, o número de fundos estaduais que receberão recursos da União será maior do que o conseguido durante a vigência do FUNDEF, especialmente a partir do terceiro ano de vigência do FUNDEB.

A inclusão de uma participação percentual de no mínimo 10% (dez por cento) à partir do quarto ano de vigência do FUNDEB foi uma vitória dos entes federados e da sociedade civil organizada. Este fato abriu uma brecha para uma rediscussão futura do caráter da participação da União no financiamento da educação básica, pois a partir de 2010 sua participação será de “sócia do empreendimento”, mesmo que ainda de maneira muito inferior a sua participação no bolo tributário do país.

O fato de que a pressão legislativa, institucional e popular fez o governo recuar, inclusive para garantir a aprovação do conjunto da proposta, demonstra que o governo Lula continuou trabalhando com os conceitos hegemônicos no governo anterior, pelo menos no que diz respeito ao papel da União no financiamento da educação básica.

### **8.5. O regime de colaboração no FUNDEB**

Uma das críticas com maior incidência durante os dez anos de vigência do FUNDEF, foi sobre o seu caráter municipalizante. Os dados do Censo Escolar (INEP/MEC) são evidentes da mudança do perfil do atendimento do ensino fundamental na última década. Em 1997 os estados ofereciam 53% do ensino fundamental e os municípios 36%. Em 2006 esta relação se alterou completamente, sendo que os estados cobrem apenas 36% das matrículas e os municípios assumem a responsabilidade por 54%. Ao lado disso, o artigo 23 da Constituição Federal, que estabelecia no seu parágrafo único a necessidade de lei complementar fixar normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, simplesmente foi ignorado pelos entes federados.

O programa de governo de Lula para a educação nas eleições de 2002 explicitamente enfrentava a questão do regime de colaboração.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional descreveu, sob a orientação constitucional, as incumbências de cada esfera administrativa. Em todas, o princípio da colaboração se repete, subordinado não somente ao cumprimento do direito público subjetivo ao qual correspondem deveres de Estado e ações de governo, como também à superação de desigualdades, à formação básica comum e à consolidação de um padrão de qualidade. Para transformar a letra da lei em realidade, o governo federal encaminhará proposta de lei complementar para regulamentar a cooperação entre as esferas de administração, normatizando o regime de colaboração entre os sistemas de ensino e instituindo as instâncias democráticas de articulação. (DIRETÓRIO, 2002, p. 12)

Quadro 05 – Regime de colaboração no FUNDEB

<b>Propostas de Emenda Constitucional</b>	<b>Formas de tratamento do regime de colaboração</b>
PEC 112 de 1999 (Bancada do PT)	A União tem função redistributiva para equalizar oportunidades de acesso; Sistema de ensino da educação básica conjunto; Distribuição de responsabilidades de acordo com matrículas e receitas.
PEC 2003 (Cristovam Buarque)	A União tem função redistributiva para equalizar oportunidades de acesso, para garantir investimento mínimo por aluno, para piso salarial para educadores públicos
PEC Abril 2004 (Tarso Genro)	Não trata do assunto
PEC Novembro 2004 (Tarso Genro)	Não trata do assunto
PEC Maio 2005 (Tarso Genro)	Não trata do assunto
PEC 415 /2005 (Lula)	Não trata do assunto
Substitutivo Ivan Valente	Seis meses para envio ao Congresso de lei regulamentando
Substitutivo Raquel Teixeira	Não trata do assunto

Substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados	Remete para leis complementares a sua regulamentação
Substitutivo aprovado pelo Senado Federal	Remete para leis complementares a sua regulamentação
Emenda Constitucional 53 / 2006	Remete para leis complementares a sua regulamentação

A primeira proposta de FUNDEB que circulou no país (PEC 112/99) era coerente com esta preocupação e propunha reformulações que conduziriam, segundo seus autores, a um regime de colaboração. Em primeiro lugar, a PEC alterava o inciso IV do artigo 208 para que ocorresse uma “progressiva universalização da educação infantil, especialmente da pré-escolar”, garantindo uma atenção especial para uma etapa do ensino desguarnecida de recursos via política de fundos até então. Em segundo, apresentaram a redação de um novo parágrafo ao artigo constitucional que trata das responsabilidades educacionais dos entes federados. O artigo 211 passaria a ter um parágrafo sexto com a seguinte redação.

§ 6º. A distribuição das responsabilidades e recursos financeiros em educação básica entre União, os Estados e Municípios, na forma do disposto neste artigo, tomará por base a população de zero a dezessete anos de idade mais a população de jovens e adultos que não teve educação na idade própria, as matrículas iniciais, a permanência de alunos na escola e as receitas de impostos, nos termos a serem definidos em lei complementar e nos planos municipais, estaduais e nacional de Educação (BRASIL, 1999, p. 93).

Pela nova redação, a repartição dos recursos vinculados à educação, obedeceria uma lógica solidária, levando em conta a população que necessita de atendimento, as matrículas já conseguidas pelos sistemas e o potencial de recursos disponíveis no âmbito de cada ente federado. Na justificativa da Proposta, os autores apresentam uma visão embrionária de Sistema Nacional de Educação.

Para evitar a dispersão de esforços e garantir o fortalecimento do sistema educacional brasileiro, propomos a organização do sistema de ensino de forma solidária entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Essa proposta implica na existência de um Sistema Nacional de Educação que contemple as diversidades regionais e ao mesmo tempo

garanta a integralidade de um projeto nacional para a educação brasileira” (Idem p. 93).

Este eixo de formulação foi abandonado nos desenhos subseqüentes. Somente no Substitutivo do deputado Ivan Valente (PSOL-SP) é que reaparece a necessidade de regulamentação do regime de colaboração, estabelecendo um prazo de seis meses para que a União encaminhe projeto de lei complementar ao Congresso Nacional.

Nos substitutivos aprovados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal foi introduzida uma pequena mudança na redação do parágrafo único do artigo 23, alterando de “lei complementar” para “leis complementares”, numa tentativa de alcançar algum tipo de regulamentação da questão, pelo menos em aspectos mais consensuais entre os entes federados. Esta redação permaneceu na Emenda Constitucional quando de sua promulgação. O novo texto não fixou prazo para que estas leis fossem enviadas ao Congresso Nacional.

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

O Ministro da Educação delegou ao Congresso Nacional a tarefa de equilibrar a relação federativa, o que seria feito através da calibragem da per capita de cada etapa e modalidade, instrumento que aumenta ou diminui o volume de recursos no âmbito dos estados ou municípios.

O que caberá ao Congresso Nacional fazer, se for constituído o Fundo da Educação Básica? Calibrar a diferenciação de valores entre etapas e modalidades para que o ensino fundamental atinja 90% a 95% e o ensino médio, 90% a 95% do que estiver estabelecido no Plano Nacional de Educação. Ou seja, o objetivo do FUNDEB não é, como às vezes se comenta, prejudicar ou favorecer Estados e Municípios (BRASIL, 2005a, p. 08).

O Consed propôs que o desenho da distribuição dos recursos estivesse ancorado nos dispositivos constitucionais do artigo 211, ou seja, fossem distribuídos apenas dentre as matrículas que estivessem de acordo com as responsabilidades ali inscritas.

Gostaríamos que ficasse assegurado que cada ente federado atuasse na sua área, já definida como área prioritária. Ou seja, os Estados atuando na

educação de ensino médio e fundamental compartilhado e os municípios atuando na educação infantil (BRASIL, 2005b, p. 23).

Esta proposta foi incorporada no texto final da EC e, na prática, representa o caminho inverso daquele proposto pela PEC 112/99. Ao invés de um sistema solidário, onde os entes federados socorrem-se mutuamente, a redação estimula que cada ente dê conta solitariamente de suas obrigações constitucionais.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação chegou a apresentar uma proposta visando tornar “a União parceira efetiva no financiamento da educação básica, uma auxiliar significativa no esforço feito pelos demais entes federados de menor potencial de arrecadação de tributos, no caso Estados e Municípios” (BRASIL, 2005c, p. 05). Caso tivesse sido incorporada, a proposta retomava a essência das críticas feitas ao modelo anterior e representava uma linha de continuidade com o desenho original de FUNDEB.

Coube a representação dos trabalhadores em educação recolocar em discussão a necessidade de constituição de um Sistema Nacional de Educação, proposta anteriormente anunciada pelos autores da PEC 112/99 como consequência do desenho do FUNDEB.

Nós precisamos começar a pensar num Sistema Único de Educação Básica, onde a criança esteja matriculada seja numa escola municipal, seja numa escola estadual, ela tenha o mesmo atendimento e a mesma qualidade da educação e isso supõe um esforço dos três federados. Dos Municípios, dos estados e da União (BRASIL, 2006c, p. 188).

Em resumo, o regime de colaboração foi gradualmente sendo esquecido do debate sobre FUNDEB, aparecendo apenas no debate sobre o papel da União no financiamento da Educação Básica, mas sem que fosse apresentado um substitutivo ao modelo de divisão de responsabilidades vigente no artigo 211 da Constituição Federal. Apenas foi alargada a possibilidade legislativa sobre o regime de colaboração, tornando possível desmembrar os aspectos a serem regulamentados, mas sem data marcada para envio ou aprovação no Congresso. Da forma que foi aprovado, corremos o risco de passarmos mais dezoito anos sem que as regras de relacionamento entre entes federados sejam estabelecidas.

## 9 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 53: O NOVO FORMATO DO FINANCIAMENTO EDUCACIONAL

No dia 19 de dezembro de 2006 foi promulgada pelo Congresso Nacional a Emenda Constitucional nº 53, finalizando um longo processo de tramitação legislativa e de debates na sociedade civil e dentre os entes federados. Apesar de ter como objetivo principal a constituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, esta Emenda altera oito artigos da Constituição Federal.

A EC alterou o artigo 7º, tornando sua redação condizente com a mudança legal que ampliou a escolaridade obrigatória no ensino fundamental para nove anos.

"Art. 7º .....  
 .....  
 XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas;  
 ....."(NR)

A EC alterou o artigo 23, mantendo a necessidade de que seja normatizado em lei federal o regime de colaboração entre os entes federados, mas estabelecendo que esse procedimento seja feito por intermédio de várias leis. Depois de dezoito anos de espera pela aprovação destas normas, a EC busca um caminho de permitir a resolução do problema de maneira parcelada.

