



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

DANIELLE CRISTINA DE BRITO MENDES

**A RELAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS NO FINANCIAMENTO DA
EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL NO CONTEXTO DA POLÍTICA DE FUNDOS
(FUNDEF/FUNDEB)**

**BELÉM - PARÁ
2012**

DANIELLE CRISTINA DE BRITO MENDES

**A RELAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS NO FINANCIAMENTO DA
EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL NO CONTEXTO DA POLÍTICA DE FUNDOS
(FUNDEF/FUNDEB)**

Dissertação apresentada à banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação do Instituto de Ciências da Educação, da Universidade Federal do Pará, para a obtenção do título de Mestre em Educação, sob orientação da Professora Doutora Rosana Maria Oliveira Gemaque.

**BELÉM - PARÁ
2012**

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP) –
Biblioteca Profª Elcy Rodrigues Lacerda / Instituto de Ciências da Educação / UFPA, Belém-PA

Mendes, Danielle Cristina de Brito.

A Relação entre os entes federados no financiamento da educação básica no Brasil no contexto da política de fundos (FUNDEF/FUNDEB); orientadora, Profa. Dra. Rosana Maria Oliveira Gemaque. – 2012.

Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2012.

1. Educação e Estado - Brasil. 2. Federalismo - Brasil. 3. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Brasil). 4. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Brasil). I. Título.

CDD - 22. ed.: 353.8240981

DANIELLE CRISTINA DE BRITO MENDES

**A RELAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS NO FINANCIAMENTO DA
EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL NO CONTEXTO DA POLÍTICA DE FUNDOS
(FUNDEF/FUNDEB)**

Aprovado em: 25/06/2012.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª. Rosana Maria Oliveira Gemaque
Universidade Federal do Pará – UFPA
(Orientadora)

Prof^ª. Dr^ª. Vera Lucia Jacob Chaves
Universidade Federal do Pará – UFPA
(Avaliadora)

Prof^ª. Dr^ª. Marisa Ribeiro Teixeira Duarte
Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG
(Avaliadora Externa)

Prof^ª. Dr^ª. Ney Cristina Monteiro de Oliveira
Universidade Federal do Pará – UFPA
(Suplente)

BELÉM - PARÁ
2012

*Dedico este trabalho aos meus filhos Michel e
Juliano, os maiores amores da minha vida.*

AGRADECIMENTOS

No longo caminho de produção deste trabalho contei com a ajuda de muitas pessoas, às quais dedico este espaço, como forma de reconhecimento e agradecimento.

Agradeço em primeiro lugar a Deus, pois a fé foi importante motivação e consolo em momentos de dificuldade;

Agradeço aos meus pais pelo apoio e incentivo em todos os momentos da minha vida, sem eles a realização deste trabalho não seria possível;

Aos meus irmãos, Adriana e Marcelo;

À Professora Rosana Gemaque, pela forma como conduziu a orientação deste trabalho, primando sempre pela seriedade e rigor acadêmico. Agradeço pelas oportunidades dadas a mim desde o curso de graduação e durante o mestrado, agradeço pelo aprendizado proporcionado pelo convívio, pela amizade e, principalmente, pelo exemplo de profissional e pessoa que ela representa. Conhecê-la certamente mudou a minha vida de maneira marcante e inesquecível. Muito obrigada por tudo!

Aos integrantes do Grupo de Estudos em Gestão e Financiamento da Educação (GEFIN), dos mais antigos aos atuais: Prof^a. Dr^a. Dalva Gutierrez; Prof. Dr. Fabrício Carvalho; Ana Cláudia; Frederico; João Paulo; Maryelle; Adriana; Rosângela; e Dina Carla. Aprendi muito com cada um de vocês;

Aos colegas da turma de 2010 do curso de Mestrado em Educação, linha de Políticas Públicas Educacionais, em especial à Denise e Michele, que se tornaram amigas especiais;

À Professora Vera Jacob, pelas orientações dadas durante a banca de qualificação deste trabalho, que em muito colaboraram para a sua forma final, e também pelo exemplo de mulher idealista e corajosa, que muito me inspiram;

Ao Professor I-Juca Pirama Gil, pela participação na banca de qualificação deste trabalho;

À Professora Marisa Ribeiro Teixeira Duarte, pelo aceite em participar da banca de defesa desta Dissertação;

À Secretaria Executiva de Educação do Estado do Pará (SEDUC-PA) pela licença concedida para cursar o Mestrado;

Aos colegas, alunos e amigos da EEEFM Manoel Joaquim Monteiro, em especial aos professores Sérgio Marinho e Marcilene Araújo.

RESUMO

Esta Dissertação objetiva analisar o aspecto normativo do FUNDEF e do FUNDEB com vistas a avaliar possibilidades de colaboração entre os entes federados para o financiamento da educação básica no Brasil por meio destes Fundos. Para isso, analisamos o processo de formulação do FUNDEF e do FUNDEB com vistas a identificar possibilidades de colaboração entre os entes federados e caracterizamos as possíveis formas de colaboração entre os entes federados presentes nas leis que regulamentam o FUNDEF e o FUNDEB. A metodologia de análise foi qualitativa com aproximações da análise do discurso. A discussão foi dividida em três capítulos, no primeiro capítulo analisamos os conceitos que se constituem nas categorias de análise do presente estudo, tais como Federalismo e descentralização, analisamos ainda a estrutura de financiamento da educação básica no Brasil, partindo dos anos de 1930, ocasião em que surgiu no Brasil a concepção de Fundos para financiar a educação, contudo, focamos a análise no FUNDEF e no FUNDEB a partir da contextualização do período da redemocratização brasileira e da mudança da estrutura federativa proporcionada pela promulgação da CF/88, que possibilitou as bases que norteariam a mudança na concepção do papel do Estado. No segundo capítulo, analisamos os processos de formulação e implantação do FUNDEF e do FUNDEB e, dentro desse contexto, as relações federativas com ênfase nas possibilidades de colaboração entre os entes federados decorrentes destes processos no Brasil. Para isso, analisamos os documentos legais citados anteriormente neste texto, que consubstanciaram a criação e operacionalização de ambos os Fundos. Analisamos ainda dados de matrículas e financeiros, na perspectiva de avaliar as formas de colaboração entre os entes federados, bem como as relações federativas proporcionadas pela implantação de ambos os Fundos no país. No terceiro e último capítulo, analisamos três indicadores, surgidos da análise do processo de formulação e implantação do FUNDEF e do FUNDEB no Brasil, trabalhados no segundo capítulo, a saber: (i) coordenação federativa a partir da instituição do FUNDEF e do FUNDEB para o financiamento da educação básica no Brasil e suas implicações para a colaboração entre os entes federados; (ii) efeitos da redistribuição dos recursos financeiros proporcionada pelo FUNDEF e pelo FUNDEB nos municípios e Estados brasileiros e a participação da União; (iii) efeitos da política de financiamento do FUNDEF e do FUNDEB sobre as matrículas da educação básica em nível regional e nacional. Concluímos que o FUNDEF focalizou recursos no ensino fundamental, o que acarretou a indução de políticas nos Estados e municípios brasileiros. No contexto do FUNDEB a indução de políticas e ações por parte da União para os entes federados permaneceu e se fortaleceu, o que levou a um processo de colaboração regulada pela União.

Palavras-Chave: Relações Federativas; Financiamento da Educação Básica; FUNDEF e FUNDEB.

RÉSUMÉ

Cette thèse analyse l'aspect normatif de FUNDEF et FUNDEB afin d'évaluer les possibilités de collaboration entre le financement fédéral pour l'éducation de base au Brésil grâce à ces fonds. Pour ce faire, nous analysons le processus de formulation et de FUNDEF FUNDEB afin d'identifier les possibilités de collaboration entre le gouvernement fédéral et de caractériser les formes possibles de collaboration entre les lois fédérales régissant les dons FUNDEF et FUNDEB. La méthodologie était approches qualitatives de l'analyse du discours. La discussion a été divisé en trois chapitres, le premier chapitre nous analysons les concepts qui constituent les catégories d'analyse dans cette étude, tels que le fédéralisme et la décentralisation, a analysé la structure de financement de l'éducation de base au Brésil, à partir des années 1930, lorsque découvert au Brésil pour concevoir des fonds pour financer l'éducation, cependant, nous avons concentré notre analyse sur FUNDEF FUNDEB et du contexte de la période de la démocratisation et le passage de la structure fédérale brésilienne fournie par la promulgation de CF/88, ce qui a permis la bases qui orientent le changement dans la conception du rôle de l'Etat. Dans le deuxième chapitre, nous analysons les processus de formulation et de mise en œuvre de FUNDEF et FUNDEB et dans ce contexte, les relations fédérales en mettant l'accent sur les possibilités de collaboration entre les entités fédérales découlant de ces opérations au Brésil. Pour cela, nous avons analysé des documents juridiques cités plus haut dans ce texte, qui consubstantiated la création et le fonctionnement des deux Fonds. Nous avons également analysé les données d'inscription et financiers, du point de vue d'évaluer les formes de collaboration entre les relations fédérales et fédérales prévues par le déploiement de deux fonds dans le pays. Dans le troisième et dernier chapitre, nous examinons trois indicateurs, qui ont émergé de l'analyse de la formulation et la mise en œuvre de FUNDEF et FUNDEB au Brésil, a travaillé dans le deuxième chapitre, à savoir: (i) la coordination de l'institution fédérale et à FUNDEF FUNDEB financement de l'éducation de base au Brésil et ses implications pour la collaboration entre les entités fédérales, (ii) les effets de la redistribution des ressources financières fournies par FUNDEF FUNDEB et les municipalités et les états brésiliens et participation de l'UE, (iii) les effets de la politique financement et FUNDEB FUNDEF sur les inscriptions dans l'éducation de base de niveau régional et national. Nous concluons que les ressources du FUNDEF ciblés dans l'école primaire, qui a conduit à l'induction de politiques dans les États et les municipalités. Dans le contexte des politiques et des actions à induction FUNDEB par l'Union pour les entités fédérées est resté et a été renforcée, ce qui conduit à un processus de collaboration réglementé par l'Union

Mots-clés: Relations Fédérales, Le Financement de L'éducation de Base; FUNDEF et FUNDEB.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|-----------------|---|
| ADCT | Ato das Disposições Constitucionais Transitórias |
| ARENA | Aliança Renovadora Nacional |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| CF/34 | Constituição Federal de 1934 |
| CF/37 | Constituição de 1937 |
| CF/46 | Constituição Federal de 1946 |
| CF/88 | Constituição Federal de 1988 |
| DASP | Departamento Administrativo do Serviço Público |
| DRU | Desvinculação de Receitas da União |
| EC 23/83 | Emenda Constitucional nº 23 de 1983 |
| EC 24/83 | Emenda Constitucional nº 24 de 1983 |
| EC 14/96 | Emenda Constitucional nº 14 de 1996 |
| EC 53/06 | Emenda Constitucional nº 53 de 2006 |
| Enem | Exame Nacional do Ensino Médio |
| EUA | Estados Unidos da América |
| FEF | Fundo de Estabilização Fiscal |
| FHC | Fernando Henrique Cardoso |
| FPE | Fundo de Participação dos Estados |
| FPM | Fundo de Participação dos Municípios |
| FUNDEB | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação |
| FUNDEF | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério |
| GEFIN | Grupo de Estudos em Gestão e Financiamento da Educação |
| ICMS | Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços |
| IOF | Imposto sobre as Operações Financeiras |
| IPI | Imposto sobre Produtos Industrializados |
| IPTU | Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana |
| IPVA | Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores |
| IR | Imposto de Renda |
| ISS | Imposto sobre Serviços |
| ITBI | Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis |
| ITCMD | Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis ou Doação |
| ITR | Imposto sobre a Propriedade Territorial Rura |
| LDB | Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional |
| LDB/61 | Lei nº 4.024 de 20 de dezembro de 1961 |
| MARE | Ministério de Administração e Reforma do Estado |
| NEBAs | Necessidades Básicas de Aprendizagem |
| PARD | Programa de Auxílio ao Docente Recém-Doutor |
| PARFOR | Programa Nacional de Formação de Professores |
| PEC | Proposta de Emenda à Constituição |
| PTB | Partido Trabalhista Brasileiro |
| SPVEA | Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia |
| SUDAM | Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia |
| SUDENE | Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste |
| TCC | Trabalho de Conclusão de Curso |

| | |
|---------------|--|
| UDN | União Democrática Nacional |
| UNESCO | Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura |

LISTA DE QUADROS

| | |
|------------------|---|
| Quadro 01 | Leis que regulamentam o Fundef e o Fundeb |
| Quadro 02 | Cronologia do Federalismo Brasileiro |
| Quadro 03 | Impostos e transferências – Recursos financeiros para a educação (CF/88) |
| Quadro 04 | Destaques de Interesse do Financiamento da Educação Básica na Constituição de 1988 (redação de 1988) e na PEC n°. 233/95 (texto original) |
| Quadro 05 | Destaques de Interesse do Financiamento da Educação Básica na Constituição Federal (redação original) e na Emenda Constitucional 14/96 |
| Quadro 06 | Propostas de Emendas Constitucionais sugerindo novo Fundo ou alterando/prorrogando o FUNDEF |
| Quadro 07 | Entidades Representativas do Movimento Social e de Gestores da Educação e de Finanças nas esferas federativas – PEC do FUNDEB |
| Quadro 08 | PECs que contemplam a criação/manutenção de Fundos para o financiamento da Educação (2002-2006) |
| Quadro 09 | Comparativo das mudanças em relação aos recursos entre o anteprojeto do FUNDEB e o FUNDEF |
| Quadro 10 | Principais alterações da EC 14/96 proporcionadas pela EC 53/06 |
| Quadro 11 | Comparativo entre o FUNDEF e o FUNDEB |
| Quadro 12 | Fatores de ponderação para distribuição dos recursos do FUNDEB (2007) |
| Quadro 13 | Fatores de ponderação para distribuição dos recursos do FUNDEB (2010) |
| Quadro 14 | Objetivos estratégicos do FUNDEF |
| Quadro 15 | Valor por aluno no âmbito dos municípios por UF e Região (1997-1998) |