"Art. 23. ....  
 Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional."(NR)

A alteração do artigo 30 corrigiu uma contradição de nossa legislação educacional. A Lei de Diretrizes e Bases (Lei 9394/96) estabeleceu que caberia ao município a oferta da educação infantil, sendo esta constituída pelo atendimento em creche e pré-escola, e ensino fundamental. Acontece que permanecia inalterado o disposto constitucional de que caberia aos municípios manter, em cooperação com demais entes federados, o atendimento apenas de pré-escola e ensino fundamental.

"Art. 30. ....

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

..... "(NR)

Alterou também o artigo 206, nos seus incisos V e VIII. Até dezembro passado, em nossa Constituição estava inscrito que um dos princípios educacionais do país seria a “valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos”. A EC nº 53 introduziu as seguintes modificações:

1. Alargou o conceito de “profissionais do ensino” para “profissionais da educação escolar”, conseguindo tornar constitucional a necessidade de profissionalização dos servidores da educação e obrigando que os planos de carreira não sejam redigidos contemplando apenas os profissionais do magistério (professores e pedagogos).;
2. Limitou a obrigação de elaboração de planos de carreira e do ingresso por concurso apenas aos profissionais vinculados às redes públicas, que não estava explícita na redação anterior;
3. Deu maior relevo a obrigatoriedade de instituição de um piso salarial nacional, alargando também sua cobertura para os “profissionais da educação escolar pública”. Este dispositivo deve ser efetivado por lei federal;
4. Remeteu para legislação ordinária a tarefa de dispor sobre as categorias contempladas pelo termo “profissionais da educação” e sobre a fixação de prazos para elaboração dos planos de carreira, os quais deverão ser constituídos em todos os âmbitos do Estado Brasileiro.

"Art. 206. ....

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da



União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios."(NR)

Alterou o artigo 208 com a mesma intenção da alteração do artigo 7º, incorporando na Constituição as mudanças recentes feitas na LDB.

"Art. 208. ....  
 .....  
 IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;  
 ....."(NR)

A alteração feita no artigo 211 é bem mais polêmica. É neste artigo que encontramos as competências de cada ente federado em matéria educacional, assim como é explicitada a necessidade do regime de colaboração. A EC nº 53 introduz um quinto parágrafo, determinando que o Poder Público atenda “prioritariamente” o ensino regular no âmbito da educação básica. Essa alteração criou uma contradição com o disposto no artigo 208, inciso I, onde podemos ler que o ensino fundamental é obrigatório e gratuito, sendo assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria. Com a mudança, os entes federados ficaram autorizados a atenderem prioritariamente o ensino regular, diminuindo o ritmo de crescimento da modalidade de educação de jovens e adultos. Mais adiante teremos outro dispositivo da EC direcionado a este assunto.

"Art. 211. ....  
 .....  
 § 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular."(NR)

O artigo 212 também sofreu importante alteração. Apesar de ser uma EC direcionada a reformular a política de financiamento educacional, a opção foi manter as principais alterações no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Porém, é feita uma ampliação da utilização dos recursos da contribuição social do salário-educação, principal fonte de financiamento dos programas federais para a educação básica. Para manter coerência com a criação de um fundo para toda a educação básica, esta contribuição poderá financiar ações em todas as etapas e modalidades da educação básica. A EC também tornou dispositivo constitucional permanente o teor da legislação ordinária sobre os critérios de distribuição das cotas estaduais e municipais dos recursos do salário-educação, contornando pressões dos

governos estaduais para rever esses critérios.

"Art. 212. ....  
 .....  
 § 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.  
 § 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."(NR)

As principais alterações promovidas pela EC estão localizadas no artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Na primeira versão de Emenda Constitucional do FUNDEB havia uma opção por dar um caráter permanente para esta política, mas isso foi abandonado no decorrer da tramitação.

"Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

No caput do artigo 60 percebemos três alterações. A primeira é que a vigência da medida será de quatorze anos (contra dez anos de vigência do FUNDEF). A segunda é que o objetivo é ampliado para toda a educação básica e não mais apenas o ensino fundamental. A terceira é que o objetivo anterior de valorização do magistério é transformado em busca pela remuneração condigna dos trabalhadores da educação.

No inciso I é constituído o FUNDEB propriamente dito, tendo este fundo formato semelhante ao seu predecessor, ou seja, a EC cria vinte sete fundos estaduais de natureza contábil.

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil;

No inciso II é definida a cesta de impostos e o percentual de subvinculação destes ao FUNDEB. Ao invés de 15% de quatro impostos, o novo fundo estabelece que dele farão parte

20% de todos os impostos, excetuando os impostos arrecadados pelos municípios e o Imposto de Renda Retido na Fonte. Além disso, este inciso estabelece o Mecanismo de distribuição dos recursos, os quais deverão ser distribuídos de forma proporcional ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica.

Frisa também que somente serão contados os alunos do ensino presencial e que estiverem matriculados em acordo com as competências estabelecidas pelo artigo 211 da Constituição Federal. Isso quer dizer, na prática, que alunos de educação infantil matriculados nas redes estaduais e alunos de ensino médio matriculados nas redes municipais, não serão contados para efeito de distribuição dos recursos do Fundo. Como já alertamos anteriormente, este dispositivo ratifica o sentido solitário das responsabilidades constitucionais, estimulando cada ente federado a só oferecer estritamente o que a CF cobra como sua responsabilidade, mesmo que a distribuição de responsabilidades do artigo 211 esteja em desacordo com a distribuição tributária também inscrita na Carta Magna.

II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;

O inciso III estabelece o que a regulamentação deve, obrigatoriamente, dispor. Ressalta que a mesma deve se guiar pelo artigo 208 da Constituição, onde está garantido o direito ao acesso ao ensino fundamental, inclusive fora da idade, a progressiva universalização do ensino médio, o atendimento em creche e pré-escola, além da atenção aos portadores de deficiência, que devem preferencialmente ser atendidos no ensino regular. A lei ordinária deve estabelecer:

1. A organização dos fundos, ou seja, o estabelecimento do desenho operacional, com destaque para a definição das diferenças e ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades, assunto que galvanizou parte das preocupações durante os debates no Congresso Nacional, pois indicará o ritmo de crescimento das matrículas no próximo período e o montante de recursos que serão incorporados pelos entes federados;

2. A definição da forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno. Este assunto está diretamente relacionado com complementação de recursos a ser oferecida pela União aos fundos estaduais com os valores por aluno mais baixos;
3. Os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos fundos estaduais por etapa e modalidade. No FUNDEF estava clara a focalização de 60% dos recursos para o ensino fundamental. A letra c deste inciso remete para a legislação ordinária duas polêmicas presentes na tramitação: a) como ter um fundo único para toda a educação básica e ao mesmo tempo preservar o percentual de recursos hoje aplicados no ensino fundamental?; b) como evitar que ocorra uma explosão de oferta de vagas na modalidade educação de jovens e adultos e dar prioridade para o ensino regular?. Estes desafios deverão ser enfrentados tendo como referência o artigo 208 já comentado acima e ainda o artigo 214 e o Plano Nacional de Educação. Com isso, a Emenda Constitucional estabelece como parâmetros para os percentuais de apropriação dos recursos dos fundos, as metas contidas no PNE;
4. O desenho da estrutura de fiscalização e controle dos fundos;
5. A letra e torna obrigatório que a lei regulamentadora estabeleça prazos para o envio e para aprovação do “piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica”. O texto introduz uma contradição na Constituição Federal. No artigo 206, inciso VIII, temos a obrigação legal de um “piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública”, redação mais abrangente que a constante na parte transitória da CF. Assim, temos dois pisos obrigatórios por lei: um para todos os profissionais da educação escolar e outro para os profissionais do magistério.

III - observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre:

- a) a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino;
- b) a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno;
- c) os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos Fundos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica, observados os arts. 208 e 214 da Constituição Federal, bem como as metas do Plano Nacional de Educação;
- d) a fiscalização e o controle dos Fundos;
- e) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;

O inciso IV aprimora a proibição, inscrita no caput do artigo 60, de receber recursos do fundo por matrículas em desacordo com o artigo 211 CF. Pela redação deste inciso, os estados e municípios só poderão aplicar os recursos recebidos exclusivamente nas etapas e modalidades de suas competências. Em 2006 existiam 242.979 alunos de educação infantil pertencentes às redes estaduais e 186.045 alunos de ensino médio matriculados em redes municipais. A redação deste inciso oferece apenas duas alternativas aos entes federados: ou negociam com o ente constitucionalmente responsável a absorção das matrículas ou custeiam as mesmas com recursos não vinculados ao FUNDEB. A experiência recente do FUNDEF, quando presenciamos uma diminuição abrupta da oferta de vagas na educação infantil por parte dos estados, aliado a histórica ausência de regulamentação do regime de colaboração, leva-nos a trabalhar com a hipótese de fechamento de vagas de forma unilateral, procedimento que fira o direito a educação de quase meio milhão de brasileiros.

IV - os recursos recebidos à conta dos Fundos instituídos nos termos do inciso I do caput deste artigo serão aplicados pelos Estados e Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;

Os incisos V, VI e VII definem a forma de participação da União no novo fundo. O inciso V mantém o Mecanismo presente no FUNDEF que estabelece o cálculo de um valor por aluno mínimo nacional, remetido para a lei regulamentadora. Porém, introduz uma importante novidade: este valor estará limitado ao disposto no inciso VII, ou seja, aos valores pré-estabelecidos de participação financeira da União.

O inciso VI estabelece que parte da complementação da União poderá ser distribuída para os fundos por meio de programas direcionados à melhoria da qualidade da educação básica, ou seja, a União poderá acordar com os entes federados que, até 10% do montante devido da complementação, sejam distribuídos de maneira igual entre os estados e municípios, reforçando medidas que impactem positivamente o desempenho dos sistemas de ensino.

A principal alteração das regras de financiamento está contida no inciso VII. A Emenda estabeleceu valores nominais crescentes de participação financeira da União, sendo no mínimo 2 bilhões, 3 bilhões, 4,5 bilhões a serem alcançados respectivamente no primeiro, segundo e terceiro ano de vigência do FUNDEB. Uma alteração feita no texto durante sua

tramitação na Câmara dos Deputados estabeleceu que a partir do quarto ano de vigência do fundo a complementação da União passará a ser percentual, sendo no mínimo 10% do montante dos recursos depositados pelos entes federados nos respectivos fundos estaduais.