LISTA DE TABELAS

| | |
|------------------|---|
| Tabela 01 | Matrículas no Ensino Fundamental – Regiões e Esferas Governamentais (1997-2006) |
| Tabela 02 | Valores de complementação da União ao FUNDEF e participação percentual na carga tributária total da União (1998-2005) |
| Tabela 03 | Fontes de recursos (Estados, DF, municípios e União) ao FUNDEB e etapas da educação básica beneficiadas |
| Tabela 04 | Complementação da União ao FUNDEB Distribuída aos Estados (2007-2010) |
| Tabela 05 | FUNDEB – Receita Total dos Estados que recebem complementação da União (2007-2010) |
| Tabela 06 | Participação da receita de Complementação da União ao FUNDEB em relação à receita total da educação nos Estados (2007 – 2010) |
| Tabela 07 | Dinâmica das matrículas da educação básica por etapas e modalidades de ensino segundo a região geográfica – 2007-2010 |
| Tabela 08 | Histórico do investimento público direto por estudante por nível de ensino – Brasil (2010) |
| Tabela 09 | Complementação da União ao FUNDEF – Valor orçado x Valor realizado (1998-2006) |
| Tabela 10 | Estimativas de complementação da União aos Estados com base no valor mínimo aluno/ano conforme o estabelecido no § 1º da Lei n.º 4.924/96 (R\$ mil) – 1998-2002 |
| Tabela 11 | Estimativas da Diferença da Complementação da União (R\$ mil) - Exercícios de 1998 a 2002 |
| Tabela 12 | Investimento público direto por estudante da educação básica e fatores de ponderação definidos para a divisão dos recursos do FUNDEB (2007-2010) |
| Tabela 13 | Matrículas da Educação Básica, por Etapa, Modalidade e Dependência Administrativa (2005-2008) |
| Tabela 14 | Matrículas na Educação Básica por dependência administrativa – Brasil (2007-2010) |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|-------------------|---|
| Gráfico 01 | Varição dos valores gastos com o financiamento do ensino fundamental pelos entes federados (União, Estados e Municípios): 1995- 2005 (em milhões de R\$). |
| Gráfico 02 | Valores médios por aluno do ensino fundamental do FUNDEF praticados em 2006 em Estados selecionados – em R\$ |
| Gráfico 03 | Evolução do investimento público direto por estudante por nível de ensino (2000-2010) |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|------------------|---|
| Figura 01 | Divisão de competências e estrutura de financiamento sem o FUNDEF |
| Figura 02 | Divisão de competências e estrutura de financiamento com o FUNDEF |

SUMÁRIO

| | |
|--|---|
| INTRODUÇÃO | 16 |
| Origem do Estudo | 16 |
| Objetivos: geral e específicos | 28 |
| Procedimentos Metodológicos | 28 |
| | |
| CAPÍTULO I - O MODELO FEDERATIVO DE ORGANIZAÇÃO DO ESTADO NO BRASIL: IMPASSES E POSSIBILIDADES PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA | 33 |
| 1.1 | A FORMAÇÃO DO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO: NOTAS HISTÓRICAS 33 |
| 1.2 | REABERTURA POLÍTICA E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: O REGIME DE COLABORAÇÃO 44 |
| 1.3 | O REGIME DE COLABORAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NA EDUCAÇÃO 51 |
| 1.4 | A ESTRUTURA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL E O CONTEXTO FEDERATIVO (1934-1988) 59 |
| | |
| CAPÍTULO II - A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA POR MEIO DO FUNDEF E DO FUNDEB - O PROCESSO DE FORMULAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DOS FUNDOS | 74 |
| 2.1 | O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO FUNDEF 74 |
| 2.1.1 | A CONCEPÇÃO DO FUNDO 74 |
| 2.1.2 | O ESBOÇO DA REFORMA NA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: A PEC Nº. 233/95 80 |
| 2.1.3 | PROCESSO DE TRAMITAÇÃO DA PEC Nº 233/95 NO CONGRESSO NACIONAL 88 |
| 2.1.4 | O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO FUNDEF NO BRASIL 101 |
| 2.1.4.1 | A LEI Nº. 9.424 DE 24 DE DEZEMBRO DE 1996: COMPOSIÇÃO, APLICAÇÃO, ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DOS RECURSOS DO FUNDEF 101 |
| 2.1.4.2 | A IMPLANTAÇÃO DO FUNDEF: DIVERGÊNCIAS ENTRE A LEI E A REALIDADE 104 |
| 2.2 | O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO FUNDEB 113 |
| 2.3 | A IMPLANTAÇÃO DA LEI Nº 11.494 DE 2007: AVANÇOS E LIMITES NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA 131 |
| | |
| CAPÍTULO III - IMPACTOS DO FUNDEF E DO FUNDEB SOBRE AS RELAÇÕES FEDERATIVAS NO BRASIL | 140 |
| 3.1 | COORDENAÇÃO FEDERATIVA A PARTIR DA INSTITUIÇÃO DO FUNDEF E DO FUNDEB PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO 140 |

| | | |
|-----|---|------------|
| | BÁSICA NO BRASIL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A COLABORAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS | |
| 3.2 | EFEITOS DA REDISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS PROPORCIONADA PELO FUNDEF E PELO FUNDEB NOS MUNICÍPIOS E ESTADOS BRASILEIROS E A PARTICIPAÇÃO DA UNIÃO | 155 |
| 3.3 | EFEITOS DA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DO FUNDEF E DO FUNDEB SOBRE AS MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM NÍVEL REGIONAL E NACIONAL | 168 |
| | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 173 |
| | REFERÊNCIAS | 179 |

1. INTRODUÇÃO

1.1. ORIGEM DO ESTUDO

O presente estudo é resultado de um processo de pesquisa acerca do tema Federalismo e sua relação com as políticas públicas educacionais voltadas para o financiamento da educação básica pública brasileira. Este processo começou no segundo semestre de 2006 – durante o curso de graduação em Pedagogia na Universidade Federal do Pará – quando cursei a disciplina Política Educacional ministrada pela Professora Rosana Gemaque. Nesta ocasião, tive o primeiro contato com a discussão acerca das políticas educacionais, e me chamou atenção a forma como as políticas atingiam Estados e municípios brasileiros, responsáveis por executá-las.

Em face deste interesse inicial, ingressei em 2007 como bolsista de Iniciação Científica – do Programa de Auxílio ao Docente Recém-Doutor (PARD/UFPA) da Pró-Reitoria de Pesquisa da UFPA – no Grupo de Estudos em Gestão e Financiamento da Educação (GEFIN), coordenado pela Professora Rosana Gemaque. À época, a referida professora coordenava a pesquisa intitulada “*Financiamento da Educação – Atendimento às Matrículas da Educação Básica e Capacidade de Financiamento dos Municípios do Estado do Pará*”. Esta pesquisa tinha por objetivo investigar a relação existente entre o atendimento às matrículas da educação básica de 14 municípios paraenses que municipalizaram o ensino fundamental e a capacidade de financiamento dos mesmos. Visava, assim, avaliar a política de municipalização do ensino – no que se referia ao fortalecimento do sistema público de ensino e da política educacional local. Para isso, analisaram-se os recursos financeiros disponíveis e os aspectos políticos e pedagógicos dos municípios envolvidos.

A participação na referida pesquisa se deu por meio do Plano de Trabalho intitulado “*A Relação entre os Governos Estadual e Municipais a partir da Implementação da Política de Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará*”. Este projeto congregava o meu interesse pela temática das relações governamentais no contexto de formulação e implementação de políticas públicas, e se relacionava com a temática do projeto principal – o financiamento da educação. O Plano de Trabalho tinha por objetivo geral analisar a relação entre o Governo do Estado do Pará e os governos dos municípios de Abaetetuba, Marabá, Oriximiná e Bujaru, visando avaliar se o regime de colaboração vinha se efetivando, com o processo de municipalização do ensino.

Esta pesquisa de Iniciação Científica foi ampliada e transformada em Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), defendido em 2008. Chegamos à conclusão que – com o processo

de municipalização ocorrido em virtude do FUNDEF no Estado do Pará – a responsabilidade pela oferta de matrículas na rede estadual e municipais acabou restrita em grande parte às competências de cada ente federado, ou seja, os municípios assumiram a responsabilidade pelo ensino fundamental e mantiveram a responsabilidade exclusiva pela educação infantil, e o governo do Estado do Pará responsabilizou-se somente pelas matrículas do ensino médio praticamente na sua totalidade¹, nos municípios pesquisados. Constatamos que a assistência técnica e financeira, prevista em Lei, não se efetivava em todos os municípios da amostra, excetuando-se em um², em que havia convênios de auxílio financeiro ao município, ainda que pouco significativo.

Por fim, concluímos neste TCC que a efetivação de um regime de colaboração exigia a reavaliação do papel do governo do Estado do Pará quanto a sua atuação como corresponsável pelo ensino fundamental, bem como uma reavaliação da municipalização desta etapa de ensino, a fim de Estado e municípios atuarem como parceiros no provimento da educação, segundo preconizam as leis federais e estaduais.

Por ocasião do ingresso no Mestrado em Educação, em 2010, construímos uma proposta de investigação consubstanciada no projeto de pesquisa, intitulado: *A Relação entre os Entes Federados no Financiamento da Educação Básica no Brasil no contexto da Política de Fundos (FUNDEF/FUNDEB)*, em que se manteve o foco nas relações federativas, no que concerne a colaboração intergovernamental na manutenção e desenvolvimento da educação básica por meio da política de fundos.

Sobre as relações intergovernamentais no provimento da educação básica, observa-se que – desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) – foram caracterizadas pela intensificação do processo de descentralização de encargos sociais. Devido, em grande parte, ao fato de os municípios brasileiros terem ganhado mais recursos financeiros e novos deveres a partir dessa Constituição.

O artigo 211³ da CF/88 efetivou a passagem dos municípios à condição de ente federado, portanto, gozariam de garantia de igualdade em relação aos Estados e à União. A partir daí, instaura-se um novo modelo de relacionamento entre três entes federativos na organização de seus sistemas de ensino (ESQUINSANI, 2006).

¹ Ressalta-se que os municípios de Abaetetuba e Bujaru municipalizaram apenas a primeira etapa do ensino fundamental (1ª a 4ª séries), e os municípios de Marabá e Oriximiná municipalizaram todo o ensino fundamental (1ª a 8ª séries). Em virtude disso, o Estado manteve matrículas no ensino fundamental em Abaetetuba e Bujaru, porém reduziu o número de matrículas de 5ª a 8ª séries após a municipalização.

² Bujaru.

³ Determina que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”.

A partir do momento que o município é alçado à condição de ente federativo, é previsto o regime de colaboração intergovernamental entre os entes federados no Brasil, consubstanciado também pela CF/88.

De acordo com o Dicionário Aurélio, o regime de colaboração é compreendido como:

Regime: regimento; sistema político pelo qual é regido um país; modo de viver; administração de certos estabelecimentos públicos ou particulares; o conjunto das imposições jurídicas e fiscais que regem certos produtos. Colaboração: trabalho em comum com uma ou mais pessoas; cooperação; ajuda; auxílio; contribuição (FERREIRA, 1986).

O regime de colaboração nasce ancorado na ideia de coordenação de ações e elaboração conjunta de políticas públicas entre as três esferas político-administrativas da federação brasileira, e, tem sua gênese respaldada na substituição da cultura de hierarquização entre os entes federados. Portanto, com o regime de colaboração essa hierarquização presente durante todo o período anterior à CF/88 – em termos de relações federativas – deveria ser substituída por um modelo diferente daquele predominante até então, em que os encargos eram dos municípios, mas as decisões centralizadas na esfera da União e/ou dos Estados (ESQUINSANI, 2006).

Em face disso, a descentralização em um cenário de regime de colaboração não seria mais uma simples distribuição de tarefas, mas precisaria ser conduzida como:

[...] um processo de distribuição de poder que pressupõe, por um lado, a distribuição dos espaços de exercício do poder – ou dos objetos de decisão – isto é, das atribuições inerentes a cada esfera de governo e, por outro, a redistribuição dos meios para exercer o poder, ou seja, os recursos humanos, financeiros e físicos (UGA, 1991, p. 97).

Cury (2002) compreende e confirma a existência de um modelo institucional cooperativo⁴ emergente da CF/88, contudo não totalmente isento de incertezas, uma vez que em seu entendimento, a “[...] Constituição Federal montou um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, [...] reconhecendo a dignidade e a autonomia próprias dos mesmos” (p. 170).

Sobre essa questão, Arretche (2000) comenta que a Constituição Federal de 1988 (CF/88) tomou decisões que redundaram em uma situação na qual o governo federal

⁴ Modelo caracterizado por formas de ação conjunta entre as esferas de governo, onde os entes mantêm grande autonomia decisória e capacidade de financiamento (ARAÚJO, 2011).

transferiu recursos, mas não atribuições. Isto porque, a descentralização fiscal proporcionada pela CF/88 permitiu significativa transferência de recursos e de poder de taxação para Estados e municípios, operando uma efetiva descentralização fiscal. Porém, em contrapartida, não ocorreu um processo pactuado de redefinição de funções na área social entre os entes federados, que fosse capaz de estabelecer um conjunto de atribuições a serem desempenhadas pelas unidades de governo beneficiadas pelo novo arranjo tributário.

Para Affonso (1995), o problema da distribuição de competências decorrente da CF/88 refere-se ao grau de centralização/descentralização de atribuições e recursos, e envolve, normalmente, três dimensões:

As competências ou atribuições de cada esfera de governo no que diz respeito a gasto-execução das políticas públicas; as bases próprias de arrecadação dos diferentes níveis de governo; o montante e a forma das transferências intergovernamentais necessárias ao cumprimento das atribuições quanto ao gasto “vis-à-vis” as bases próprias de arrecadação (a qual, em um país com grandes disparidades regionais, implica transferências entre regiões) (p. 69).

Na contramão das dimensões mencionadas por Affonso (1995) – e mesmo a CF/88 determinando o regime de colaboração – observa-se que há uma ação defensiva por parte da União em livrar-se de encargos sem planejamento, por meio do incentivo a programas de descentralização, nos quais assume postura de tutora no processo. Com isso, a União pode manter o controle político ou operacional do manejo e do repasse de recursos, colocando empecilhos para que se viabilize qualquer ação que signifique diminuir seu poder setorial de influência (SILVA e COSTA, 1995).

Para Souza (2005), os objetivos do federalismo cooperativo estão longe de ser alcançados no Brasil – especialmente em termos de políticas públicas educacionais – haja vista existirem diferentes capacidades nos governos subnacionais, aliadas à falta de mecanismos institucionais que estimulem a cooperação, o que torna o sistema altamente competitivo. Por outro lado, existe um paradoxo: foram dados mais recursos para os entes subnacionais, mas o poder de legislar acabou concentrado na União. Em suma:

[...] podem-se demarcar dois movimentos na configuração da federação brasileira. Com a Constituição de 1988, o arranjo federativo caracteriza-se pela não-centralização do poder político, pelo reconhecimento dos municípios como componentes da Federação, pelo fortalecimento do poder dos Estados, pela descentralização fiscal e em políticas públicas. Desde a segunda metade dos anos 1990, contudo, estados e municípios sofreram restrições na sua autonomia de implementação de políticas, cujo principal

fator foi seu enquadramento na estratégia – nacional de ajuste fiscal – privatizações, renegociação das dívidas, geração de superávit primário, disciplina fiscal (FARENZENA, 2010, p. 3).

Neste cenário, as políticas públicas praticadas no Brasil passaram a ser organizadas com base no dispositivo da “descentralização participativa”, que consistiria na “lógica da transferência de encargos para o plano municipal e se transfigurou num mero expediente de gestão e processamento de demandas e interesses” (NOGUEIRA, 2004, p. 23).

No que diz respeito ao papel dos municípios, merece destaque o fato de após a Constituição de 1988, este ente federado ter alcançado relativa importância financeira e a função de principal provedor de importantes políticas sociais (SOUZA, 2005, p. 113). Para Farenzena (2010), este formato emergido da CF/88 tem expressão específica no setor educacional e são elementos dessa especificidade: (i) o reconhecimento da autonomia dos sistemas federal, estaduais e municipais de ensino; (ii) a orientação de uma organização em regime de colaboração entre esses sistemas e; (iii) a definição de papéis e prioridades de atuação das esferas de governo na educação.

Acerca da distribuição de competências na educação, Costa (2010) compreende que o federalismo brasileiro – independente da determinação constitucional do regime de colaboração – apresenta uma dinâmica institucional favorável à construção de um Sistema Nacional de Educação, porque combina várias características, que se constituem em essenciais para este fim. São estas:

[...] presidencialismo forte, com interferência direta no funcionamento do Poder Legislativo, sistema eleitoral proporcional com lista aberta e multipartidarismo, intensa participação da coalizão parlamentar na composição do governo [...] e forte presença de interesses regionais e estaduais no processo decisório, tanto no Poder Executivo como no Legislativo (COSTA, 2010, p. 742).

Para Costa (2010), ainda que estas características do federalismo brasileiro sejam positivas, no que se refere à construção do Sistema Nacional de Educação, foram estas mesmas características que levaram a períodos de grande concentração de poder nas mãos do Executivo federal, principalmente, durante os ciclos de crescimento econômico e períodos de intensa descentralização, geralmente descoordenada, tanto do ponto de vista fiscal como político e administrativo. Estes períodos de descentralização seriam, ainda segundo o autor, marcados pela grande desigualdade socioeconômica e fiscal entre as regiões e unidades federadas. Neste cenário, a União teria um papel importante e estratégico, pois a maioria dos

Estados e municípios brasileiros dependeria de algum tipo de transferência de recursos para custear suas máquinas administrativas e financiar suas políticas públicas.

O marco inicial do processo de intensificação da descentralização, em termos de políticas educacionais, foram os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil nos anos de 1990, que tratavam da oferta de educação para um número considerável de pessoas. Dentre estes compromissos, citamos: a Conferência de Jontiem em 1990; a Declaração de Nova Délhi em 1993; a influência de agências externas de financiamento, em especial o Banco Mundial; a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL); e as reivindicações provenientes do empresariado nacional (OLIVEIRA, 1999).

Face aos compromissos internacionais assumidos, em 1995 o Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE) elaborou no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), uma proposta de Reforma do Estado brasileiro. Esta proposta previa reformas de várias ordens, em que o papel do Estado seria alterado e “a 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” (MARE, 1995, p. 03), seriam descentralizadas para o setor público não estatal.

O governo federal tinha interesse de que os recursos destinados a financiar a educação brasileira fossem direcionados para a universalização do ensino fundamental e que a maioria das matrículas fosse oferecida pelos municípios. Para viabilizar este interesse, a burocracia do Ministério da Educação elaborou um projeto de Emenda Constitucional que previa que – por um prazo de dez anos – Estados e municípios seriam obrigados a aplicar pelo menos 60% dos recursos vinculados na manutenção das redes de ensino fundamental (ARAÚJO, 2011).

Em 1995, ocorreu a reforma constitucional que viabilizou a construção do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), por meio da Emenda Constitucional nº 14 de 1996 (EC 14/96). Esta Emenda Constitucional redesenhou atribuições e funções das esferas de governo, estabelecendo prioridades, critérios e procedimentos para a distribuição de recursos financeiros entre União, Estados e municípios.

Para Araújo (2011), a EC 14/96 promovia na prática uma minirreforma tributária, mas apesar de sua profundidade, no que diz respeito às relações intergovernamentais, sua elaboração não foi precedida de nenhum debate federativo, o que acabou por impor redistribuição de recursos dentro de cada Estado (proporcional ao número de matrículas), penalizando os Estados com índices altos de municipalização.

A expectativa dos criadores do FUNDEF era de que haveria o aperfeiçoamento do processo de gerenciamento orçamentário e financeiro da educação, com ampliação dos recursos alocados no ensino fundamental. O que serviria de suporte para uma política redistributiva que corrigiria as desigualdades regionais e sociais por meio de maior visibilidade da gestão dos recursos, com a conseqüente valorização do magistério, elevando salários e aumentando a qualificação docente (CASTRO; et. al., 2000).

Com o novo ordenamento constitucional obtido por meio da EC 14/96, ganharam centralidade os debates e questionamentos acerca da participação efetiva da União no financiamento da educação básica, do formato e da operação do regime de colaboração entre Estados e municípios, bem como do impacto relativo que as novas regras poderiam causar nas diferentes etapas e modalidades da educação básica (FARENZENA, 2006).

A EC 14/96 alterou dispositivos constitucionais que tratavam sobre a distribuição de responsabilidades entre as esferas de governo, entre estas: a responsabilidade da União para com o sistema federal de ensino foi alterada de “organizar e financiar” para, apenas, “organizar”, ficando o “financiar” restrito apenas às instituições federais. A assistência técnica e financeira da União aos Estados e municípios ficou restrita às diretrizes de suplência e redistribuição, com o objetivo de se garantir a equalização de oportunidades educacionais e garantia de padrão mínimo de qualidade do ensino. Determinou-se que Estados e municípios deveriam definir formas de colaboração para assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Sobre essas alterações, Farenzena (2006) argumenta que permaneceu nebulosa, mesmo com a incorporação desta Emenda, a questão do caráter da atuação dos Estados, e das formas de apoio da União à manutenção e desenvolvimento de redes ou sistemas estaduais e municipais de ensino. De maneira mais específica, a autora considera que ficaram mal esclarecidos:

Para o caso da União, os critérios e a abrangência da assistência técnica e financeira aos governos subnacionais. Para os estados, também se coloca a definição das formas de colaboração para com a educação infantil municipal e o caráter de sua participação na priorização do ensino fundamental (FARENZENA, 2006, p. 78).

Além destas incongruências normativas, outros fatores acabaram por complexificar ainda mais o financiamento da educação por Estados e municípios no contexto do FUNDEF. Entre estes, citamos: (i) a receita do FUNDEF advinha do percentual de 15% que incidia sobre a receita de impostos destinados a compor a receita da educação, com isso a

disponibilidade de maior montante para financiar a educação ficou condicionada às flutuações da economia nacional, regional e local, e das políticas fiscais levadas a cabo pelos governos; (ii) alguns mecanismos adotados pelo governo federal acabaram por restringir a base de incidência dos percentuais mínimos do setor educacional, como o Fundo de Estabilização Fiscal⁵ (FEF) e a Desvinculação de Receitas da União⁶ (DRU), que impuseram sérios constrangimentos ao planejamento e execução orçamentárias da área da educação nos três níveis governamentais (DAVIES, 2001; GEMAQUE, 2004; FARENZENA, 2006).

Arretche (2004) compreende que apesar de a EC 14/96 definir que os Estados e municípios são os responsáveis pela oferta do ensino fundamental em regime de colaboração, ao mesmo tempo o processo de implantação do FUNDEF acabou por representar um mecanismo de regulação federal, de iniciativa da União. Este mecanismo teria criado a obrigação constitucional para obter o comportamento desejado, por parte dos governos locais, dada a limitada e histórica capacidade institucional da União de afetar as escolhas dos governos em se tratando do ensino fundamental.

Contudo, e ainda que os argumentos apresentados anteriormente demonstrem que o FUNDEF tenha precarizado ainda mais a relação entre os entes federados no Brasil, há de se considerar para a problematização deste estudo, ser inegável que este Fundo trouxe avanços em relação ao sistema de financiamento da educação básica. Dentre estes, citamos: (i) o aumento dos recursos para regiões menos desenvolvidas que se consubstanciaram em aumento de recursos para formação e aumentos salariais para os docentes; (ii) a equiparação do custo-aluno em nível estadual, ainda que as diferenciações continuassem entre os Estados (ROSSINHOLI, 2010; ARAÚJO, 2007).

Ainda que se tenha obtido avanços com o FUNDEF, suas deficiências levaram a que se propusessem novos modelos para o financiamento da educação básica no Brasil. Com isso, foram apresentadas – desde 1999 – várias propostas de se emendar a CF/88 e se constituir outra engenharia para o financiamento da educação básica.

Contudo, somente em 2005, com a proximidade do fim do período de vigência do FUNDEF, é que esta discussão avançou, quando 31 Propostas de Emenda à Constituição

⁵ Segundo a Emenda Constitucional nº 10 de 1996, o FEF foi criado com o objetivo de “saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados prioritariamente no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e despesas orçamentária associadas a programas de relevante interesse econômico e social”.

⁶ A DRU segue a mesma lógica do FEF e desvincula 20% da receita tributária da União, dando ao governo federal mais liberdade para distribuir os recursos do Orçamento entre os programas que julgar prioritários (<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/102045.html>).

(PECs) foram apresentadas no Congresso Nacional e culminaram na apresentação da PEC nº 415/05, do Poder Executivo, que repercutiu na aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) por meio da Emenda Constitucional nº. 53, de 19 de dezembro de 2006 (EC 53/06).

Para Araújo (2011), o desenho institucional do FUNDEB representou uma continuidade⁷ do modelo anterior com o FUNDEF, pois foi mantida a existência de vinte e sete fundos estaduais, os quais possuem a função de bloquear parte dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento da educação – depois distribuídos 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. Porém, o FUNDEB também introduziu significativas modificações na estrutura de financiamento da educação básica:

A primeira é que a vigência da medida será de quatorze anos (contra dez anos de vigência do Fundef). A segunda é que o objetivo é ampliado para toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e não mais apenas o ensino fundamental. A terceira é que o montante bloqueado passou de 15% para 20% e ampliou o escopo de impostos participantes, ficando de fora do bloqueio apenas os impostos arrecadados pelos municípios. E a última, certamente a mais relevante, é que foi garantido um maior aporte de recursos da União para a sua manutenção, inclusive sendo estabelecido que a partir de 2009 esta participação devesse ser equivalente a 10% do montante depositado pelos Estados e municípios nos fundos estaduais (ARAÚJO, 2011, p. 06).

Rossinholi (2010), ao analisar os aspectos positivos e negativos do FUNDEB, avalia que este Fundo, apesar de manter a mesma lógica redistributiva do anterior, contribuiu – ainda que inicialmente – para o objetivo de aumentar o valor mínimo por aluno e o número de Estados a receber a complementação da União, uma vez que o montante de recursos arrecadado pela União passa a ser utilizado em percentual maior que o do FUNDEF, e em regiões mais pobres, configurando-se em uma forma de estimular a redução das desigualdades regionais.

Este seria um aspecto positivo do FUNDEB, porém, segundo alguns estudiosos⁸, não se pode deixar de avaliar os aspectos negativos deste Fundo, como o baixo valor por aluno (ainda que tenha havido aumento em relação aos valores praticados no FUNDEF) e, o baixo comprometimento da União em termos de complementação, que permanecem. Isto

⁷ Para a manutenção deste formato, pesou uma herança institucional muito forte do FUNDEF, a de que cada aluno matriculado na rede representa uma possibilidade concreta de receita (ARAÚJO, 2011).

⁸ Davies (2006) e Pinto (2007).

porque, alguns Estados brasileiros, em função da receita própria, continuam a possuir um valor por aluno, em alguns níveis de ensino, que representa o dobro se comparados a outros Estados.

Com isso, tem-se com os dois Fundos, um arranjo federativo que determina maior valor a cidadãos de determinados Estados e regiões do Brasil com a consequente subvalorização de cidadãos de Estados e regiões economicamente mais pobres. Dentro desta lógica, o valor *per capita* aluno de um Estado como São Paulo e de regiões como Sudeste e Sul do Brasil será sempre infinitamente maior que o valor de um aluno de Estados da região Norte e Nordeste.

De acordo com Pinto (2010), temos com a política de Fundos, tanto pela via do FUNDEF quanto do FUNDEB, a manutenção de práticas de descentralização de responsabilidade – não só administrativa como também financeira – haja vista os Estados e municípios serem os que mais gastam com educação básica no Brasil. Abrucio (2010) argumenta na mesma direção de Pinto (2010), ao considerar que tanto o FUNDEF quanto o FUNDEB conseguiram dar mais recursos aos governos que se responsabilizam pela implementação da política educacional, contudo mexeram pouco com as desigualdades regionais que marcam a federação brasileira desde o seu início.

Segundo Souza (1998) o relatório IPEA/PNUD de 1996 aprofundou a discussão do tema das desigualdades regionais brasileiras pela descoberta da existência de três ‘Brasis’, compostos de:

- a) uma área constituída por sete estados mais ao sul do país, que, juntamente com o Distrito Federal, apresenta elevado nível de desenvolvimento humano; b) uma faixa que se estende na direção noroeste, a partir de Minas Gerais, e que apresenta índice de desenvolvimento humano médio; e c) uma área que reúne os estados do Nordeste, além do Pará e do Acre, e que apresenta níveis reduzidos de desenvolvimento humano. Esses resultados configuram uma nítida diferenciação regional, apontando para um novo desenho do mapa das regiões brasileiras diverso do mapa geográfico que divide o Brasil em cinco regiões (p. 03).