V - a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do caput deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal;

VI - até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso V do caput deste artigo poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei a que se refere o inciso III do caput deste artigo;

VII - a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo:

a) R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos;

b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos;

c) R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos;

d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos;

O inciso VIII estabelece que os recursos utilizados para complementação da União não poderão comprometer mais que 30% (trinta por cento) dos valores vinculados à manutenção e desenvolvimento da educação, ou seja, no máximo poderão ser utilizados 30% dos dezoito por cento vinculados constitucionalmente.

VIII - a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso VII do caput deste artigo;

O inciso IX garante que os valores nominais que constam do inciso VII sejam corrigidos anualmente, de forma a preservar seu valor real. Assim, desde o momento da promulgação da EC, os valores citados deverão ser reajustados.

IX - os valores a que se referem as alíneas a, b, e c do inciso VII do caput deste artigo serão atualizados, anualmente, a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, de forma a preservar, em caráter permanente, o

valor real da complementação da União;

Depois de uma trajetória marcada pelo sistemático descumprimento pela União do disposto na Lei 9424/06, especialmente no que se referia ao cálculo do valor mínimo nacional por aluno, o texto da EC introduziu duas salvaguardas. A primeira, presente no inciso X, impede a retenção ou qualquer restrição ao repasse dos recursos da complementação da União. A segunda, presente no inciso XI, estabelece que o não repasse dos valores se constituirá em crime de responsabilidade da autoridade competente.

X - aplica-se à complementação da União o disposto no art. 160 da Constituição Federal;

XI - o não-cumprimento do disposto nos incisos V e VII do caput deste artigo importará crime de responsabilidade da autoridade competente;

O inciso XII mantém o Mecanismo de subvinculação de 60% dos recursos auferidos via FUNDEB para pagamento dos profissionais do magistério. Amplia este pagamento para toda a educação básica, mas mantém a exigência de que estes profissionais estejam em efetivo exercício.

XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

Na regulamentação do FUNDEF ficou estabelecido que os entes federados envidariam esforços para que fosse alcançado um padrão mínimo de qualidade. Os indicadores educacionais mostram que esta tarefa não foi cumprida. Agora, no seu parágrafo 1º esta intenção é reafirmada, de maneira genérica, ou seja, sem prazos para ser alcançada a qualidade e sem indicar os mecanismos para sua efetivação.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente.

Os parágrafos 2º e 3º introduziram duas salvaguardas dentro do Fundo. Apesar de ser um fundo único para toda a educação básica, como bem estabelece o caput do artigo 60, estes parágrafos garantem que o valor por aluno do ensino fundamental, seja o mínimo nacional,

seja os valores de cada fundo estadual, não serão menores que o último valor por aluno praticado pelo FUNDEF. Assim, de 2007 em diante, fica proibido que o valor por aluno do ensino fundamental seja nominalmente inferior ao valor de 2006 (último ano de vigência do FUNDEF). Estas salvaguardas são uma tentativa de manter no novo fundo, o mesmo volume de recursos destinados ao ensino fundamental.

§ 2º O valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, não poderá ser inferior ao praticado no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, no ano anterior à vigência desta Emenda Constitucional.

§ 3º O valor anual mínimo por aluno do ensino fundamental, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, não poderá ser inferior ao valor mínimo fixado nacionalmente no ano anterior ao da vigência desta Emenda Constitucional.

Os parágrafos 4º e 5º normatizam a implantação gradativa dos efeitos do novo fundo. Esta transição acontecerá em três anos e se efetivará conforme quadro abaixo.

Quadro 06 – Implantação gradativa do FUNDEB

	2007	2008	2009	2010
Impostos presentes no FUNDEF	16,66%	18,33%	20%	20%
Impostos Novos	6,66%	13,33%	20%	20%
Complementação da União	2 bilhões	3 bilhões	4,5 bilhões	10%
Inserção das Matrículas	Ensino Fundamental + 1/3 das demais etapas	Ensino Fundamental + 2/3 das demais etapas	Toda Educação Básica	Toda Educação Básica

§ 4º Para efeito de distribuição de recursos dos Fundos a que se refere o inciso I do caput deste artigo, levar-se-á em conta a totalidade das matrículas no ensino fundamental e considerar-se-á para a educação infantil, para o ensino médio e para a educação de jovens e adultos 1/3 (um terço)



das matrículas no primeiro ano, 2/3 (dois terços) no segundo ano e sua totalidade a partir do terceiro ano.

§ 5º A porcentagem dos recursos de constituição dos Fundos, conforme o inciso II do caput deste artigo, será alcançada gradativamente nos primeiros 3 (três) anos de vigência dos Fundos, da seguinte forma:

I - no caso dos impostos e transferências constantes do inciso

II do caput do art. 155; do inciso IV do caput do art. 158; e das alíneas a e b do inciso I e do inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal:

a) 16,66% (dezesesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano;

b) 18,33% (dezoito inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano;

c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano;

II - no caso dos impostos e transferências constantes dos incisos I e III do caput do art. 155; do inciso II do caput do art. 157; e dos incisos II e III do caput do art. 158 da Constituição Federal:

a) 6,66% (seis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano;

b) 13,33% (treze inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano;

c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano."(NR)

§ 6º (Revogado).

§ 7º (Revogado)."(NR)

Por último, a Emenda Constitucional nº 53 entrou em vigor no dia de sua promulgação, dia 19 de dezembro de 2006. Porém, ficaram mantidos os efeitos da política de financiamento anterior até o início efetivo da vigência dos novos fundos, garantindo que não ocorresse descontinuidade no financiamento educacional nos estados e municípios.

**Art. 3º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, mantidos os efeitos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conforme estabelecido pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, até o início da vigência dos Fundos, nos termos desta Emenda Constitucional.

## 10 ALGUMAS CONCLUSÕES

### 10.1 A dinâmica de descentralização não foi alterada

Vimos que no caso do ensino fundamental, a política de descentralização significou a transferência da gestão do ensino do governo estadual para o governo municipal. Assim, a municipalização do ensino foi tomada como sinônimo da descentralização educacional.

Analisando a Emenda Constitucional nº 53 pelo prisma utilizado por Arretche (2000), ou seja, buscando identificar os fatores que determinam o sucesso ou o fracasso de uma política de descentralização, foi possível identificar que o referido texto constitucional manteve e aprofundou os pressupostos descentralizadores da política de financiamento anterior.

Para a análise dos fatores do tipo estrutural, é necessário verificar se a EC leva em conta a possibilidade de um dado governo assumir atribuições de gestão em programas sociais, o que para a autora está diretamente vinculado à capacidade de arcar com os gastos destes programas e de criar a estrutura político-administrativa correspondente. No caso do FUNDEB, esta preocupação foi central nos debates ocorridos durante a tramitação da Emenda Constitucional, ficando claro que a tentativa da União era de aprovar um desenho que não provocasse mudanças bruscas na capacidade de gastos existente. Isso ficou claro no depoimento do Ministro da Educação.

O que caberá ao Congresso Nacional fazer, se for constituído o Fundo da Educação Básica? Calibrar a diferenciação de valores entre etapas e modalidades para que o ensino fundamental atinja 90% a 95% e o ensino médio, 90% a 95% do que estiver estabelecido no Plano Nacional de Educação. Ou seja, o objetivo do FUNDEB não é, como às vezes se comenta, prejudicar ou favorecer Estados e Municípios (BRASIL, 2005<sup>a</sup>, p. 08).

Toda a polêmica sobre a incorporação das matrículas de creche esteve vinculada à pressão dos governos estaduais para que não ocorresse um desequilíbrio em relação à capacidade de gastos que estes possuem no FUNDEF.

A proposta de gradatividade de implantação, que inicialmente foi apresentada para durar quatro anos, e foi aprovada com duração de três anos, visa diminuir os impactos

financeiros do FUNDEB nos Estados e Capitais. A inserção de maneira gradual a elevação de vinculação de impostos e a inserção das matrículas das etapas e modalidades novas tenta responder a duas expectativas: diminuição do ritmo das transferências de recursos dos estados para os municípios e inibição de uma elevação acelerada da oferta de matrículas.

O novo fundo não trouxe grandes alterações no aspecto da capacidade político-administrativa, pelo menos a curto prazo. A depender do crescimento das matrículas é possível que esse seja um problema relevante, especialmente para os municípios que atualmente não possuem, ou possuem de maneira muito tímida, matrículas na educação infantil, pois um crescimento nesta área exigirá a criação de uma estrutura administrativa inexistente.

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

Em primeiro lugar, o FUNDEB, em termos de desenho operacional, é semelhante ao FUNDEF, constituindo vinte e sete fundos estaduais, bloqueando parte dos recursos vinculados a manutenção e ao desenvolvimento da educação, distribuindo os recursos de acordo com um valor per capita encontrado pela divisão dos recursos de cada fundo pelo total de matrículas regulares existentes em cada rede de ensino. Há uma herança institucional muito forte do FUNDEF, especialmente uma cultura de que cada aluno representa uma possibilidade concreta de receita.

Em segundo lugar, como já foi demonstrado acima, a priorização de recursos para o ensino fundamental apresentou um grande grau de enraizamento entre os representantes dos entes federados. Mesmo que a idéia de um fundo único tenha prevalecido nos debates parlamentares e negociações entre União, Estados e Municípios, foram inseridas salvaguardas para que o valor por aluno do ensino fundamental no FUNDEB não fosse menor do que o último valor desta etapa de ensino no último ano de vigência do FUNDEF. No Substitutivo aprovado no Senado Federal chegou a ser aprovado um dispositivo que impedia que os recursos de um ente federado migrassem para os demais, medida claramente destinada a manter um percentual significativo de recursos subvinculados ao ensino fundamental. Por contrariar a própria lógica de um fundo único, esta restrição foi derrubada na última votação realizada na Câmara dos Deputados.