Em face disso, a realização de estudos que analisem os efeitos da formulação e implementação de políticas públicas sobre as relações dentro da federação tem se revestido de considerável importância, especialmente quando se tem por foco da análise a relação do governo federal com seus Estados e municípios. Por isso, justifica-se que tais estudos partam da ótica da desigualdade regional, visto que esta introduziu novas tensões no arranjo federativo, principalmente no novo cenário desenhado a partir da CF/88 e pactuado no

processo de reforma do Estado brasileiro, que acabou por acentuar o caráter descentralizador das políticas públicas – fato que afetou sobremaneira as relações federativas no Brasil.

Para Souza (1998), a experiência brasileira de descentralização tributária e política favoreceu a consolidação da democracia e tornou o Brasil um país mais “federal”, tanto pela emergência de novos atores no cenário político quanto pela existência de vários centros de poder soberanos que competem entre si. Neste cenário, governadores e prefeitos de Estados e capitais economicamente mais fortes tornaram-se os principais centros de poder, o que forçou o governo federal a negociar políticas públicas nacionais com as esferas subnacionais.

Por outro lado, Souza (1998) considera que a experiência brasileira tem mostrado também os limites da descentralização e do Federalismo em países onde as disparidades regionais e sociais são muito profundas. A descentralização – aliada aos novos rumos do Estado brasileiro – acaba por dificultar a minimização das referidas desigualdades regionais – em grande parte pelo enfraquecimento político e financeiro do governo federal – o que coloca novos desafios e novas tensões para o enfrentamento de velhos problemas, como o das disparidades regionais (SOUZA, 1998).

Para Souza (1998), desde a promulgação da Constituição de 1988 surgiram diversos estudos onde a questão do federalismo brasileiro, e sua relação com a formulação e implantação de políticas públicas foi recolocada em novas bases, principalmente em virtude da descentralização promovida pelo pacto constitucional de 1988. Em um primeiro momento, os estudos realizados sobre o tema tendiam à adoção de duas visões, como mapeadas por Abrucio et. al. (1993). Por um lado, havia os que criticavam a atual descentralização de recursos e defendiam um reforço financeiro da União, e, por outro lado, havia os que viam a descentralização como um avanço frente à tradição centralizadora e autoritária do federalismo brasileiro. Todavia, com o tempo, tais visões simplistas da descentralização e do Federalismo foram sendo substituídas por estudos onde tem se buscado incorporar ao tema análises relacionadas com os aspectos tributários, regionais, socioeconômicos, políticos e fiscais da descentralização.

Observamos – no que se refere aos estudos que tem por objetivo analisar a questão federativa e sua relação com a formulação e implantação de políticas públicas educacionais – que a produção técnica e acadêmica dos últimos anos priorizou duas vertentes do problema. A primeira trata-se da questão empírica em que o foco da análise é a avaliação das consequências da descentralização das políticas públicas nas três esferas de poder, onde

destacamos os estudos realizados por Farenzena⁹ (2001), Araújo¹⁰ (2005), Araújo¹¹ (2007), Sari¹² (2009).

A segunda vertente – por vezes complementar à primeira – busca problematizar a questão, bem como mostrar os efeitos desiguais da descentralização, onde destacamos os estudos realizados por Sousa Junior¹³ (2003), Gemaque¹⁴ (2004) e Cruz¹⁵ (2009).

O presente estudo pretende englobar estas duas vertentes tendo por ponto de partida uma base conceitual sobre o Federalismo e a construção/implantação de políticas públicas para o financiamento da educação básica pública, a partir da promulgação da CF/88 e da consequente reforma do Estado brasileiro, que possibilitaram a criação do FUNDEF e, consequentemente, do FUNDEB. Para isso, pretendemos responder aos seguintes questionamentos:

Existem possibilidades de colaboração entre União, Estados e municípios por meio da política de Fundos (FUNDEF/FUNDEB) no Brasil? Como isso acontece?

A engenharia do FUNDEF/FUNDEB, no que se refere ao seu quesito normativo, possibilita a colaboração entre os entes federados no Brasil?

⁹ Diretrizes da Política de Financiamento da Educação Básica Brasileira: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996) (Tese de Doutorado, 2001).

¹⁰ Município, Federação e Educação: história das instituições e das idéias políticas no Brasil (Tese de Doutorado, 2005).

¹¹ Financiamento da Educação Básica no Governo Lula: elementos de ruptura e de continuidade com as políticas do governo de FHC (Dissertação de Mestrado, 2007).

¹² Regime de Colaboração Intergovernamental na Educação: a experiência do Rio Grande do Sul (Dissertação de Mestrado, 2009).

¹³ Financiamento da Educação: os impactos do FUNDEF na educação básica do Estado da Paraíba (Tese de Doutorado, 2003).

¹⁴ Financiamento da Educação – O Financiamento da Educação no Estado do Pará: feitos e fetiches (Tese de Doutorado, 2004).

¹⁵ Pacto Federativo e Financiamento da Educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque (Tese de Doutorado, 2009).

2. OBJETIVOS

2.1. OBJETIVO GERAL

Analisar os processos de formulação e implantação do FUNDEF e do FUNDEB, em seu quesito normativo, com vistas a avaliar possibilidades de colaboração entre os entes federados para o financiamento da educação básica no Brasil por meio destes Fundos.

2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Analisar o processo de formulação do FUNDEF e do FUNDEB com vistas a identificar possibilidades de colaboração entre os entes federados;

Caracterizar possíveis formas de colaboração entre os entes federados presentes nas leis que regulamentam o FUNDEF e o FUNDEB.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A abordagem de pesquisa é de cunho qualitativo, a investigação é centrada na descrição e análise dos dados obtidos por meio de aproximações com a técnica da Análise de Discurso, que tem como um de seus pressupostos, teorizar a interpretação dos dados e compreender como os objetos simbólicos produzem sentidos, ou seja, não estaciona na interpretação, mas trabalha seus limites e mecanismos como partes de um processo de significação (ORLANDI, 2009). Para isso, procuramos analisar o objeto a partir da assertiva de que o significado está além do discurso materializado na legislação, envolvendo o texto e o contexto, o dito e o não dito. Nesse processo, a análise do texto escrito necessita estar ancorada na análise do contexto em que se produziu aquele texto, o que configura o “ler nas entrelinhas” do discurso (ORLANDI, 2009).

Este pressuposto de análise está de acordo com o conceito de Bogdan e Biklen (1994), que compreendem que ao recolher dados descritivos os investigadores qualitativos abordam o mundo de forma minuciosa, bem como se interessam mais pelo processo do que simplesmente pelos resultados e produtos, pois há na investigação qualitativa a preocupação em apresentar as diferentes perspectivas sobre o tema em análise.

Tendo por base a Análise de Discurso, organizamos o estudo de modo a evidenciar as três etapas deste tipo de investigação: (i) a teorização; (ii) a análise (descrição);

e; (iii) a interpretação dos dados (ORLANDI, 2009). A seguir explicitamos melhor como estes três aspectos característicos deste tipo de análise e sua utilização neste trabalho.

O dispositivo da teorização está presente no primeiro capítulo do presente trabalho, que objetiva trabalhar a conceituação das principais categorias de análise, de modo a mediar o movimento entre a análise e a interpretação.

No segundo capítulo, está presente a segunda etapa que se consubstancia na análise, feita por meio da descrição do objeto, que possibilitará a compreensão do processo discursivo. No terceiro e último capítulo, feita a análise por meio da descrição do objeto, é feita a interpretação dos dados relacionando os dois processos anteriores (teorização e análise).

Utilizamos de pesquisa documental¹⁶, em que a principal fonte de dados para a análise foram as Leis, decretos, resoluções, portarias e demais normatizações que regulamentam o FUNDEF e o FUNDEB. Os documentos analisados neste estudo não são uma mera fonte de informação, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse determinado contexto (LUDKE e ANDRÉ, 1986).

Em se tendo por objeto de estudo a colaboração entre os entes federados no Brasil por meio do FUNDEF e FUNDEB, optamos por fazer o recorte temporal do estudo no período de 1996 a 2010. Justifica-se a escolha do período, devido 1996 ser o ano em que foi promulgada a lei que inaugurou a política de fundos por meio do FUNDEF para o financiamento da educação básica no Brasil. O ano de 2010 foi escolhido para finalizar a série em análise, porque possibilita ter acesso às regulamentações complementares mais recentes referentes ao FUNDEB, por meio de leis e demais normatizações sancionadas pelo governo federal na intenção de regulamentá-lo.

Na pesquisa documental utilizaremos de fontes primárias¹⁷, que se referem a normatizações diversas do governo federal que versam sobre a previsão do regime de colaboração intergovernamental sobre a organização e financiamento da educação básica, em específico, aquelas que regulamentam o FUNDEF e o FUNDEB. Utilizamos também fontes secundárias¹⁸.

No Quadro 01 abaixo se encontram relacionadas organizadas as Leis que regulamentam o FUNDEF e o FUNDEB e consubstanciam a análise neste estudo:

¹⁶ No entendimento de Pádua (2000), a pesquisa documental é o instrumento de pesquisa realizado a partir de documentos, que podem ser contemporâneos ou retrospectivos, mas que sejam considerados cientificamente autênticos.

¹⁷ Documentos contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos (Pádua, 2000).

¹⁸ Dados estatísticos elaborados por institutos especializados e considerados confiáveis (Pádua, 2000).

Quadro 01: Leis que regulamentam o FUNDEF e o FUNDEB.

| | | |
|------------------------------|--|---|
| Emenda Constitucional | Emenda Constitucional nº 14/96 | Cria o FUNDEF |
| | Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009 | Trata sobre a Desvinculação das Receitas da União (DRU) |
| | Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 | Cria o FUNDEB |
| Leis | Lei nº 9.424, de 24/12/96 | Regulamenta o FUNDEF |
| | Lei nº 9.394, de 20/12/96 - | Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). |
| | Lei Complementar nº 61, de 26/12/89 | Estabelece normas para a participação dos Estados e Distrito Federal no produto de arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, relativamente às exportações. |
| | Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 | Regulamenta o FUNDEB |
| | Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008 | Lei do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN). |
| Decreto | Decreto de 21/10/2003 - | Institui grupo de trabalho interministerial encarregado de analisar a proposta de criação e implementação do fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica - FUNDEB, em substituição ao atual fundo de manutenção e desenvolvimento da educação fundamental e de valorização ao magistério - FUNDEF. |

Fonte: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>

A análise dos documentos listados acima proporcionou o acesso a informações que trazem em si não só a regulamentação dos Fundos que compõem o presente estudo, mas principalmente o contexto em que tais leis foram formuladas, haja vista que juntamente com a análise destas leis há a correlação com os estudos produzidos acerca do tema e das relações federativas. Levamos em conta ainda na análise o processo de formulação destes Fundos, que evidenciará os embates e barganhas que influenciaram este processo, o que nos possibilitará compreender a relação entre os entes federados dentro da estrutura de financiamento da educação básica compilada nestas leis.

A análise da legislação se justifica ainda por se tratar de um dos aspectos que possibilitam – em sua dimensão jurídico-normativa – elucidar possíveis determinações conceituais acerca do objeto analisado neste trabalho, que é a colaboração intergovernamental para o financiamento da educação básica por meio do FUNDEF e do FUNDEB.

Aliado ao aspecto legal analisamos também os posicionamentos de diversos setores da sociedade civil envolvidos/interessados na construção/implementação de políticas que promovam uma educação de qualidade no Brasil, com vistas a analisar o papel destinado à participação da sociedade no processo de construção e implementação da política de Fundos

para o financiamento da educação básica. Para isso, tomamos por base a participação/posicionamento/propostas da Campanha Nacional pelo Direito à Educação¹⁹ e da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE²⁰) no processo de formulação e implantação do FUNDEF e do FUNDEB. Escolhemos estas duas entidades por compreendermos que são bastante atuantes em questões relativas a políticas públicas educacionais no Brasil, tanto por proporcionar debates relacionados ao tema, como por participar diretamente dos debates promovidos pelos governos brasileiros.

A apresentação do estudo foi organizada em três capítulos.

No primeiro capítulo analisamos os conceitos que se constituem nas categorias de análise do presente estudo. Iniciamos com a análise do Federalismo enquanto sistema de governo e organização do Estado, buscando esclarecer os principais conceitos a serem trabalhados na compreensão das relações entre os entes federados na formulação/implantação de políticas públicas. Para isso, partimos da análise da constituição do modelo de federalismo adotado no Brasil, passando pelas suas diferentes fases até chegar ao federalismo como hoje conhecemos, decorrente da reabertura política nos anos de 1980.

Escolhemos este período por compreendermos que é onde se constroem as novas bases do Federalismo brasileiro, por meio da instituição de uma nova estrutura federativa, em que o município ganha papel de destaque na Constituição Federal, proclamada em 1988, bem como por ser o período em que se inicia a construção das bases fundantes que culminariam na reforma do Estado e, conseqüentemente da educação nacional e da estrutura de financiamento da educação básica.

Neste mesmo capítulo, descrevemos e analisamos a estrutura de financiamento da educação básica no Brasil, partindo dos anos de 1930, ocasião em que surgiu no Brasil a concepção de Fundos para financiar a educação. Passamos pelos períodos seguintes, ilustrados pelas leis que regulamentaram a educação brasileira e seu financiamento, que demonstram os diversos períodos de centralização e descentralização administrativa pelas quais passou o Estado federal brasileiro.

¹⁹ A Campanha Nacional pelo Direito à Educação surgiu em 1999, impulsionada por um conjunto de organizações da sociedade civil que participaria da Cúpula Mundial de Educação em Dakar (Senegal), no ano seguinte. O objetivo era somar diferentes forças políticas, priorizando ações de mobilização, pressão política e comunicação. É composta por mais de 200 organizações distribuídas por todo o país (<http://www.campanhaeducacao.org.br>).

²⁰ É uma Confederação que congrega sindicatos de professores do Brasil, conta hoje com 43 entidades filiadas, sendo 27 estaduais, 14 municipais e duas distritais. É a segunda maior confederação de trabalhadores filiada à Central Única dos Trabalhadores (CUT), iniciou sua história em 1945 e tornou-se confederação em 1990 (<http://www.cnte.org.br/index.php/institucional/a-cnte>).

Contextualizamos neste capítulo o período da redemocratização brasileira e da mudança da estrutura federativa proporcionada pela promulgação da CF/88, que possibilitou as bases que norteariam a mudança na concepção do papel do Estado. O capítulo se encerra com a reforma do Estado brasileiro, que seria o marco (juntamente com determinações internacionais) para a construção da política de Fundos para o financiamento da educação como hoje a conhecemos. Priorizamos estabelecer na análise as correlações entre a estrutura de financiamento da educação básica e o sistema federativo brasileiro, com vistas a compreender o cenário em que passaram a se estabelecer as relações governamentais no contexto de reorganização da estrutura de financiamento da educação básica iniciada nos anos de 1990 e, mais recentemente, reorganizada a partir do FUNDEB.

No segundo capítulo analisamos os processos de formulação e implantação do FUNDEF e do FUNDEB e, dentro desse contexto, as relações federativas com ênfase nas possibilidades de colaboração entre os entes federados decorrentes destes processos no Brasil. Para isso, analisamos os documentos legais citados anteriormente neste texto, que consubstanciaram a criação e operacionalização de ambos os Fundos. Analisamos ainda dados de matrículas e financeiros, na perspectiva de avaliar as formas de colaboração entre os entes federados, bem como as relações federativas proporcionadas pela implantação de ambos os Fundos no país.

No terceiro e último capítulo, analisamos três indicadores, surgidos da análise do processo de formulação e implantação do FUNDEF e do FUNDEB no Brasil, trabalhados no segundo capítulo, a saber: (i) coordenação federativa a partir da instituição do FUNDEF e do FUNDEB para o financiamento da educação básica no Brasil e suas implicações para a colaboração entre os entes federados; (ii) efeitos da redistribuição dos recursos financeiros proporcionada pelo FUNDEF e pelo FUNDEB nos municípios e Estados brasileiros e a participação da União; (iii) efeitos da política de financiamento do FUNDEF e do FUNDEB sobre as matrículas da educação básica em nível regional e nacional.

Neste mesmo capítulo tecemos as considerações finais do trabalho.

CAPÍTULO I

O MODELO FEDERATIVO DE ORGANIZAÇÃO DO ESTADO NO BRASIL: IMPASSES E POSSIBILIDADES PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

1.1. A FORMAÇÃO DO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO: NOTAS HISTÓRICAS

Segundo Riker²¹ (1975), o Federalismo é um sistema de governo que congrega duas instituições fundamentais, sendo um governo de federação e outro, um conjunto de governos de suas unidades membros. Ambos atuam sobre um mesmo território e pessoas, porém cada governo possui autoridade para realizar ações de maneira independente dos outros. Esta definição de Federalismo possui relação direta com a própria raiz etimológica da palavra, que se origina da palavra latina *foedus* que significa: tratado; associação; pacto; aliança ou contrato. Enfim, acordo mútuo entre as partes, baseado na confiança.

O Federalismo possui em sua essência uma natureza intrinsecamente conflitiva, pois se encontra em constante processo de busca da conciliação entre independência e interdependência. Isto porque, na organização federativa do Estado, os atores políticos (Estados e União) são detentores de parcelas de soberania e – ao menos em tese – não existe entre eles uma relação linear de autoridade estabelecida de cima para baixo, como ocorre nos Estados unitários²² (ABRUCIO e COSTA, 1998).

Em suma, o Federalismo é o reconhecimento da autonomia política dos Estados federados e igualmente, uma repartição constitucional de competências: políticas; administrativas; legislativas. De modo a possibilitar-lhes a capacidade de organização, administração e legislação próprias, não sujeitas à autoridade de outra pessoa política, mas somente à própria norma constitucional (MORBIDELLI, 1999).

O Federalismo brasileiro foi moldado por pactos políticos e territoriais construídos ao longo da história. Esses pactos se refletiram nas Constituições brasileiras e mostram como e por que as relações federalistas no Brasil têm se movido através de um

²¹ Riker (1975) compreende ainda Federalismo como “a political organization in which the activities of government are divided between regional governments and a central government in such a way that each kind of government has some activities on which it makes final decisions”, ou seja, uma organização política em que as atividades de governo são divididas entre governos regionais e um governo central de modo que cada tipo de governo tenha algumas atividades sobre as quais toma as decisões finais (tradução nossa).

²² Organização política em que existe apenas um núcleo concentrado de poder. Doutrina ou sistema dos unitários, em política ou em religião (FERREIRA, 1986).

continuum, que saiu de um federalismo "isolado" dos primeiros anos republicanos, para a centralização nos regimes autoritários até chegar à sua atual configuração (SOUZA, 1999).

O Federalismo brasileiro nasce com a Primeira República e é esboçado na primeira constituição republicana, promulgada em 1891, que desenhou uma Federação "isolada", no sentido de que havia poucos canais de comunicação e ligação entre os níveis de governo. Este isolamento se materializava no sistema fiscal, que refletia o slogan republicano: "centralização, sesseção; descentralização, união", o que tornava a Federação brasileira muito mais descentralizada do ponto de vista fiscal. Nesse cenário:

[...] a participação das esferas subnacionais nos recursos públicos nacionais passou de 34% em 1907 para 49% em 1930, apesar dos recursos econômicos e financeiros serem canalizados para alguns poucos estados. Ou seja, a Federação nasceu sob a égide da desigualdade (SOUZA, 1999, p. 06).

O federalismo desenhado pela Constituição de 1891, não só ignorou a reivindicação por autonomia dos municípios, – marcante durante todo o período imperial – como também, em pouco contemplou a cooperação entre os entes federados, tal como podemos observar no seu artigo 5º, que determinava: “Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu governo e administração; a União, porém, prestará socorros aos Estados que, em caso de calamidade pública, os solicitar”.

Bercovici (2004) observa que este auxílio da União previsto no artigo 5º somente se consubstanciaria mediante comprovação por parte dos Estados atingidos por calamidade pública, sendo as secas do Nordeste que justificaram as primeiras medidas de relações intergovernamentais no Brasil da Nova República.

Foi nesse período (1889-1930) que se consolidou no Brasil o Coronelismo²³ e o poder dos Estados. Nesse contexto, houve um movimento em que as oligarquias acabaram prevalecendo nas decisões políticas de Estados economicamente pobres das regiões Norte e Nordeste, e, em contrapartida, houve aumento considerável de poder dos três Estados

²³ Para Leal (1986) o Coronelismo é “resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada, [...] um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras. Não é possível, pois, compreender o fenômeno sem referência à nossa estrutura agrária, que fornece a base de sustentação das manifestações de poder privado ainda tão visíveis no interior do Brasil. [...] se explica justamente em função do regime representativo, com sufrágio amplo, pois o governo não pode prescindir do eleitorado rural, cuja situação de dependência ainda é incontestável. Desse compromisso fundamental resultam as características secundárias do sistema ‘coronelista’, como sejam, entre outras, o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos locais” (p. 20).

economicamente mais fortes: São Paulo; Minas Gerais; e em menor medida, Rio Grande do Sul.

Em relação à realidade de Estados do Norte e Nordeste brasileiro, Dallari (1986) observa que:

[...] o federalismo favorece o predomínio das oligarquias. Com efeito, ficando plenamente resguardada ampla autonomia para os governos estaduais, estes é que decidem sobre as prioridades, bem como sobre a destinação e o modo de aplicação dos recursos. E, ironicamente, são os próprios oligarcas que fazem o controle da aplicação (p. 74).

Contudo, Dallari (1986) ressalta que esta realidade não esteve presente apenas em Estados das regiões Norte e Nordeste, atingindo também Estados de outras regiões tais como, Mato Grosso, Santa Catarina, e até mesmo alguns municípios de Minas Gerais.

Em relação ao papel de destaque de Estados economicamente fortes, Bercovici (2004) considera que estes dominavam a União por meio de um jogo de alianças, apoiado pelo sistema político implantado com a República, em que o poder executivo sobrepunha-se aos demais. Nesse contexto, nasceu a “Política dos Governadores²⁴”, na qual prevaleciam os interesses das oligarquias estaduais aliadas do presidente da República.

Em face disso, Bercovici (2004) argumenta que:

A sucessão presidencial era o grande momento do regime, constituindo a origem de, praticamente, todas as crises que ocorreram durante a vigência da Constituição de 1891. Como a escolha do presidente era decisiva, a grande vantagem ficava com os três grandes Estados, de maior população e melhor sistema educacional, pois os analfabetos não votavam (p. 33).

A situação dos municípios²⁵, durante todo o período da República Velha foi marcada por grandes dificuldades, pois com o predomínio da Política dos Governadores e das

²⁴ Com o fim do primeiro período republicano, sob o domínio dos militares, e superadas as crises de transição do governo Prudente de Moraes, chegara o momento de institucionalizar as relações entre poder central e governos estaduais. Até então, o país vinha sendo governado por oligarquias regionais solidamente enraizadas no coronelismo do interior, onde cada Estado, praticamente, constituía uma unidade autônoma. Empossado na presidência a 15 de novembro de 1898, Campos Sales deparou-se com a tarefa de dar uma forma política mais acabada a essa estrutura fragmentada. Denominada "política dos governadores", significou, na prática, que o governo central deveria respeitar as decisões dos partidos que mantinham o poder em cada Estado, desde que estes elegeassem bancadas no Congresso absolutamente fiéis ao presidente da República. O que permitia aos partidos estaduais assegurar antecipadamente a composição das bancadas era justamente o controle dos coronéis sobre seu eleitorado, os célebres "currais eleitorais". Neste esquema, o coronel controlava os votantes em sua área de influência. Ele obtinha votos para seu candidato em troca de presentes, como roupas e sapatos, ou de benefícios, como uma vaga num hospital ou um cargo público (<http://www.projetomemoria.art.br/RuiBarbosa/glossario/a/politica-governadores.htm>).

²⁵ Bercovici (2004) argumenta que apesar “[...] da falta de grande autonomia legal, os chefes municipais, que custeavam todas as despesas do alistamento e das eleições, poderiam ter ampla autonomia ‘extralegal’, isto é, sua

oligarquias coronelistas, os Estados liberavam as verbas para seus municípios em função do vínculo político-partidário, ou seja, se o governo municipal não apoiasse o estadual, ficava sem receber auxílio e, em consequência, perdia o apoio eleitoral (BERCOVICI, 2004, p. 35).

No início dos anos de 1930 iniciou-se, no Brasil, um período que Kugelmas (2001) denomina de *sístole/diástole*²⁶, ou seja, alternância de períodos de centralização e descentralização, em que a primeira se identificava com o autoritarismo e a segunda com avanços democráticos. A Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas à Presidência abrem um período centralizador que irá culminar com o Estado Novo (1937-1945).

Para Camargo (2001), o federalismo brasileiro foi, desde 1891, aculturado e deformado pelo poder das forças oligárquicas tradicionais, porém a partir de 1930 “[...] inverteu-se o pêndulo e o Estado Intervencionista comandou as coalizões que atribuíram ao Poder Central a capacidade de liderar o processo de desenvolvimento” (p. 70). Esse processo ocorreu por meio do intervencionismo estatal.

Este intervencionismo estatal foi promovido por Getúlio Vargas, por meio da Constituição promulgada em 1934, que trouxe como consequências a perda do poder financeiro dos governos subnacionais:

[...] pela extinção de vários impostos e pela expansão das bases dos impostos federais. No entanto, a medida mais importante adotada pela constituição de 1934 foi delegar ao governo federal a competência para regular as relações fiscais externas e entre os estados. Ao negar às oligarquias regionais o direito de decidir sobre um dos mais importantes aspectos da sua vida econômica, ou seja, a definição das regras de trocas de mercadorias, Getúlio pavimentou o caminho para a industrialização, através da uniformização das regras fiscais (SOUZA, 1999, p. 06).

No cenário de promoção do Estado de Bem-Estar nos EUA, – em que houve a adaptação do federalismo dual norte-americano ao intervencionismo econômico e social – o mesmo fenômeno se repetiu no Brasil à época do governo Vargas. O governo federal promoveu no País uma solução centralizadora para contornar os efeitos da crise econômica e para proporcionar a transição política. No entanto, o principal objetivo era o de reduzir as tensões regionais da sociedade brasileira, fortemente marcada por uma economia agrária. No entendimento de Camargo (2001) essa reformulação do papel do Estado nos anos de 1930 foi:

opinião prevaleceria no governo em tudo que dissesse respeito ao seu município, mesmo no tocante a assuntos de competência exclusiva da União ou dos Estados, como a nomeação de certos funcionários considerados ‘estratégicos’ para a manutenção do poder local (delegados, juizes, promotores, professores, etc.)” (p. 36).

²⁶ Estas palavras significam os movimentos de contração e descontração feitos pelos músculos do coração, e que permitem que o órgão bombeie sangue para o corpo humano, porém aqui se referem aos movimentos de descentralização e centralização presentes na Federação brasileira ao longo da história.

[...] a reformulação do acordo oligárquico, vigente na República Velha, que teve como principais atores e protagonistas as novas oligarquias dos estados, mais abertas do que suas antecessoras. [...] Daí resultou uma federação acorrentada que, na prática, funcionou como instrumento institucional de acomodação na passagem do velho regionalismo para o novo regionalismo domesticado; e como amortecedor da transição do Brasil arcaico para o Brasil moderno. De fato, a linha de continuidade entre esses dois pólos não foi construída pelos partidos políticos, nem pelas instituições democráticas, através do voto. Quem garantiu tal continuidade foi o federalismo, que passou rapidamente da cumplicidade com a hegemonia oligárquica para a intimidade com o autoritarismo centralista (p. 71).

Para Leal (1986), a principal tarefa daqueles que promoveram a Revolução de 1930 foi o desmonte da máquina política corrompida, aliada à necessidade de moralizar e dar eficiência à administração municipal. Para isso, a legislação²⁷ do governo provisório:

[...] além de instituir em cada município um prefeito nomeado, assistido em regra de um conselho consultivo, estabeleceu um sistema de recursos, que subia do prefeito ao interventor e deste ao chefe do governo nacional. Abrangia-se, deste modo, efetivamente, toda a esfera da administração municipal, posta sob a tutela dos órgãos superiores, não só do ponto de vista da legalidade, senão também da conveniência e oportunidade dos seus atos (LEAL, 1986, p. 85).

O governo provisório propôs ainda, no que se refere aos recursos, a centralização tributária pela União aliada à proibição dos Estados contraírem empréstimos externos sem sua expressa autorização. Em contrapartida, a União assumiria todas as dívidas estaduais (BERCOVICI, 2004).