Quanto à existência de regras constitucionais que estabeleçam quais são as competências de cada ente federado, podemos afirmar que o desenho do FUNDEB operou por dentro das normas existentes, não apresentando mudanças no formato vigente. Na verdade, a EC criou um dispositivo que forçará o cumprimento irrestrito do artigo 211 da Constituição Federal. No FUNDEB as matrículas que estiverem em desacordo com o artigo citado não serão contadas para efeito de distribuição de recursos. Isso significa que quase 500 mil matrículas de educação infantil e ensino médio estarão excluídas do Fundo, o que forçará necessariamente uma transferência de gestão destas matrículas, seja de forma negociada ou unilateral.

Arretche (2000) nos convida a considerar a engenharia operacional das políticas propostas, verificando se as mesmas são atrativas o suficiente para aumentar a adesão dos entes federados. Uma resposta conclusiva sobre esta questão só é possível após a publicação dos fatores de diferenciação entre cada etapa e modalidade. Esta decisão sinalizará para o ente federado envolvido na oferta das matrículas se o Fundo estará priorizando a sua expansão ou não.

O último fator considerado é a ação política, estando relacionada com a natureza das relações entre Estado e Sociedade, vinculada à cultura cívica e, sobretudo, com as relações entre níveis de governo. O primeiro aspecto foi determinante para a sensibilização do Congresso Nacional e do próprio Governo Federal para alterar o formato da PEC 415/05 e aceitar a inclusão das matrículas de creche no Fundo. A pressão do Movimento FUNDEB Já, articulado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, foi uma demonstração da cultura cívica disseminada nos últimos anos em nosso país, demonstrando uma alta capacidade de influenciar os parlamentares e, indiretamente, o governo federal.

Entretanto, o que mais podemos verificar da análise dos documentos é que o formato final do FUNDEB está intimamente relacionado à relação estabelecida entre os entes federados. Nos depoimentos colhidos pelas Audiências Públicas está manifesta a preocupação de que sem uma nova atitude da União perante o financiamento da educação básica, o FUNDEB não sairia do papel. A representação do Consed foi explícita nesta cobrança.

A história do FUNDEF mostra que ele tem sido financiado basicamente por Estados e municípios. E o nosso receio é que essa história se repita. Dividir a miséria que já existe entre Estados e municípios não vai resolver o problema da educação no Brasil e muito menos como está na proposta.

Por ela, alguns programas que já estão consolidados, que são importantes para o funcionamento da educação pública de Estados e municípios são desviados para complementação da União. Temos uma grande preocupação sobre a fonte de recursos de contribuição da União. Devem ser recursos novos que não venham de programas e projetos que já estejam em andamento (BRASIL, 2005b, p. 22-23).

O próprio Ministro Haddad já havia afirmado que “se havia um ponto sem o qual nenhum dos participantes se sentaria à mesa era a certeza de que, nessa proposta de emenda constitucional, pelo menos uma questão estaria resolvida: o compromisso da União com a educação básica” (BRASIL, 2005a, p. 05). Como já foi citado anteriormente, o Ministro expressou o desejo, apresentado pelos demais entes federados, de como esta participação deveria acontecer.

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

É evidente que houve resistência da União em compartilhar recursos na proporção pretendida pelos demais entes federados. A lógica do modelo anterior era a crescente desresponsabilização com o financiamento da educação básica, descentralizando esta atribuição para estados e, principalmente, para os municípios. Esta herança não foi revista, pois não encontramos nenhum elemento no novo modelo que aponte para uma reversão da tendência municipalizante. A novidade é uma maior presença da União no que tange sua complementação e a aprovação de uma participação percentual aos recursos depositados pelos estados e municípios a partir de 2010.

É possível dizer que a Emenda Constitucional nº 53 não representa uma ruptura com a dinâmica de descentralização das políticas educacionais implementada pelo governo anterior, mantendo inalterada as competências entre os entes federados, inclusive utilizando uma interpretação bastante restritiva delas, ou seja, inibindo a ocorrência de “invasão de competências”, o que em muitos casos pode ser a única chance de determinado cidadão ter garantido o seu direito à educação pública e gratuita.

## 10.2 Elementos de ruptura com o conceito de focalização

No modelo anterior predominou uma visão de focalização das políticas públicas, dentre elas a política educacional. Houve uma superação da visão universalista, onde mercado era objeto de uma ação estatal redistributiva, o que supunha maior relevo no papel regulador do Estado. A visão hegemônica promoveu um deslocamento, pois o centro da política social de uma dimensão de redistribuição da riqueza, migra para o tratamento compensatório dos seus efeitos, via formas de controle parcial e mitigador da miséria.

Da análise das PECs e dos posicionamentos dos atores sociais envolvidos na aprovação do FUNDEB, foi possível identificar elementos de ruptura com o modelo anterior e, ao mesmo tempo, movimentos contraditórios de continuidade de alguns dos seus pressupostos.

A primeira ruptura está inscrita na abrangência do novo fundo. A EC estabelece um fundo único para toda a educação básica. Apesar da postura contraditória da União ao enviar uma PEC que excluía as matrículas de creche, os debates e a movimentação da sociedade civil resgataram o texto presente nas primeiras versões de FUNDEB, permitindo a redistribuição dos recursos vinculados ao Fundo entre as várias etapas e modalidades que o constituem, não havendo garantia de que o ensino fundamental teria o mesmo percentual de recursos existente no FUNDEF.

A vitória dos defensores da inclusão das creches representou um resgate da proposta original de FUNDEB (PEC 112/99 e Programa de Governo de Lula em 2002), mas não foi completa. Ficou nítido que a inclusão das creches sem a incorporação dos impostos próprios municipais estava condicionada a que o seu custo-aluno fosse estabelecido de maneira rebaixada, inferior ao custo real.

Foi possível identificar também elementos de continuidade. No texto aprovado é possível encontrar dispositivos limitadores deste movimento inerente ao formato de fundo único. O primeiro e mais importante é a proibição de redução do valor do custo-aluno do ensino fundamental praticado no ano anterior à vigência do novo fundo. Esse dispositivo tenta evitar, pelo menos no primeiro ano, uma natural migração de recursos para educação infantil e ensino médio. Um segundo dispositivo remete para a legislação regulamentadora o estabelecimento de percentuais máximos de apropriação por cada etapa e modalidade no FUNDEB, o que poderá significar o estabelecimento de travas ao crescimento de

determinadas modalidades.

Este trabalho não tem como analisar a Medida Provisória 339/06, que regulamentou a Emenda Constitucional nº 53 e que se encontra em análise pelo Congresso Nacional. Porém, nesta MP está inscrita a restrição de crescimento das matrículas de Educação de Jovens e Adultos, as quais não poderão consumir mais que 10% do montante de recursos depositados nos fundos estaduais. É uma sinalização de que, no futuro, esta “trava” possa impedir o correto funcionamento de um fundo único para toda a educação básica.

Uma decisão contraditória foi o estabelecimento de um período de três anos para a implantação definitiva do Fundo. Um dos efeitos de sua implantação será a manutenção e aprofundamento da tendência de migração de recursos dos estados para os municípios, principalmente pelo volume de recursos arrecadados pelos primeiros e pela crescente presença de matrículas municipais, característica herdada do período de vigência do FUNDEF. A gradatividade é uma tentativa de postergar os efeitos desta dinâmica. A sua implementação provocará dois efeitos contraditórios com a idéia original de constituição do FUNDEB. Irá adiar os efeitos de migração de recursos, prejudicando os municípios, por ser este ente federado detentor de maior volume de matrículas e, assim fazendo, criará dificuldades para que efeitos benéficos na qualidade do ensino sejam sentidos. Por outro lado, ao inserir a totalidade das matrículas no Fundo somente no terceiro ano de sua vigência, inibirá a desejável expansão destas, ou pelo menos, diminuirá o ritmo de incorporação dos brasileiros privados do direito ao acesso educacional, um dos fundamentos mais importantes para a alteração da política focalizada anterior.

### **10.3 A redefinição do papel da União ficou no meio do caminho**

Uma das características mais importantes do modelo anterior dizia respeito ao papel da União no financiamento da educação básica. Vale recordar que o Programa de Governo Educacional do Presidente Lula em 2002 se propunha a

(...) 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 Produto Interno Bruto (PIB) sejam elevados para o mínimo de 7% no período de dez anos. (DIRETÓRIO, 2002, p.32)

Seria uma forma de superar o duplo movimento realizado pelo governo anterior: de desresponsabilização para com o financiamento direto e a assunção da regulação ex post dos serviços prestados. Só seria possível um novo modelo caso fosse revista a agenda política do governo FHC, que tinha como pressuposto considerar as demandas de ampliação e ao mesmo tempo, obstaculizar o crescimento real dos gastos públicos.

No desenho financeiro do FUNDEB foi possível identificar uma tensão entre a manutenção da política econômica restritiva do governo anterior, que foi mantida e aprofundada durante os quatro anos do primeiro governo de Lula, e a necessidade de criar um fundo para toda a educação básica. O convencimento dos estados e municípios da utilidade de mudar o formato do FUNDEF precisa estar associado a um compromisso por parte da União de alocar mais recursos para a educação básica.

Esta contradição perseguiu todas as formulações do FUNDEF analisadas neste trabalho. Nas formulações iniciais do FUNDEB a solução apresentada era uma elevação do percentual de vinculação obrigatória da União. Durante um período, o desenho absorveu a idéia de que a elevação da complementação da União estaria condicionada à devolução dos recursos retirados da educação pela DRU. Depois de intenso debate interno ao governo e no Congresso Nacional, foi negociado um maior aporte de recursos por parte da União, mas abandonou-se a proposta de mexer na DRU.

Identificamos que o papel constitucional da União não sofreu alteração. Manteve-se a União com um papel suplementar, emergencial, ajudando aqueles fundos estaduais que não alcançarem determinado patamar mínimo de valor por aluno. Apesar disso consideramos uma ruptura parcial com o modelo anterior o fato de que foram aprovados valores de complementação maiores do que aqueles anteriormente praticados. Essa situação propiciará que um número maior de fundos estaduais recebam recursos da União.