Em 15 de novembro de 1933 instalou-se a Assembleia Constituinte, em que se procurou uma definição mais precisa do federalismo, que Bercovici (2004) denomina de cooperativo. Para o autor, na cooperação há dois momentos de decisão: o primeiro, em nível federal, com a participação de todos os entes da federação, ocorre quando as medidas a serem adotadas são determinadas, uniformizando a ação de todos os poderes competentes; o segundo se dá em nível estadual ou municipal, quando o ente federado adapta a decisão tomada em conjunto à sua realidade.

Sobre isso, a Constituição de 1934, no artigo 9º, determinava o seguinte:

É facultado à União e aos Estados celebrar acordos para a melhor coordenação e desenvolvimento dos respectivos serviços, e, especialmente,

²⁷ Decreto nº. 19.398 de 11 de novembro de 1930, que instituiu e regulamentava as funções do Governo Provisório formado pelos revolucionários vitoriosos.

para a uniformização de leis, regras ou práticas, arrecadação de impostos, prevenção e repressão da criminalidade e permuta de informações (p. 40).

Essa Constituição foi a primeira a fixar competências concorrentes entre os entes federados, bem como a cooperação entre eles. Em relação às competências concorrentes, o artigo 10 da referida Constituição dava ênfase à solidariedade entre a União e os entes federados, sendo a cooperação inaugurada por meio dos artigos 140 e 177, que tratavam do combate às endemias e secas no nordeste (BERCOVICI, 2004).

Ainda que a letra da Lei garantisse elementos que se configuravam em cooperação intergovernamental, durante o Estado Novo, Estados e municípios experimentaram período de forte centralização de poder pela União, bem como o crescimento e predominância de estruturas burocráticas do Estado. No sistema político do Estado Novo, conjugavam-se as interventorias e suas assessorias, realizadas por órgãos burocráticos diretamente subordinados ao Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP²⁸). Todos estavam sujeitos ao presidente da república.

A consequência que esta organização da estrutura política e administrativa no Estado Novo trouxe para o Federalismo foi, principalmente, não ter restado nenhuma esfera legislativa em que os Estados pudessem atuar sem a permissão do poder central (BERCOVICI, 2004). Para Leal (1986), este fato se explica, em grande parte, pela contradição da Constituinte de 1934, pois:

[...] ao mesmo tempo em que procurava, por um lado, garantir melhor a autonomia municipal, por outro, conscientemente ou não, permitia aos Estados, através dos departamentos de municipalidades, exercer tutela administrativa e política sobre as comunas (p. 92).

Quanto ao papel delegado aos municípios no Estado Novo, Leal (1986) considera que predominou o sistema de tutela, em que:

Não só o município ficou privado de qualquer órgão local representativo ou pseudo-representativo (pois não havia sequer os conselhos consultivos do período de governo discricionário que se seguiu à Revolução de 1930), como ainda ficou a sua administração sujeita a um severo sistema de controle, tanto prévio como ulterior (p. 92).

²⁸ A Constituição de 1937 previa a criação de um departamento incumbido de organizar os órgãos do Estado, para o aperfeiçoamento da máquina pública, além de elaborar a proposta orçamentária do governo e prestar assessoria ao presidente da República. O decreto-lei 579/38, assinado pelo então presidente Getúlio Vargas, criou o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), cumprindo as exigências da Constituição (http://www.servidor.gov.br/institucional/historico_DASP.htm).

Com o fim do Estado Novo em 1945, tem início o período denominado por Souza (2006) de “Democracia Populista”. Este período foi caracterizado, segundo a autora, por um sistema decisório fortemente centralizado na burocracia federal em detrimento de partidos políticos e do Congresso Nacional. O período subsequente à Revolução de 1930 trouxe consigo a reabertura política, contudo guardou estreita relação com o período que lhe antecedeu. Dentre os aspectos comuns destacam-se:

O advento do pluralismo partidário, das eleições diretas, e o retorno à separação formal dos poderes do Estado determinado pela Carta Constitucional de 1946 foram superpostos ou acoplados à estrutura anterior, marcada pelo sistema de interventorias e pela existência de um arcabouço sindical corporativista além de uma burocracia estatal detentora de importante capacidade decisória e de recursos monetários ampliados (SOUZA, 2006, p. 22).

Não obstante essas semelhanças entre Estado Novo e Segunda República, alguns avanços ocorreram neste período, em especial no que se refere ao papel dos municípios, que tiveram sua autonomia garantida por meio da:

[...] eleição do prefeito e dos vereadores; pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse. Conceituou-se o peculiar interesse do município, especialmente, pela decretação e arrecadação de tributos de sua competência, aplicação de suas rendas e organização dos serviços públicos locais (LEAL, 1986, p. 94).

Em relação aos Estados, a Constituição de 1946 permitiu que criassem órgãos especiais, que tinham como função principal prestar assistência técnica aos municípios. Porém, diferentemente da Constituição anterior, – que permitia a tais órgãos estaduais fiscalizar as finanças municipais – a nova Constituição incumbia desta tarefa os Tribunais de Contas Estaduais (LEAL, 1986).

Para Bercovici (2004) a Constituição de 1946 consolidou a estrutura cooperativa do federalismo brasileiro, dando ênfase especial à redução dos desequilíbrios regionais, favorecendo, além do reforço do poder federal, a cooperação e a integração nacional. Foi durante o período de vigência desta Constituição que a questão regional ganhou, em meados da década de 1950, importância no debate político nacional, com a concepção de que:

[...] a atuação estatal e o planejamento eram elementos essenciais para o desenvolvimento, de acordo com as diretrizes elaboradas pela recém-criada

Comissão Econômica para América Latina (CEPAL). Desde então todas as Constituições brasileiras têm a preocupação de tentar consagrar instrumentos para a superação das desigualdades regionais (BERCOVICI, 2004, p. 42-43).

Para Fiori (1995), o Estado de Bem Estar Social²⁹, no Brasil e nos demais países da periferia do capitalismo, foi caracterizado por dois grandes surtos de expansão dos sistemas de proteção social que ocorreram durante regimes autoritários³⁰, sob o governo de coalizões conservadoras. Isto se explicita, segundo o autor, por meio de uma série de fatores, tais como: o consenso sobre as ideias keynesianas de pleno emprego; crescimento econômico; e o avanço da democracia e dos sindicatos, entre outros elementos.

Para Pochmann (2004), para falarmos de Estado de Bem-Estar Social no Brasil nos períodos ditatoriais mencionados anteriormente, requer considerar que o país pertencia à periferia do capitalismo mundial, portanto, era prisioneiro do subdesenvolvimento, sem condições econômicas e estruturais de oferecer um *welfare* comparável ao proporcionado em países europeus e nos EUA. Por isso:

Mesmo tendo avançado consideravelmente no processo de industrialização durante o século XX, por exemplo, o Brasil não foi capaz de abandonar as principais características do subdesenvolvimento, tais como a disparidade na produtividade setorial e regional e a permanência de grande parte da população prisioneira de condições precárias de vida e trabalho (POCHMANN, 2004, p. 07).

Em consequência dessas características, a política estatal desenvolvida durante todo o período da Segunda República no Brasil, priorizou, principalmente, o desenvolvimento das regiões consideradas “problema”: Amazônia e Nordeste. As políticas desenvolvidas nessas regiões primaram pela redução dos desníveis existentes entre as várias partes do país, evitando assim a acentuação dos desequilíbrios regionais.

As ações desenvolvidas congregaram-se, respectivamente, na: criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), um órgão de planejamento regional que visava dinamizar as forças produtivas e integrá-las ao sistema nacional; construção da rodovia Belém-Brasília que objetivava integrar a Amazônia ao restante do Brasil; construção da nova capital do país, Brasília, que incorporou o Centro-Oeste ao centro

²⁹ Segundo Fiori (1995) o caso brasileiro de Estado de Bem Estar Social se aproxima do tipo que Titmus chamou de “meritocrático particularista” e Andersen denominou de “conservador e corporativista”. O primeiro tipo se caracteriza por uma política social pensada apenas para corrigir a ação do mercado. O segundo tipo se caracteriza pela predominância da preservação das diferenças de status, onde os direitos à classe e ao status com ênfase estatal na manutenção das diferenças de status, nesse ínterim o impacto das políticas sociais em termos de redistribuição é desprezível.

³⁰ Mais especificamente durante a Revolução de 1930 e Regime Militar iniciado em 1964.

dinâmico de decisões políticas; criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), mais tarde transformada em Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), que destinava 3% das receitas federais a um plano de desenvolvimento da região amazônica (BERCOVICI, 2004). Com o Golpe Militar de 1964, estas iniciativas de integração regional foram enfraquecidas.

Houve vários ganhos políticos no período da Segunda República, bem como o redesenho do federalismo brasileiro por meio de maior autonomia dos municípios e reconfiguração do papel dos Estados.

Em relação a esse período, Bercovici (2004) observa que a política:

[...] tornou-se mais abrangente do que até então fora. Com a extensão da cidadania e ampliação do voto, embora os analfabetos continuassem a não votar, amplos setores inferiores das classes médias e um contingente respeitável de trabalhadores, pela primeira vez, participaram do processo político-eleitoral (p. 47).

Esse aumento da participação popular, somada à urbanização e descentralização crescentes, marcou a transição do período ditatorial pós-Revolução de 1930 para a democracia de massas no Brasil. As pressões de camadas consideradas inferiores da população fez com que as oligarquias e a classe média ficassem temerosas de perder seu poder de barganha política, mediante uma possível ascensão popular. Assim, as reações adversas destas classes dominantes da população brasileira, acabaram por provocar o ambiente propício de instabilidade que levou ao Golpe Militar de 1964 (BERCOVICI, 2004).

O Golpe Militar de 1964 começou a ser desenhado com o plebiscito de 1963 que extinguiu o parlamentarismo implantado em 1961³¹. Essa decisão levou o Brasil à pior crise institucional de sua história. A inflação atingiu índices elevados, greves minavam a capacidade produtiva nacional e colocavam sob pressão o Presidente que, para se manter no cargo associou-se aos sindicatos e aos subalternos das Forças Armadas (REGIS, 2009).

³¹ No Brasil o regime foi adotado como solução para o impasse criado com a renúncia de Jânio Quadros à Presidência da República. Setores militares e políticos não admitiam a entrega do poder ao vice-presidente João Goulart, ligado ao sindicalismo e com posições esquerdistas. Depois de muita negociação, a UDN e a cúpula militar concordam com a posse do vice-presidente João Goulart, do PTB, após a renúncia de Jânio Quadros. Para isso, impõem a redução dos poderes presidenciais e a adoção do parlamentarismo. Sua posse é aceita com a condição de o Congresso instituir o parlamentarismo. Assim, as prerrogativas do presidente ficariam reduzidas e o governo seria exercido pelo gabinete ministerial, chefiado por um primeiro-ministro. João Goulart aceitou a solução (<http://www.portalsaofrancisco.com.br/alfa/parlamentarismo-no-brasil/parlamentarismo-no-brasil-2.php>).

Neste contexto ocorreu o Golpe, que de imediato suspendeu as liberdades democráticas e, de maneira paralela, o movimento de descentralização. O regime militar durou 21 anos e inaugurou um período de forte centralização política e fiscal.

Durante o regime militar os governadores eram eleitos indiretamente, em um processo pelo qual os militares submetiam seus candidatos à apreciação das Assembleias Estaduais, sendo, praticamente, todas controladas pela Aliança Renovadora Nacional (ARENA) partido político que dava suporte ao governo nacional (REGIS, 2009).

Bercovici (2004) observa que a exclusão da participação no processo eleitoral foi se dando por partes. Em primeiro lugar suprimiram-se:

[...] as eleições diretas para a Presidência da República (Ato Institucional nº. 2, de 1965), instituindo-se o Colégio Eleitoral, que sacramentaria o próximo general-presidente. Depois as eleições para os governos dos Estados (Ato Institucional nº. 3, de 1966), deixando-se ao poder central a escolha dos governadores, referendada pelas Assembleias Legislativas. Finalmente extinguíram-se as eleições para prefeitos das capitais e cidades de “segurança nacional” (p. 49).

Ainda que os Atos Institucionais tenham reduzido sobremaneira a participação popular, o voto não foi extinto totalmente, pois eram realizadas eleições para compor o Legislativo. Entretanto, o voto no contexto de centralização de decisões do regime militar, acabou desvalorizado como moeda de popularidade e fonte de legitimidade. Em relação a esse período, Bercovici (2004) considera que o poder militar terminou por se legitimar não só com os Atos Institucionais, mas principalmente:

[...] pela negação do caos, comunismo, subversão ou corrupção, vistos pelos militares como características da democracia do regime deposto. A racionalidade e a eficiência econômico-administrativa também se tornaram instrumentos de legitimação do regime junto às classes médias (p. 50).

Nesse período, o federalismo praticamente desapareceu, apesar de constar nominalmente nas Constituições outorgadas de 1967 a 1969. O regime militar foi marcado por extrema centralização, em que a federação ganhou contornos mais de Estado unitário que de federal. Além destas características estruturais, o Federalismo brasileiro passou por uma prova importante ao longo do regime ditatorial militar.

Acerca desse período, Arretche (2000) considera que:

Com efeito, governadores e prefeitos das capitais e de cerca de 150 cidades de médio e grande porte foram destituídos de base própria de autonomia

política: selecionados formalmente por eleições indiretas e, de fato, mediante indicação da cúpula militar, sua autoridade política não era derivada do voto popular (p. 45).

Essa centralização de poder durante o Regime Militar caracteriza contradição no que toca à organização federativa, pois o governo federal exercia o poder exclusivamente, destituindo assim os Estados de sua soberania e autonomia, usando-se para isto dos argumentos de segurança nacional e de manutenção da ordem vigente.

Bercovici (2004) nos chama a atenção para o fato de alguns juristas defensores do regime militar terem criado eufemismos, na intenção de matizar a total falta de autonomia dos entes federados durante a vigência do regime. Para isso, cunharam o termo “federalismo de integração”, um tipo de federalismo que:

[...] iria além do federalismo cooperativo, atribuindo à União os poderes necessários para dirigir a política nacional, evitar conflitos com as unidades federadas e promover o desenvolvimento econômico com o máximo de segurança coletiva (BERCOVICI, 2004, p. 51).

Contudo, o chamado “federalismo de integração” foi tão além do federalismo cooperativo que acabou por quase extinguir o sistema federativo brasileiro, atendendo à justificativa da segurança nacional.

Aquém dos efeitos negativos que o regime militar teve para o federalismo brasileiro, há de se destacar o crescimento econômico vivenciado neste período. Porém, ressalta-se que esse crescimento se deve, em grande parte, à regulação política que o regime proporcionou.