A inclusão de uma participação percentual de no mínimo 10% (dez por cento) à partir do quarto ano de vigência do FUNDEB foi uma vitória dos entes federados e da sociedade civil organizada. Mesmo que o debate da revisão do papel constitucional da União não tenha tido a força que o problema exigia, a aprovação de um percentual de participação obrigará, pelo menos no futuro, a que seja feita uma rediscussão do caráter da participação da União no financiamento da educação básica, pois à partir de 2010 ela será “sócia do empreendimento”, mesmo que ainda de maneira muito inferior a sua participação no bolo tributário do país.



O desenrolar deste debate poderá representar uma importante ruptura com o modelo anterior.

#### **10.4 Os pressupostos teóricos do governo FHC se mostraram bastante sólidos**

Retornando a pergunta que motivou a presente pesquisa, podemos afirmar que os pressupostos teóricos que fundamentaram a política de financiamento da educação básica durante todo o governo de Fernando Henrique Cardoso se mostraram bastante sólidos e presentes na formatação desta política no primeiro governo de Lula.

A afirmação está ancorada em algumas conclusões aqui apresentadas. A primeira é que ocorreu a manutenção da descentralização da política educacional com pilar importante do desenho do FUNDEB, não tendo sido possível identificar elementos de ruptura com a política de transferência de responsabilidades para os municípios da maior parte das matrículas da educação básica. A segunda conclusão diz respeito a resistência da União em rever o seu papel suplementar no financiamento da educação básica. A terceira está relacionada a consolidação de um ideário de focalização das políticas educacionais no seio dos atores sociais do campo institucional envolvidos no debate do FUNDEB, o que provocou a introdução de aspectos contraditórios com o formato de fundo único no texto da Emenda Constitucional.

Portanto, podemos afirmar que a política de financiamento da educação básica, apresentada pelo governo Lula e debatida com Estados e Municípios, com parlamentares no Congresso Nacional e com entidades da sociedade civil organizada, constitui-se de mais elementos de continuidade do que de ruptura com o modelo anteriormente vigente em nosso país. E mais, que boa parte dos elementos de ruptura encontrados pela pesquisa, são fruto do esforço mobilizador da sociedade civil organizada, que nos seus posicionamentos recolocou elementos teóricos defendidos durante todo o processo recente de mobilização, desde o processo constituinte, passando pelos embates ocorridos na elaboração da Lei de Diretrizes e Bases e na apresentação do Plano Nacional de Educação da Sociedade Civil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABICALIL, Carlos. **Plano Nacional de Educação na República Federativa do Brasil: instrumento retórico ou política pública para a realização do direito à educação básica?** 2005. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade de Brasília, Brasília. 185 p.

ANDERSON, Perry. **As origens da pós-modernidade**. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1999. 165 p.

\_\_\_\_\_. Balanço do neoliberalismo. In SADER, Emir & GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 6ed. São Paulo: Cortez; Campinas: Editora da Universidade de Campinas, 1999.

\_\_\_\_\_. Trabalho e precarização numa ordem neoliberal. In GENTILI, Pablo; FRIGOTTO, Gaudêncio. **A Cidadania Negada**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 35-48.

\_\_\_\_\_. **A desertificação neoliberal no Brasil: Collor, FHC e Lula**. 2ª ed.. Campinas: Autores Associados, 2005.172 p.

ALTMANN, Helena. Influência do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. **Educação e Sociedade**, São Paulo, v.28, n.1, p.77-89, jan/jun. 2002.

ARAUJO, Luiz. Insuficiente, mas necessário. In: LIMA, Maria; ALMEIDA, Maria; DIDONET, Vital (orgs). **FUNDEB: dilemas e perspectivas**. Brasília, DF. Edição independente, 2005.

\_\_\_\_\_. **A Educação básica no governo Lula: um primeiro balanço**. Ação

Educativa. São Paulo, 2006. 40 p.

ARELARO, Lisete. Financiamento e qualidade da educação brasileira: algumas reflexões sobre o documento “Balanço do primeiro ano do FUNDEF – Relatório MEC”. In: DOURADO, Luiz. (Org.). **Financiamento da educação básica**. Campinas: Autores Associados; Goiânia: Ed. da UFG, 1999.

\_\_\_\_\_. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In OLIVEIRA, C. de (et al). **Municipalização do Ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2000.

AZEVEDO, Janete. Implicações da nova lógica de ação do estado para a educação infantil. **Educação e Sociedade**, São Paulo, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002.

BASSI, M. E. **Gestão e financiamento da educação básica**: repercussões do FUNDEF em sete municípios paulistas. São Paulo: PUC/SP, 2001. (Tese de Doutorado).

BEHRING, Elaine. Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania”. In: CFESS/ABEPSS/CEAD-UnB. **Capacitação em serviço social e política social**, módulo 3: Política Social, Brasília, 2000.

BERNARTT, Maria & SIGNORINI, Noeli. A pesquisa sob os pressupostos do materialismo-histórico-dialético na formação do profissional da educação. In **Pauta**, Pato Branco: v.2. n.1, p.75-99, jul/dez, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 set. 1996.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Proposta de emenda à constituição nº 415, de

2005. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, 28 jun. 2005., nº 103, p. 48-54.

BRASIL. **Audiência pública nº 1668/05, 25/10/2005**. Notas Taquigráficas. Brasília: Câmara dos Deputados. Comissão Especial PEC nº 536-A/97 Desenvolvimento do Ensino Fundamental, 2005a.

BRASIL. **Audiência pública nº 1700/05, 26/10/2005**. Notas Taquigráficas. Brasília: Câmara dos Deputados. Comissão Especial PEC nº 536-A/97 Desenvolvimento do Ensino Fundamental, 2005b.

BRASIL. **Audiência pública nº 1717/05, 27/10/2005**. Notas Taquigráficas. Brasília: Câmara dos Deputados. Comissão Especial PEC nº 536-A/97 Desenvolvimento do Ensino Fundamental, 2005c.

BRASIL. **Audiência pública nº 1820/05, 16/11/2005**. Notas Taquigráficas. Brasília: Câmara dos Deputados. Comissão Especial PEC nº 536-A/97 Desenvolvimento do Ensino Fundamental, 2005d.

BRASIL. **Audiência pública nº 1936/05, 29/11/2005**. Notas Taquigráficas. Brasília: Câmara dos Deputados. Comissão Especial PEC nº 536-A/97 Desenvolvimento do Ensino Fundamental, 2005e.

BRASIL. **Ata da 2ª reunião extraordinária, da 4ª sessão legislativa, 07/03/2006**. Brasília: Senado Federal. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Primeira Audiência Pública, realizada para instruir a Proposta de Emenda à Constituição nº 09/06, 2006a.

BRASIL. **Ata da 4ª reunião extraordinária, da 4ª sessão legislativa, 09/03/2006**. Brasília: Senado Federal. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Segunda Audiência Pública, realizada para instruir a Proposta de Emenda à Constituição nº 09/06, 2006b.

BRASIL. **Ata da 5ª reunião extraordinária, da 4ª sessão legislativa, 14/03/2006**. Brasília: Senado Federal. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Terceira Audiência Pública,

realizada para instruir a Proposta de Emenda à Constituição nº 09/06, 2006c.

BRASIL. Ministério da Educação. **Aviso nº 1314 / MEC / GM, de 16 de dezembro de 2003.** Brasília. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/orcamento>>. Acesso: 05 jan. 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Desvinculação de recursos da União.** Brasília. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/sistema\\_orcamentario/dru.htm](http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/sistema_orcamentario/dru.htm)> Acesso em 23 jan. 2007.

BRASIL. Congresso. Senado. Proposta de emenda à constituição nº 09 de 04 de julho de 2006. **Diário do Senado Federal**, Brasília, 05 jul. 2006d.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 20 dez. 2006e, edição nº 243, seção 1, p. 5 e 6.

BRASIL. Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996a.

BRASIL. Lei nº 9424/96, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996b.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 10 jan. 2001.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz; GRAU, Nuria (orgs). **O público não-estatal na reforma do Estado.** São Paulo: Editora FGV, 1999.

BUARQUE, Cristovam. A educação é uma questão cultural. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 25 jun. 2003a.

\_\_\_\_\_. **Dia do futuro**. Brasília, DF, 2003b. Disponível <<http://www.inep.gov.br/imprensa/artigos/futuro.htm>>. Acesso: 07 fev. 2006.

\_\_\_\_\_. A solução é pela educação. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 24 nov. 2003c.

CANDIA, José Miguel. Exclusión y pobreza: la focalización delas políticas sociales. **Nueva Sociedad**, nº 156. p.p. 116-126. jul.- ago. 1998.

CASTRO, Jorge Abrahão; BARRETO, Angela; CORBUCCI, Paulo. **A reestruturação das políticas federais para o ensino fundamental**: descentralização e novos mecanismos de gestão. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para Discussão, n. 745)

CARDOSO, Fernando. **Mãos à obra, Brasil**: proposta de governo. Brasília: s. ed, 1994.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. São Paulo: Editora Papirus, 1988.

CATTANI, Antonio (Org.). **Dicionário crítico sobre trabalho e tecnologia**. 4. ed. Re. Ampl. Petrópolis: Vozes; Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2002.

CHAUÍ, Marilena. Fantasia da Terceira Via. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, Mais, 12 dez. 1999.

COLÓQUIO NACIONAL SOBRE O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL, 1., 2005. Curitiba. **Carta de Curitiba: reafirmando o financiamento de uma educação de qualidade para todos os brasileiros**. Disponível em <<http://br.geocities.com/coloquiofinanciamento/carta.htm>> Acesso em: 10 dez. 2006.

CONGRESSO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO INFANTIL, XV. 2005. Fortaleza. **Carta de Fortaleza: pela inclusão da creche no FUNDEB**. Fortaleza: OMEP/BR, 2005.

CORRAGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, Livia; WARDE, Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez Editora / Ação Educativa / PUC-SP, 1996.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Fundo nacional de desenvolvimento da educação básica**. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br>>. Acesso em: 10. dez. 2006.

CUNIL, Nuria. La descentralización de la descentralización de la política social. Qué hemos aprendido? In: GOMA, Tiscard y JORDANA, Jacint (org). **Descentralización y políticas sociales em America Latina**. Barcelona: Fundación CIDOB, 1999 .

CURY, Carlos Roberto. A educação básica no Brasil. **Educação e Sociedade**, São Paulo, v. 23, n. 80, p. 168-200, setembro/2002.

DAVIES, N. **O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa-preta**. São Paulo: Xamã; Rio de Janeiro: UM, 1998.