Oliveira (2003) analisa que em organizações federativas de Estado, ainda que centralizado, com a existência de apenas um governo, a possibilidade deste desempenhar um papel redistributivo é incontestável.

Segundo Oliveira (1995), o regime militar promoveu uma reforma fiscal que retirou o “efeito cascata” dos impostos entre a fonte de produção e o local de consumo, promovendo, desta maneira, uma razoável arquitetura fiscal. Outra iniciativa do regime foi ter instaurado:

[...] automaticidades que nunca haviam ocorrido antes, mas ao preço de centralizar a cobrança de todos os impostos, à exceção do ICM, a cargo dos estados e apropriado por estes. O IPI e o IR passaram a destinar parte de suas arrecadações para o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Municípios (FPM), regulado por critérios de natureza técnico-demográfica, com a

automaticidade já referida, apenas controlada na saída de caixa pelas disponibilidades do Tesouro Nacional. Assim, o regime mais autoritário concedeu garantias de receitas a estados e municípios. Mas a autonomia acabava aí, pois os limites para a fixação das alíquotas do ICM eram estabelecidos pela União, assim como para a alíquota do ISS, cobrado e apropriado pelos municípios (OLIVEIRA, 1995, p. 85).

Em 1985, o regime militar chegou ao fim no Brasil e foram engendrados os caminhos para a reabertura política e devolução do poder aos civis. Encerrou-se um ciclo no federalismo brasileiro, caracterizado como um mecanismo que se confundiu, no primeiro momento, com o patrimonialismo³², principalmente durante o período da República Velha. A década de 1930 relegou o federalismo a um momento de ostracismo não só no Brasil, como no mundo inteiro, contudo, acabou fazendo deste federalismo um instrumento importante para a construção do Estado nacional brasileiro e para a acomodação de tendências centrífugas e centrípetas que acompanharam esse processo (CAMARGO, 2001).

Camargo (2001) considera que o federalismo patrimonial³³ foi instrumento importante que garantiu a coesão interna, pois permitiu, de certa maneira, por meio da troca de favores e do clientelismo, a passagem de um modelo de federalismo oligárquico³⁴ descentralizado para um modelo de federalismo moderno, ou seja, um novo federalismo alicerçado no federalismo cooperativo “[...] fortemente impregnado pelo compromisso, com a equalização, isto é, a redução das diferenças espaciais e sociais” (p. 87).

1.2. REABERTURA POLÍTICA E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: O REGIME DE COLABORAÇÃO

Com o fim do Regime Militar em 1985, iniciou-se o processo de redemocratização, cuja materialização foi iniciada com a eleição de Tancredo Neves para a Presidência da República. A reorganização do Federalismo brasileiro iniciou-se com a retomada do poder político pelos civis, representados pelo presidente eleito indiretamente, mas consolidando-se a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), no governo de José Sarney.

Com a promulgação da CF/88, o princípio federativo foi mantido no ordenamento constitucional como uma das vigas mestras da estrutura sistemática da Constituição. Segundo

³² Compreendido aqui como a característica de um Estado que não possui distinções entre os limites do público (estatal e não-estatal) e os limites do privado.

³³ Tipo de Federalismo caracterizado pela não distinção entre o público e o privado.

³⁴ Tipo de Federalismo caracterizado pelo predomínio dos interesses de oligarquias regionais em detrimento dos interesses da Federação.

Morbidelli (1999), o princípio federativo – da forma como expresso na CF/88, enquanto um princípio fundamental – pressuporia a distribuição de diferentes atividades do Estado entre os níveis de governo, constituindo-se em um sistema não só atual, mas uma das ideias magnas que deveriam informar todo o processo de reconstitucionalização do país.

Desde antes da CF/88, Estados e municípios brasileiros reivindicavam a autonomia que o sistema federativo de organização do Estado lhes garantia, mas que foi suprimida em razão do regime ditatorial militar, que perdurou de 1964 até 1985. Com a promulgação da CF/88, a pressão dos Estados por uma nova descentralização de poder na federação aumentou. A escola de pensamento dominante no seio da Assembleia Constituinte (1987-1988) era a de que a democracia somente poderia se consolidar e se desenvolver por meio da descentralização política e fiscal, e, em consequência, disso a cidadania viria de maneira natural no decorrer desse processo (REGIS, 2009).

Estas reivindicações encontravam eco nas concepções do Estado Moderno, em que o modelo de relações governamentais deveria ser cooperativo. Para se alcançar esse modelo baseado na cooperação, fazia-se necessário estabelecer a lei da coparticipação entre os entes federativos, no que se refere à relação de igualdade e responsabilidade entre a União e as unidades federadas (MORBIDELLI, 1999). A CF/88 possibilitou a existência dessa relação, ainda que alguns pontos necessitassem de regulamentação em lei complementar. Por isso, é inegável que a Constituição Federal de 1988 (CF/88) procurou restaurar a federação brasileira, fragilizada com o período ditatorial anterior. Isto fica evidente em seu artigo 1º, que diz: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”.

Para o federalismo a democracia se constitui em ponto importante, pois este modelo de organização do Estado é um sistema harmonioso de relações recíprocas e de coordenação de competências entre poderes políticos independentes, apoiado na regra de participação entre os entes federativos. Esses dois pilares do federalismo somente subsistem e são possíveis se estiverem convivendo com a democracia (MORBIDELLI, 1999).

A democracia consubstancia-se no federalismo por meio do Estado Democrático de Direito, que emerge do Estado Liberal, advindo da necessidade de controlar o uso arbitrário do poder por parte do Estado, limitando-o. Este modelo se orienta por uma visão menos individualista de Estado, provocando maior participação dos componentes individuais, em uma perspectiva ascendente de baixo para cima (ZIMMERMANN, 2002).

Segundo Horta (2011), o Estado de Direito é uma situação jurídica, ou um sistema institucional, no qual todos são submetidos ao respeito do Direito, do simples indivíduo até a

potência pública. Desta forma, o Estado de Direito é ligado ao respeito à hierarquia das normas, da separação dos poderes e dos direitos fundamentais. Em outras palavras, o Estado de Direito é aquele no qual os mandatários políticos (na democracia: os eleitos) são submissos às leis promulgadas.

Segundo Zimmermann (2002), o conceito de Estado Democrático de Direito é mais amplo e requer que se considere a existência de um vínculo entre dois tipos: o material e o formal³⁵. O Estado de Direito material pressupõe o formal, pois no Estado Moderno, novos campos de ação, em que o direito não tem como atuar, são propostos. Nesse sentido:

[...] O Estado não é ente isolado no quadro social: ele age e interage mediante a atuação social, a atuação popular, a atuação de grupos, etc. Esses novos mecanismos públicos ou privados (“público” não é sinônimo de “estatal”) de encaminhamento de reclamações, queixas, soluções, sugestões é que caracterizam o Estado Democrático de Direito (ZIMMERMANN, 2002, p. 08).

Bresser Pereira (2010) observa que durante o período da Ditadura Militar se consolidou um processo de mudança do conceito e das aspirações vinculadas ao Estado Democrático, iniciados desde o início do século XX. Este movimento ocorreu, segundo o autor, como reação ao modelo de Estado Democrático Social (materializado no Brasil como Estado Desenvolvimentista), onde prevalecia uma democracia de opinião pública em que “os sindicatos de trabalhadores e os partidos socialdemocratas se fortalecem e as elites políticas são constantemente obrigadas a auscultar uma opinião pública constituída por eleitores com demandas políticas” (p. 113).

A mudança no papel do Estado é operada em meados dos anos de 1970, quando surge uma onda ideológica liberal radical denominada de neoliberalismo. Esta corrente ideológica advoga a mudança do Estado Democrático Social, proporcionada por reformas orientadas para o mercado. Segundo Bresser Pereira (2010), essa ideologia:

[...] pregava a manutenção do objetivo de segurança, deu absoluta precedência à liberdade e subordinou os outros três objetivos ao liberalismo econômico ao promover a diminuição do tamanho do Estado. Dessa maneira, propunha a transformação das duas formas que o Estado havia assumido nos 50 anos anteriores – o Estado Social, nos países desenvolvidos, e o Estado Desenvolvimentista nos países em desenvolvimento – em seus principais adversários (p. 113).

³⁵ O conceito formal do Estado de Direito implica o sistema jurídico e constitucional efetivo e o conceito material envolve um sistema em aplicação da justiça da ordem jurídico-positiva (ZIMMERMANN, 2002).

As observações feitas por Bresser Pereira (2010) fundamentariam a argumentação em favor da Reforma do Estado, e, da conseqüente reforma educacional colocada em curso no Brasil durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), da qual Bresser-Pereira foi o principal articulador.

Acerca do Estado Democrático de Direito, destacamos que este viabilizou a assunção do federalismo como sistema de organização do Estado brasileiro na CF/88. Porém, cabe ressaltarmos que a evolução de um Estado federativo não consiste apenas em modificar uma determinada estrutura normativa, que fixe regras atinentes ao Estado federal no texto constitucional, pois para isso não basta que exista uma Constituição que institucionalize o Estado federal. No entendimento de Elazar (1993), para que haja o Estado federal é necessário que se verifique na prática a implementação dos princípios federativos e o equilíbrio entre os entes da federação.

Na intenção de alcançar esse equilíbrio, a CF/88 apresentou como principal inovação a inclusão dos municípios como componentes da federação.

Sobre isso, Bercovici (2004) observa que:

[...] Até 1988, todas as nossas constituições outorgavam governo próprio e competência exclusiva aos municípios no tocante à sua autonomia, remetendo aos Estados o poder de criar e organizar os municípios, desde que respeitassem a autonomia assegurada constitucionalmente. [...] Agora as normas instituidoras de autonomia dirigem-se diretamente aos municípios, pois a Constituição de 1988 deu-lhes também o poder de auto-organização (p. 55-56).

Para Regis (2009), essa elevação das administrações municipais ao nível federativo de governo, representou uma quebra radical na tradição da dualidade do federalismo brasileiro, pois os municípios passaram a adquirir poderes, principalmente fiscais, recebendo diretamente suas receitas constitucionais. Em conseqüência, houve crescimento da importância política dos prefeitos frente aos seus governadores.

No entanto, ainda que tenha havido a integração dos municípios à condição de ente federado autônomo, Bastos (et. al., 1986) assevera que o modelo federativo brasileiro não evoluiu satisfatoriamente, conforme a concepção de Estado moderno, porque permaneceu centralizador ao impor aos Estados uma racionalização global rígida de estrutura e funcionamento dos poderes, o que é conflitante com os princípios definidores da solução federativa.

Ainda segundo Bastos (et. al., 1986), o modelo de federalismo legitimado pela CF/88 não atende às expectativas do federalismo contemporâneo que pressuporia um

relacionamento equilibrado entre as esferas governamentais, consubstanciado na colaboração intergovernamental, que garantiria a autonomia e responsabilidade conjuntas nas decisões. Com isso, as relações de colaboração passam a ter destaque no federalismo contemporâneo, fundamentando-se no princípio da redistribuição de poder entre os entes federados.

O princípio da colaboração está presente na Constituição de 1988, artigo 23, que prevê o regime de colaboração, sendo, porém, ressaltada a necessidade de lei complementar que regulamentasse a maneira pela qual se dará esta colaboração. Quanto a isso, Ferreira Filho (1994) argumenta que a previsão feita acerca de lei complementar para fixar normas para a colaboração intergovernamental pouco contribuirá para a realização desse ideal, pois esta colaboração é comandada ou limitada pelas regras de repartição de competências presentes na Constituição de 1988.

Para o autor, as competências definidas na CF/88 para os entes federados, por si só atuariam como determinantes das formas como deveria se dar a colaboração entre União, Estados e municípios, sendo desnecessárias quaisquer regulamentações complementares.

Porém, ainda que existam competências definidas para os entes federados na CF/88, Bastos (et. al., 1986) chama-nos a atenção para o fato de que a existência de um Estado federal obriga a adoção de determinadas técnicas e instrumentos operacionais, sem os quais se torna impraticável conceber o federalismo, em especial no que se refere ao equilíbrio das relações cooperativas entre a União soberana e os Estados-membros autônomos. Por isso, a técnica da repartição de competências é elemento essencial do sistema federal, e, elemento essencial à compreensão de sua essência e do escopo de ação de cada ente federado nesse processo.

Morbidelli (1999) avalia que a repartição de competências na CF/88 deve ser analisada à luz do sistema constitucional, tendo-se em vista que sua estrutura é clássica, oriunda do Direito norte-americano, o qual adota fórmula de competências enumeradas aos poderes que tocam à União e aos municípios e designa poderes remanescentes aos Estados-membros, o que se constitui nas bases³⁶ do federalismo cooperativo.

De acordo com Bercovici (2004), o federalismo cooperativo se justifica no fato de que em um Estado intervencionista e concentrado na implementação de políticas públicas como o estruturado por meio da CF/88 as esferas subnacionais não têm mais condições de analisar e decidir sobre inúmeros setores de atuação estatal, que necessitam de um tratamento

³⁶ Segundo Ferreira Filho (1988), a Constituição de 1988 trouxe o pressuposto do federalismo cooperativo na repartição de poderes que democratizou o Estado e estabeleceu em seu artigo 23, Parágrafo Único, o princípio da solidariedade entre os entes federativos, como índole do federalismo adotado com a Constituição em vigor.

uniforme e global, ou seja, de uma atuação em escala nacional. Em especial no que se refere às políticas sociais, visto que este setor exige uma unidade de planejamento e direção.

Porém, ainda de acordo com Bercovici (2004), essa unidade de atuação por parte do governo federal não significa necessariamente, centralização, pois:

[...] precisamos, antes de mais nada, diferenciar centralização e homogeneização. Com a centralização há a concentração de poderes na esfera federal, debilitando os entes federados em favor do poder central. Já a homogeneização (*Unitarisierung*, uniformização) é baseada na cooperação, pois se trata do processo de redução das desigualdades regionais em favor de uma progressiva igualação de condições sociais de vida em todo o território nacional. A homogeneização não é imposta pela União, mas é resultado da vontade de todos os membros da Federação (p. 57).

Acerca da vontade dos membros em uma federação, Arretche (2000) argumenta que em Estados federativos os entes subnacionais assumem funções de gestão de políticas públicas, por iniciativa própria ou por adesão a algum programa proposto por outro nível de governo, ou ainda por imposição constitucional. Deste modo, a transferência de encargos pressupõe a adesão daquele nível de governo que passará a desempenhar as funções que se pretende transferir (p. 47).