DIRETÓRIO NACIONAL DO PT. **Uma escola do tamanho do Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

DOURADO, L. (Org.). **Financiamento da educação básica**. Campinas: Autores Associados; Goiânia: Ed. da UFG, 1999.

DRAIBE, Sônia. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: \_\_\_\_\_. et all. **Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 1990.

\_\_\_\_\_. As políticas sociais e o neoliberalismo – reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista da USP**, São Paulo, n. 17, 1993.

DUARTE, Marisa Ribeiro. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação

básica. **Educação e sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 821-839, Especial – outubro 2005.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. Tradução de Dinah Azevedo. **Lua Nova**, n. 24, set. 1991.

FERNANDES, Francisco das Chagas. **FUNDEB: o que é e o que pretende**. Brasília, 2004. Disponível em <[http://portal.MEC.gov.br/seb/arquivos/pdf/FUNDEB\\_art\\_chagas2.pdf](http://portal.MEC.gov.br/seb/arquivos/pdf/FUNDEB_art_chagas2.pdf)>. Acesso: 25 dez. 2006.

FERREIRA, Maria Onete. A crise dos paradigmas e o marxismo entre os pesquisadores em trabalho e educação em universidades brasileiras. **Revista Brasileira de Educação**, n. 21, set/out/nov/dez, 2002.

FILGUEIRAS, Luiz. **Projeto político e modelo econômico neoliberal no Brasil: implantação, evolução, estrutura e dinâmica**. Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA. 2005.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os delírios da razão: crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. In: GENTILI, Pablo (org). **Pedagogia da Exclusão**. Petrópolis: Editora Vozes, 1995.

\_\_\_\_\_. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. **Escola pública brasileira na atualidade: lições da história**. 2003. Disponível em: <<http://www.classiserra.com.br>>. Acesso em 16 jan. 2006.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 24, n.82, p. 93-130, abril 2003.

GENRO, Tarso. Educação: projetos demais, verbas de menos. **Jornal da Tarde**, São Paulo,



04 abr. 2004a.

\_\_\_\_\_. Choques e voluntarismo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 out. 2004b. Tendências e Debates, A3.

\_\_\_\_\_. Público, gratuito e de qualidade. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 06 dez. 2004c.

GENTILI, Pablo. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: SILVA, Tomaz; GENTILI, Pablo (orgs). **Escola S.A.** Brasília: CNTE, 1996.

GERIN, Álvaro; ARAUJO, Luiz; XIMENES, Salomão. **Educação pública: muito discurso, pouco recurso** - estudo da execução orçamentária em 2005 e previsão para 2006 na área da Educação. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação; INESC; Save the Children/UK; Action Aid, set. 2006.

GIL, Juca e ARELARO, Lisete. Contra a municipalização do ensino à brasileira. In: GIL, Juca (org.). **Educação Municipal: experiências de políticas democráticas**. São Paulo: Estação da Palavra, 2004.

HADDAD, Fernando. Uma visão sistêmica de educação. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 25 set. 2005a.

\_\_\_\_\_. Educação e avaliação. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 nov. 2005b.

\_\_\_\_\_. FUNDEB incluirá creche. **Folha Dirigida**, São Paulo, 22 nov. 2005c.

\_\_\_\_\_. Política inteligente de superávit não corta na educação. **Valor Econômico**, São Paulo, 28 nov. 2005d.

HEVIA, Ricardo. **Política de descentralización em la educación básica y media em América Latina**: Estado del arte. Santiago: UNESCO /REDUC, 1991.

BOLETIM DE POLÍTICAS SOCIAIS. Brasília: IPEA, nº 10, fev. 2005.

IVO, Anete. A Reversão do social - dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. **São Paulo em Perspectiva**, nº 18. p 57-67, São Paulo, 2004.

JAMESON, Fredric. **As sementes do tempo**. Tradução José Rubens Siqueira. São Paulo: Ática, 1997.

KERSTENETZKY, Célia. **Políticas sociais: focalização ou universalização?** Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, Outubro 2005.(exto para Discussão nº 180)

KOPNIN, Pável. **A dialética como lógica e teoria do conhecimento**. Tradução Paulo Bezerra. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

KOSIK, Karol. **Dialética do Concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LACABANA, Miguel; MAIGON, Thais. **La focalización: políticas sociales “estructuralmente ajustadas”**. Caracas, 1995.

LIMA, Paulo Gomes. **Tendências paradigmáticas na pesquisa educacional**. 2001. 317 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de educação, Universidade de Campinas, Campinas.

LIMA, Tatiana Polliana. **Concepção de educação do Partido dos Trabalhadores (PT): marcos institucionais e registro documentais**. 2004.170 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de educação, Universidade de Campinas, Campinas.

LOBO, Thereza. **Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1990. (Cadernos de Pesquisa, nº 74).

MANIFESTO dos economistas: **a agenda interdita**. São Paulo, junho de 2003. <http://www.cultiva.org.br/gpreforma/agendainterditada.doc>. Acesso no dia 12 de maio de

2006.

\_\_\_\_\_ : **e nada mudou**. São Paulo, 22 de novembro de 2004. [http://www.corecon-rj.org.br/artigos\\_det.asp?Id\\_artigos=16](http://www.corecon-rj.org.br/artigos_det.asp?Id_artigos=16). Acessado 12 de maio de 2006.

MARTINS, Ângela. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. **Educação e Sociedade**, ano XXII, nº 77. São Paulo, dez. 2001.

MARX, C. ENGELS, F. **Obras escogidas**. Moscou: Editorial Progreso, 1974.

MEDEIROS, Carlos. **Um olhar sobre a universalização e a qualidade como políticas públicas para o ensino médio**. 2002. 248f. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade de Brasília, Brasília.

MELCHIOR, J.C.A. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: Autores Associados, 1997.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Plano Nacional de Educação: desdobramentos na política educacional. In: TEIXEIRA, Lúcia Helena (org). **LDB e PNE: desdobramento na política educacional brasileira**. São Bernardo do Campo: UMESP, 2002.

MÉSZÁROS, Istvan. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. Tradução de Paulo Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo; Editora Unicamp, 2002.

\_\_\_\_\_ . **O Século XXI: socialismo ou barbárie?** Tradução de Paulo Castanheira. São Paulo, SP: Boitempo, 2003.

\_\_\_\_\_ . **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MONLEVADE, João; FERREIRA, E.B. **O FUNDEF e seus pecados capitais**. Ceilândia: Idea, 1997.

MOREIRA, Ana Maria. **A gestão de recursos financeiros na escola: o caso do programa dinheiro direto na escola.** 199. 105f. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade de Brasília, Brasília.

OLIVEIRA, Cleiton. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, Cleiton et ali. **Municipalização do Ensino no Brasil.** Belo Horizonte: Editora Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, Francisco. Entre São Bernardo e a Avenida Paulista. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 dez. 2002.

OLIVEIRA, Romualdo; ARAUJO, Gilda. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, jan./abr. 2005, nº.28, p.5-23.

PINTO, José Marcelino. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas.** Brasília: Editora Plano, 2000.

\_\_\_\_\_. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação e Sociedade**, vol. 23, n. 80, p. 108-135, setembro/2002.

PIRES, Marília Freitas. O materialismo histórico-dialético e a educação. **Revista Interface**, v.1, n.1, São Paulo, 1997.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época.** Tradução Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1980.

REVISTA ADUSP. São Paulo: ADUSP, Abril de 2004.

RONDINELLI, Denis e outros. **Descentralization in developing countries: a review of recent experience.** Washington: The World Bank, 1986.

ROSAR, Maria de Fátima. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema brasileiro. In: OLIVEIRA, Dalila. **Gestão democrática da**

**educação:** desafios contemporâneos. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

SADER, Emir. Lula Ano I. In: \_\_\_\_\_ (coord); SOARES, Laura; BENJAMIN, César; GENTILI; Rafael. **Governo Lula: decifrando o enigma.** São Paulo: Viramundo, 2004.

SANTOS FILHO, José; GAMBOA, Silvio (orgs). **Pesquisa educacional:** quantidade-qualidade. São Paulo: Cortez, 1995.

SILVA, Francisco. **Formulação, implantação e resultados do FUNDEF: um estudo acerca das orientações da CNTE.** 2003. 144f. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade de Brasília, Brasília.

SILVA, Maria Abadia. **Políticas para a educação pública: a intervenção das instituições financeiras internacionais e o consentimento nacional.** 1999. 344f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

\_\_\_\_\_. **Do projeto político do Banco Mundial ao Projeto político pedagógico da escola pública brasileira.** Cadernos CEDES - Antropologia e Educação Interfaces do Ensino e da Pesquisa, Campinas, v. 23, n. 61, p. 283-301, 2003.

SOARES, Maria Clara. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, Lúvia; WARDE, Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo: Cortez Editora / Ação Educativa / PUC-SP, 1996.

SOARES, Laura Tavares. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina.** Petrópolis: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. **O desastre social.** São Paulo: Editora Record, 2003.

SOUZA, Donaldo e FARIA, Lia. **Reforma do Estado, descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9394/96.**

In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINO AMERICANA DE SOCIOLOGIA (ALAS), 24, 2003. Arequipa, Perú. Anais Chile: ALAS, 2003 1 CD –ROM.

SOUSA, Sandra M. Possíveis impactos das políticas de avaliação no currículo escolar. **Cadernos de Pesquisa**, 2003, nº.119, p.175-190.

TOMMASI, Livia de. Financiamentos do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implantação. In: \_\_\_\_\_; WARDE, Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo: Cortez Editora / Ação Educativa / PUC-SP, 1996.

TORRES, Carlos Alberto. Estado, privatização e política educacional: elementos para uma crítica ao neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo (org). **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo e educação.** 11ª edição. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

UNDIME. **O processo democrático de construção do FUNDEB: avanços e retrocessos.** Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.undime.org.br/htdocs/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=629>>. Acesso: 25 jan. 2007.

VALENTE, Ivan. **Caderno sobre o FUNDEB.** Câmara dos Deputados. Brasília, 2005.

VASQUEZ, Daniel. **Educação, descentralização e desequilíbrios regionais: os impactos do FUNDEF.** 2003. 186f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas.

VIEIRA, Sofia Lerche. Políticas internacionais e educação: cooperação ou intervenção? In: DOURADO, Luiz; PARO, Vitor (orgs). **Políticas públicas e educação básica.** São Paulo: Xamã, 2001.

VILAS, Carlos. Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado. In: Carlos Vilas (coord.) **Estado y políticas sociales después del ajuste**. Caracas: Nueva Sociedad/UNAM, pp. 9-30, 1995.

## ANEXO A

### Fontes Primárias pesquisadas

1. Programa de governo educacional “Uma escola do tamanho do Brasil”;
- 2 Legislação acerca do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF):
  - 2.1. Emenda Constitucional nº 14 de 1996;
  - 2.2. Lei nº 9424/96.
3. Legislação acerca do Fundo de Manutenção da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB):
  - 3.1.. Proposta de Emenda Constitucional 112 de 1999 de autoria de deputados do Partido dos Trabalhadores;
  - 3.2. Proposta de Emenda Constitucional encaminhada pelo Ministro Cristovam Buarque para Casa Civil da Presidência da República em 2003;
  - 3.3.. Proposta de Emenda Constitucional apresentada aos entes federados pelo Ministro Tarso Genro em abril de 2004;
  - 3.4. Proposta de Emenda Constitucional apresentada aos entes federados pelo Ministro Tarso Genro em novembro de 2004;
  - 3.4. Proposta de Emenda Constitucional apresentada aos entes federados pelo Ministro Tarso Genro em maio de 2005;
  - 3.5. Proposta de Emenda Constitucional nº 415 de 2005 encaminhada pelo Presidente Lula ao Congresso Nacional;
  - 3.6. Emendas apresentadas pelos deputados federais na Câmara dos Deputados;
  - 3.7. Substitutivo a Proposta de Emenda Constitucional nº 415/2005 apresentado pelo Deputado Ivan Valente (PSOL-SP - São Paulo);
  - 3.8. Substitutivo a Proposta de Emenda Constitucional nº 415/2005 apresentado pela Deputada Raquel Teixeira (PSDB-Goiás);
  - 3.9. Substitutivo a Proposta de Emenda Constitucional nº 415/2005 aprovado pela Câmara dos Deputados;
  - 3.10. Emendas apresentadas no Senado Federal;
  - 3.11. Substitutivo a Proposta de Emenda Constitucional nº 415/2005 aprovado pelo



Senado Federal;

3.12. Emenda Constitucional nº 53 de dezembro de 2006; e

4. Depoimentos prestados em Audiências Públicas promovidas pela Comissão Especial para análise do FUNDEB na Câmara dos Deputados:

4.1. Senhor Albérico Mascarenhas, coordenador do CONFAZ - Conselho Nacional de Política Fazendária;

4.2. Senhora Antônia de Pádua, representante da Marcha Mundial de Mulheres;

4.3. Senhor Antônio Palocci, Ministro da Fazenda;

4.4. Senhora Denise Carrera, representante da Campanha Nacional pelo Direito a Educação;

4.5. Senhor Fernando Haddad, Ministro da Educação;

4.6. Senhor José Diniz Sena, representante da União Brasileira de Estudantes Secundaristas;

4.7. Senhora Juçara Maria Dutra Vieira, representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação;

4.8. Senhora Maria Auxiliadora Seabra Rezende, vice-presidente do CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação;

4.9. Senhora Maria do Pilar Lacerda Almeida e Silva, presidente da UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, secretária de educação de Belo Horizonte;

4.10. Senhor Newton Lima, vice-presidente da Frente Nacional de Prefeitos e Prefeito de São Carlos, estado de São Paulo;

4.11. Senhor Paulo Renato Souza, ex-Ministro da Educação (1995/2002); e

4.12. Senhor Paulo Ziulkoski, presidente da CNM - Confederação Nacional dos Municípios.

5. Depoimentos prestados em Audiências Públicas promovidas pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania do Senado Federal para análise do FUNDEB:

5.1. Senhor Albérico Mascarenhas, coordenador do CONFAZ - Conselho Nacional de Política Fazendária;

5.2. Senhor João Alves, governador do Estado de Sergipe;

5.3. Senhora Juçara Maria Dutra Vieira, representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação;

5.4. Senhora Maria Auxiliadora Seabra Rezende, vice-presidente do CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação;

5.5. Senhora Maria do Pilar Lacerda Almeida e Silva, presidente da UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, secretária de educação de Belo Horizonte;

5.6. Senhora Marisa Vasques Abreu, presidente da UNDIME Rio Grande do Sul, secretária de educação de Caxias do Sul; e

5.7. Senhor Paulo Renato Souza, ex-Ministro da Educação (1995/2002).

#### 6. Entrevistas e artigos:

6.1. Ex-Ministro Cristovam Buarque (2003)

6.2. Ex-Ministro Tarso Genro (2004/2005)

6.3. Ministro Fernando Haddad (2005/2006)

6.4. Francisco das Chagas, Secretário de Educação Básica do MEC.

#### 7. Correspondências:

7.1. Cartas conjuntas do MEC, CONSED e UNDIME encaminhadas ao Congresso Nacional;

7.2. Cartas do CONSED encaminhadas ao MEC e ao Congresso Nacional;

7.3. Cartas da UNDIME encaminhadas ao MEC e ao Congresso Nacional.

## ANEXO B

### **Proposta de Emenda à Constituição nº 112 de 19 de outubro de 1999 apresentada pelos deputados federais do Partido dos Trabalhadores – PT**

#### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Modifica os artigos 208, 211 e 212 da Constituição Federal e o artigo 60 do Ato das disposições constitucionais Transitórias, criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica pública e de Valorização dos Profissionais da Educação.

As mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional.

Art. 1º - É dada nova redação ao inciso IV, do artigo 208 da Constituição Federal.

“Art. 208 - .....  
.....

IV – progressiva universalização da educação infantil, especialmente da pré-escolar, com atendimento em creche e pré-escola as crianças de zero a seis anos de idade”.

Art. 2º - É dada nova redação ao art. 211 e seus parágrafos da Constituição Federal:

“Art. 211 – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão o sistema de ensino em regime de colaboração.

§ 1º - A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e dos Territórios, cabendo-lhe oferecer prioritariamente o ensino superior e a educação profissional tecnológica, além de exercer função redistributiva e supletiva aos demais entes da federação, de forma a garantir através de assistência técnica e transferência de recursos financeiros a equalização de oportunidades de acesso e o padrão mínimo de qualidade da educação.

§ 2º - Os Estados, Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio;

§ 3º - Os Municípios atuarão prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental.

§ 4º - As disposições dos parágrafos 3º e 4º deste artigo se aplicam ao Distrito Federal.

§ 5º - O sistema de ensino de educação básica será organizado em colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os Municípios, de modo a assegurar a sua universalização e a garantia de ensino obrigatório.

§ 6º - A distribuição de responsabilidades e recursos financeiros em educação básica entre a União, os estados e Municípios, na forma do disposto neste artigo, tomará por base a população de zero a dezessete anos de idade mais a população de jovens e adultos que não teve educação na idade própria, as matrículas iniciais, a permanência do aluno na escola e as receitas dos impostos, nos termos a serem definidos em lei complementar e nos Planos Municipais, Estaduais e Nacional de Educação.

§ 7º - A assistência financeira da União referida no § 1º deste artigo será feita aos Estados e ao Distrito Federal de acordo com a necessidade de suplementação e equalização dos custos-aluno-qualidade da educação básica, de modo a garantir o padrão mínimo de qualidade.

§ 8º - As diretrizes para o padrão mínimo de qualidade e para os custos-aluno-qualidade serão definidas na forma da lei complementar prevista no parágrafo 6º deste artigo.

§ 9º - A totalidade dos recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios previstos no caput do artigo 212, assim como a suplementação da União destinada ao cumprimento das responsabilidades previstas neste artigo constituirão Fundos Estaduais de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais da Educação, de natureza contábil.

§ 10 – Dos recursos do Fundo previstos no parágrafo anterior, oitenta por cento deverão ser aplicados na valorização dos profissionais da educação, de acordo com o que estabelece o inciso V do artigo 206 da Constituição Federal.

§ 11 – Os Fundos previstos no parágrafo 9º deste artigo serão geridos por Conselhos Gestores formados por representação do poder executivo estadual e municipal e da sociedade civil, na forma de lei complementar a que se refere o parágrafo 6º deste artigo.

Art. 3º - É dada nova redação ao caput do artigo 212 da Constituição Federal.

“Art. 212 – A União aplicará nunca menos de vinte por cento e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou mais, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Art. 4º - É dada nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

“Art. 60 – Nos dez primeiros anos da promulgação dessa Emenda Constitucional, os Fundos previstos no parágrafo 9º do artigo 211 da Constituição Federal, com o aporte de outras fontes além daquela estabelecida no caput do artigo 212 da Constituição Federal, deverão garantir a

eliminação do analfabetismo, a universalização da educação básica e do ensino obrigatório e a garantia da permanência na escola.

§ 1º - Em igual prazo, as universidades públicas descentralizarão e interiorizarão suas atividades, tendo em vista a expansão de suas vagas.

§ 2º - Os Estados e Municípios que mantiverem ensino superior, no prazo máximo de cinco anos, somente poderão financiar este nível de ensino com recursos que excederem o previsto no caput do artigo 212.

## ANEXO C

**Proposta de Emenda à Constituição de 16 de dezembro de 2003  
encaminhada pelo Ministro Cristovam Buarque  
à Casa Civil da Presidência da República**

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Altera os artigos 211 e 212 da  
Constituição Federal e revoga o art. 60 do  
Ato das Disposições Constitucionais  
Transitórias

Art. 1º Os artigos 211 e 212 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 211 .....

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais, oferecendo, prioritariamente, educação superior e profissional, e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva junto aos entes da federação, concorrendo, por meio da assistência técnica e financeira, para a equalização de oportunidades de acesso à educação básica, para a garantia de investimento mínimo por aluno e de piso salarial profissional aos educadores públicos, fixado em lei federal, e para o alcance de adequado padrão de qualidade.

§ 2º Os Estados atuarão prioritariamente no ensino médio e fundamental.

§ 3º Os Municípios atuarão prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental.

§ 4º O Distrito Federal atuará em todas as etapas e modalidades da educação básica.

§ 5º Na organização de seus sistemas e redes de ensino, os Estado e os respectivos Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Art. 212 .....

§ 6º Dos recursos a que se refere o *caput* deste artigo, as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, correspondentes aos percentuais mínimos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, constituirão, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, Fundos de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, de natureza

contábil.

§ 7º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o parágrafo anterior, sempre que, no âmbito da cada Estado e do Distrito Federal, os recursos arrecadados para a formação do respectivo Fundo não forem suficientes para garantir o investimento mínimo por aluno correspondente ao padrão de qualidade do ensino, definido anualmente pela União.

§ 8º Os recursos dos Fundos a que se refere o § 6º, incluídos os previstos no § 7º, serão:

I – à exceção do Distrito Federal, distribuídos entre órgãos responsáveis pela educação de cada Estado e de seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica, matriculados nas respectivas redes de ensino, de acordo com dados do Censo Escolar realizado em âmbito nacional no ano anterior;

II – aplicados na educação básica pública, destinando-se pelo menos oitenta por cento à valorização dos profissionais da educação, na forma do disposto no art. 206, V;

III – acompanhados por conselhos sociais, criados para este fim no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 9º Lei Federal regulamentará os Fundos a que se refere o § 6º, dispondo em especial sobre:

I – a organização, a distribuição proporcional de seus recursos, sua aplicação e fiscalização;

II – os parâmetros para fixação dos valores referentes ao investimento mínimo anual por aluno a que se refere o § 7º ;

III – a composição, a organização e o funcionamento dos conselhos a que se refere o § 8º, III.

Art. 2º Revoga-se o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

## ANEXO D

### **Proposta de Emenda Constitucional apresentada pelo Ministro Tarso Genro em abril de 2004 para os demais entes federados**

#### EMENDA CONSTITUCIONAL

Modifica o art. 212 da Constituição Federal e dá nova redação aos arts. 60 e 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do parágrafo 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O § 5º do art. 212 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

“§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei”.

Art. 2º O art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 60. Nos dez primeiros anos seguintes à promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão os recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

I – A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, de natureza contábil.

II – O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por vinte por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, incisos I, II e III; 157, inciso I e II; 158, incisos I, II, III e IV; e 159, inciso I, alíneas a e b, e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica, matriculados nas respectivas redes de educação básica.

III – A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, respeitadas as diferenças e ponderações entre as etapas e modalidades da educação



básica e observadas as prioridades estabelecidas na Constituição Federal, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do investimento mínimo por aluno.

IV – A diferenciação de custo por aluno entre o ensino fundamental de 1ª a 4ª série e as demais etapas da educação básica não poderá ser superior ou inferior a dez por cento.

V – A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso I, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao que dispõe o inciso VI.

VI – A complementação de que trata o inciso anterior terá como base os recursos de todos os Fundos e será de quatro por cento no primeiro ano, seis por cento no segundo ano, oito por cento no terceiro ano, e de dez por cento a partir do quarto ano da promulgação desta Emenda.

VII – Tendo como base inicial o último ano de vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, deverão ser apurados os saldos líquidos devidos ao Estado e a cada Município pela diferença entre os recursos aportados e os recursos creditados, garantindo-se que tais saldos, a partir da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, não sofrerão, individualmente considerados, variação negativa superior a dez por cento ao ano, cumulativamente, a conta de cada Fundo.

VIII – Uma proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) dos recursos de cada Fundo referido no inciso I será destinada ao pagamento dos professores da educação básica em efetivo exercício no magistério”.

Art. 3º O § 2º do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação, acrescida do § 3º:

“§ 2º Excetua-se da desvinculação referida no *caput* deste artigo a arrecadação dos impostos e da contribuição social do salário-educação prevista, respectivamente, no *caput* do art. 212 da Constituição Federal e no seu §5º.

§ 3º A excepcionalidade introduzida no parágrafo anterior, referente ao que dispõe o *caput* do art. 212 da Constituição Federal, se aplicará, a partir de 2005, de forma gradual, à razão de vinte e cinco por cento a cada ano, por quatro anos, cumulativamente”.

Art. 4º Esta Emenda entra em vigor a primeiro de janeiro do ano subsequente ao de sua promulgação.

## ANEXO E

### **Proposta de Emenda Constitucional apresentada pelo Ministro Tarso Genro em novembro de 2004 para os demais entes federados**

#### EMENDA CONSTITUCIONAL

Modifica o art. 212 da Constituição Federal e dá nova redação aos arts. 60 e 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do parágrafo 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O § 5º do art. 212 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

“§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei”.

Art. 2º O art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 60. Nos dez primeiros anos seguintes à promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

I – A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, de natureza contábil.

II – O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por vinte por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, incisos I, II e III; 157, inciso I e II; 158, incisos I, II, III e IV; e 159, inciso I, alíneas a e b, e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica, matriculados nas respectivas redes de educação básica.

III – A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, respeitadas as diferenças e ponderações entre as etapas e modalidades da educação básica, e observadas a composição dos Fundos e as prioridades estabelecidas na Constituição

Federal, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do investimento mínimo por aluno.

IV – A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso I, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao que dispõe o inciso V.

V – A complementação de que trata o inciso anterior terá como base os recursos de todos os Fundos e será de cinco por cento no primeiro ano, seis e meio por cento no segundo ano, oito por cento no terceiro ano, e de dez por cento a partir do quarto ano da promulgação desta Emenda.

VI – Tendo como base inicial o último ano de vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, deverão ser apurados os saldos líquidos devidos ao Estado e a cada Município pela diferença entre os recursos aportados e os recursos creditados, garantindo-se que tais saldos, a partir da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, não sofrerão, individualmente considerados, variação negativa superior a cinco por cento ao ano, cumulativamente, a conta de cada Fundo.

VII – Uma proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) dos recursos de cada Fundo referido no inciso I será destinada ao pagamento dos professores da educação básica em efetivo exercício no magistério”.

Art. 3º O § 2º do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação, acrescida do § 3º:

“§ 2º Excetua-se da desvinculação referida no *caput* deste artigo a arrecadação dos impostos e da contribuição social do salário-educação prevista, respectivamente, no *caput* do art. 212 da Constituição Federal e no seu §5º.

§ 3º A excepcionalidade introduzida no parágrafo anterior, referente ao que dispõe o *caput* do art. 212 da Constituição Federal, se aplicará, a partir de 2005, de forma gradual, à razão de vinte e cinco por cento a cada ano, por quatro anos, cumulativamente”.

Art. 4º Esta Emenda entra em vigor a primeiro de janeiro do ano subsequente ao de sua promulgação.

## ANEXO F

### **Proposta de Emenda Constitucional de maio de 2005 apresentada pelo Ministro Tarso Genro para os demais entes federados**

#### PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL

Modifica o § 5º do art.212 da Constituição Federal e dá nova redação aos arts. 60 e 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

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 O § 5º do art. 212 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

“§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei”

Art. 2º O art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 60. Nos quatorze primeiros anos seguintes à promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte do recurso a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à remuneração condigna dos profissionais da educação, respeitadas as seguintes disposições:

I – A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios, a ser concretizada na forma deste artigo, conforme o disposto no art. 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de natureza contábil.

II – O FUNDEB será constituído por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os art. 155, incisos I, II e III; 157, incisos I e II; 158, incisos I, II, III e IV; e 159, inciso I, alíneas “a” e “b”, e inciso II; da Constituição Federal, e será distribuído em cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidade da educação básica, matriculados nas respectivas redes de educação básica pública, observado o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo.

III – A lei disporá sobre a organização dos fundos, a distribuição proporcional de seus

recursos, as diferenças e ponderações quanto ao valor anual por aluno entre as etapas e modalidades da educação básica, os tipos de estabelecimento de ensino, a fiscalização e o controle dos Fundos, bem como a forma de cálculo do investimento anual mínimo por aluno, observadas as prioridades estabelecidas nos incisos I e II do art.208 da Constituição Federal.

IV – A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao que dispõe o inciso V deste artigo.

V – A vinculação de que trata o *caput* do art. 212 da Constituição, no que concerne exclusivamente às receitas da União, passará de 18% (dezoito por cento) para 22,5% (vinte dois inteiros e cinco décimos por cento) nos quatorze anos de vigência do Fundo, exclusivamente a fim de assegurar os recursos para a complementação de que trata o inciso anterior, observado o disposto no § 3º deste artigo.

VI – Uma proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) dos recursos de cada Fundo referido no inciso I será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

§ 1º Para efeito da distribuição de recursos do FUNDEB referidos no inciso II deste artigo, considerar-se-á a totalidade das matrículas do ensino fundamental regular e considerar-se-á, para educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos, um quarto das matrículas no primeiro ano de vigência do Fundo, metade das matrículas no segundo ano, três quartos das matrículas no terceiro ano e a totalidade das matrículas do quarto ano.

§ 2º A porcentagem dos recursos de constituição do FUNDEB, conforme o inciso II deste artigo, será alcançada gradativamente nos primeiros quatro anos de vigência do Fundo, sendo de 16,25% (dezesseis inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) no primeiro ano; 17,5% (dezessete inteiros e cinco décimos por cento) no segundo ano; 18,75% (dezoito inteiros e setenta e cinco centésimos por cento) no terceiro ano; e 20 (vinte por cento) a partir do quarto ano.

§ 3º O aumento da vinculação das receitas da União estabelecido no inciso V deste artigo será alcançado nos primeiros quatro anos de vigência do Fundo, sendo de 19,1% (dezenove inteiros e um décimo por cento) no primeiro ano; de 20,2% (vinte inteiros e dois décimos por cento) no segundo ano; de 21,3% (vinte e um inteiros e três décimos por cento) no terceiro ano; e de 22,5% (vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento) a partir do quarto ano, inclusive”.

Art. 3º O art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

“§ 3º Para cumprimento do *caput* do art. 212 da Constituição e do inciso V do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o disposto no *caput* deste artigo será aplicado sobre a base de cálculo de arrecadação da União após consideradas as transferências previstas no art. 159, inciso I, alíneas “a” e “b”, e inciso II, da Constituição Federal”.

Art. 4º Esta Emenda entra em vigor a primeiro de janeiro do ano subsequente ao de sua promulgação.