Esta acepção está ancorada nos pressupostos do federalismo contemporâneo, principalmente no que se refere à repartição vertical de competências, que permite dividir uma mesma matéria entre vários entes federativos. Tratam-se das competências concorrentes, onde a mesma matéria é dividida entre diversos entes federativos, como, por exemplo, a educação

Morbidelli (2010) compreende que para esta cooperação ser possível se faz necessário que o Estado federal adote determinadas técnicas e instrumentos operacionais, sem os quais se torna impraticável conceber o federalismo. Deste modo, os instrumentos mencionados permitem o equilíbrio das relações de cooperação entre a União soberana e os Estados-membros autônomos. As instituições que compõem o Estado permitem visualizar os mecanismos e técnicas do federalismo adotado e sua autonomia na Constituição.

No que refere especificamente ao federalismo brasileiro, a Constituição Federal de 1988 consagrou pela primeira vez a supremacia da Nação sobre o Estado, por meio da descentralização fiscal, administrativa e legislativa. Horta (1997) entende essa mudança como um processo de fortalecimento dos entes federados, em que suas competências foram ampliadas, em especial a dos municípios que foram reconhecidos como autônomos.

Contudo, o autor também entende que esse fator não alterou a essência do federalismo brasileiro, caracterizado historicamente por ser de pouca autonomia para com os entes federados, em que a maioria dos recursos são agregados à esfera federal.

No modelo brasileiro de federalismo, a Constituição enumera de maneira taxativa os poderes da União, restando os remanescentes aos Estados-membros. Com isso estabelece as competências horizontais, em que também especifica as competências dos municípios.

A partilha horizontal de competências é aquela em que um poder não interfere na esfera do outro. Isto aparece na CF/88 no artigo 25, § 2º e 3º³⁷ além das residuais que não constam no texto da Constituição. Além da partilha horizontal de competências entre os entes federados ocorre ainda a partilha vertical, que diz respeito às chamadas competências concorrentes, ou seja, quando há a divisão de uma mesma matéria entre dois ou mais entes federativos.

Para que seja possível a assunção das competências horizontais e verticais por parte dos entes federados é necessário que haja autonomia dos mesmos. Isso é garantido na CF/88³⁸ por meio da autonomia legislativa de Estados e municípios que podem legislar no âmbito de sua atuação, por meio de Constituição e Leis Orgânicas.

Morbidelli (2010) considera que a autonomia dos Estados-membros na federação brasileira equivale tão somente à possibilidade de auto-organização, isto é: de determinar os próprios interesses, desde que dentro dos limites traçados pela lei estatal superior.

Horta (1997) vai além e afirma que, nesse contexto, a “autonomia do Estado-membro pressupõe a repartição constitucional de competências para o exercício e o desenvolvimento de sua atividade normativa”. Nessa perspectiva, é como se a Constituição legitimasse a barganha feita pelo Estado federal brasileiro que dá autonomia legal a Estados e municípios, contudo na mesma medida delega a maiores responsabilidades.

A CF/88 avançou ao garantir maior autonomia a Estados e municípios, dando-lhes um novo papel na federação e assentando as bases de um federalismo cooperativo. Porém, tendo como perspectiva o processo histórico, observamos que o modelo federativo brasileiro não evoluiu satisfatoriamente conforme a concepção do Estado Moderno. Caracteriza-se como centralizador, pois impôs aos Estados uma racionalização global rígida de estrutura e funcionamento dos poderes, o que vai de encontro aos princípios definidores da solução federativa. Deste modo, acaba por não atender às perspectivas do federalismo contemporâneo,

³⁷ Estes parágrafos determinam competências dos Estados sobre exploração e concessão a empresas estatais sobre gás canalizado; e a competência dos Estados para instituir regiões metropolitanas.

³⁸ Garantido no *caput* do artigo 25 da Constituição Federal de 1988, que afirma: Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

ou seja, alinhado às expectativas atuais de gestão e integração federativas, que pressupõem um relacionamento equilibrado entre as esferas governamentais, consubstanciado na colaboração intergovernamental que garante a autonomia e responsabilidade conjunta nas decisões (DALLARI, 1986).

1.3. O REGIME DE COLABORAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NA EDUCAÇÃO

Regime vem do latim *regimen*, que significa a ação de guiar, de governo, direção. Regime significa modo de administrar, regra ou sistema, regulamento. Colaborar implica trabalhar na mesma obra, cooperar, interagir com outros. Colaborar não significa concorrer, ou desvencilhar-se de um trabalho ou de uma obra, mas contribuir, assumir responsabilidades, ter parte nos resultados e em compromissos e despesas comuns (WERLE, 2006, p. 23).

Falar em regime de colaboração implica contextualizar o atual cenário em que se estabelecem as relações federativas no Brasil, em termos de políticas públicas educacionais. Para isso, faz-se necessário refletir acerca do panorama das reformas do Estado brasileiro que influenciaram o modo como se concebem e implementam essas políticas nos dias atuais.

No início dos anos de 1990, o governo federal assumiu a postura de que não lhe era mais possível desempenhar as funções que cumpria quando do Estado desenvolvimentista e, com isso, esperava que em decorrência da democratização e da descentralização fiscal proporcionada pela CF/88, Estados e municípios passassem a assumir tarefas de gestão das políticas públicas (ARRETCHE, 2000).

A reforma do Estado no Brasil teve início em meados da década de 1990, como resposta às novas condições impostas pela economia mundial, quais sejam: ajuste fiscal; reformas estruturais orientadas para o mercado; eliminação de funções governamentais; desregulamentação e descentralização (SOUZA e CARVALHO, 1999, p. 187).

Souza e Carvalho (1999) analisam que as reformas implementadas no Brasil nos anos de 1990, operaram em dois estágios, a saber:

[...] o primeiro voltado para a abertura dos mercados e desregulamentação, buscando a racionalização de recursos fiscais; o segundo, que se caracteriza pela tentativa de reconstrução das capacidades administrativas e institucionais do Estado, busca a eficiência dos serviços públicos, a efetividade, a democratização e a descentralização para as esferas subnacionais das responsabilidades de provisão de infra-estrutura e dos serviços sociais (p. 188).

Em consequência da orientação dessas reformas dos anos 1990, a capacidade de autonomia dos Estados e municípios, garantida na CF/88, foi reduzida e aumentou sua dependência do poder central. Por isso, as reformas atuais em curso visam superar o modelo burocrático anterior e apresentam características do modelo gerencial e racional, o que fortalece no âmbito federal as funções de regulação e coordenação do Estado (WERLE, 2006).

Afonso (2003) aponta dois modelos conflitivos de Estado em disputa no campo das políticas públicas educacionais, existentes atualmente, e que são reflexos da reforma empreendida nos anos de 1990, quais sejam:

[...] o de regulação burocrática, que valoriza o exercício da autoridade formal e da lei, representando o exercício do poder pela autoridade, hierarquia e regulamentação formal e voluntária dos comportamentos, e o de regulação mercantil, marcado pelo caráter difuso e informal das regras e das relações, apresentando as leis de mercado como capazes de regular relações sociais (p. 64).

Nesse contexto, é que se estabelece o quadro de rearticulação das funções do Estado, que no entendimento de Werle (2006):

[...] ora adota um modelo gerencial fortalecido no plano federal e inclinado para a regulamentação mercantil e ora redistribui custos aos entes federados mediante uma certa forma de “descentralização de políticas” exigindo que os governos locais absorvam custos gerados pela dinâmica global (p. 28).

No que diz respeito à educação, o mote da descentralização de políticas públicas foi inaugurado com a Constituição de 1988. Esse processo não significava somente passar mais recursos e poder aos governos subnacionais, mas precipuamente municipalizar as políticas.

Acerca desse processo, Abrucio (2010) compreende que:

[...] a municipalização pode aumentar a eficiência na alocação de recursos e na implementação das políticas, especialmente se tomada como contraponto da centralização das ações, algo que se torna mais ineficiente diante do tamanho do país e de suas especificidades locais (p. 46).

Contudo, no que se refere ao caso brasileiro a determinação implícita na CF/88 acerca da descentralização pela via da municipalização trouxe consigo uma concepção

deslocada da realidade do país. Isto porque, trata-se de uma concepção ancorada na assertiva de que todos os governos municipais seriam capazes, sozinhos, de produzir e implementar todas as políticas públicas.

As consequências dessa aceção seriam:

[...] Na sua versão mais benigna, esse modelo gera um isolacionismo errado, pois a situação federativa do país mostra que muitos dependem de algum tipo de auxílio para ter o mínimo de autonomia. Na sua versão mais problemática, desestimula a cooperação entre os entes, podendo levar até à competição entre eles (ABRUCIO, 2010, p. 47).

Por isso, se faz necessário o compartilhamento das ações entre os três níveis de governo no que se refere a políticas públicas educacionais, pois a implementação de tais políticas com qualidade não ocorre sem que haja uma colaboração entre Estados e municípios, tendo em vista que a rede pública coexiste em ambas as esferas.

No caso brasileiro, a assunção de políticas públicas pelos entes federados ocorreu concomitantemente ao processo de reforma do Estado, no qual se reconfigurou o desenho institucional de um modelo de prestação de serviços sociais, sob um Estado federativo marcado por diferenças regionais e dotado de uma maioria de municípios fracos. Com isso, a capacidade fiscal e administrativa das administrações locais foi decisiva e influenciou no processo de reforma (ARRETICHE, 2000).

Arretche (2000) considera que além dos fatores mencionados, o equilíbrio federativo precisa ser mantido tanto na assunção de encargos por parte de Estados e municípios quanto na implementação de políticas cujo desenho institucional obtenha a adesão dos demais níveis de governo.

Este equilíbrio seria mantido por meio de variáveis, tais como:

[...] a capacidade de gasto e a capacitação administrativa das unidades locais de governo, de um lado, e os requisitos postos pela engenharia operacional das áreas de política pública, pelo legado das políticas anteriores e pelas determinações constitucionais, de outro lado, são fatores do cálculo realizado por cada administração local com vistas à decisão pela descentralização (ARRETICHE, 2000, p. 243).

Ainda que o Estado tenha incentivado a assunção por parte de Estados e municípios de políticas públicas a partir da CF/88, e, intensificado este processo em decorrência da reforma do Estado, esta mesma Constituição garantia que em matéria

educacional haveria o regime de colaboração entre as três esferas de governo (União, Estados e municípios) na garantia de implementação de tais políticas.

O regime de colaboração em matéria educacional é previsto inicialmente na legislação brasileira com a promulgação da CF/88, em seu artigo 211 determina que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”.

Percebemos pela leitura deste dispositivo constitucional que os fundamentos apresentados pela CF/88 parecem estar ancorados no federalismo cooperativo, que tem a intenção de “equilibrar os conflitos federativos e garantir a mesma qualidade de vida para todos os cidadãos, independente da região, Estado ou cidade que habitam” (Araújo, 2010, p. 755). A premissa principal desse tipo de federalismo é o equilíbrio de tensões entre simetria e assimetria, unidade e diversidade, e união e autonomia.

Percebemos que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/96, também determina em seus artigos 5º e 8º a organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração, bem como descreve as funções de cada ente federado neste processo (Art. 9º ao 11º).

Fica evidente que o regime de colaboração da maneira como expresso nestas leis faz emergir da CF/88 um federalismo de caráter tridimensional, visto que concede ao município status de ente federado. Essa nova arquitetura do federalismo brasileiro trouxe duas grandes complicações para a engenharia institucional e política do país.

A primeira se refere ao caráter heterogêneo da Federação brasileira, constituída de Estados e municípios que em sua maioria sobrevivem com repasses dos Fundos de Participação (FPM e FPE). A segunda se refere a um aspecto mencionado anteriormente neste trabalho, que se refere à falta de clareza e regulamentação do regime de colaboração, com vistas ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Diante da ausência de legislação específica que estabeleça o alcance das competências de cada nível de governo, pode ocorrer um cenário de imobilismo governamental, com desperdício de recursos públicos e superposição de órgãos. Ainda que tenhamos a compreensão de que a simples regulamentação do regime de colaboração não seja elemento que garanta a sua materialidade, entendemos que, dadas as características do federalismo brasileiro (de relações competitivas e não cooperativas), evidenciadas ao longo da história, sua regulamentação se faz necessária.

Em contrapartida, a federação brasileira apresenta como fator positivo – que facilitaria a assunção do regime de colaboração – o fato de a distribuição de competências e responsabilidades seguir os princípios recomendados pela teoria econômica para os sistemas

federativos e estar alinhada ao modelo estadunidense neste aspecto. Segundo Farenzena (2006), a federação brasileira apresenta “[...] uma das distribuições de funções mais avançadas, dada a ótima relação entre recursos disponíveis por esfera governamental e significativa participação dos níveis subnacionais no gasto público consolidado” (p. 61).

Porém, o fator normativo se apresenta de maneira muito forte no Brasil e, diante da não regulamentação do regime de colaboração, o cenário que se consolida é o da formação de “minipactos” entre os entes federados em matéria de políticas públicas que se firmaram na tentativa de amenizar a assimetria e o caráter predatório e competitivo presente entre os componentes da federação (ARAÚJO, 2010).

Esses minipactos acabam por não incidir sobre a questão histórica e nevrálgica da organização da educação nacional, que é: a não realização de uma reforma tributária que elimine as desigualdades regionais; e a regulamentação do regime de colaboração. Estas duas medidas, ainda que normativas, contribuiriam sobremaneira para o federalismo brasileiro, tanto do ponto de vista fiscal quanto do jurídico-político.

Segundo Abrucio (2010), para além da regulamentação normativa, a consecução do regime de colaboração na educação básica exigiria no cenário atual, fundamentalmente, três coisas: “[...] a institucionalização de fóruns de negociação federativa, a melhor definição e/ou medidas para induzir o papel coordenador do nível estadual e o fortalecimento da cooperação e associativismo entre os municípios” (p. 65). Ainda segundo o autor, também seria importante para o regime de colaboração que se repensasse a miríade crescente de ações do governo federal de alcance nacional, tais como Enem³⁹ e PARFOR⁴⁰, para que houvesse a sua articulação com os governos nacionais.

Ao partirmos do pressuposto de que o regime de colaboração em matéria educacional envolve mais autonomia dos entes federativos, podemos afirmar que o mesmo visa sobrepor à forma federativa os níveis e as etapas da educação, ou seja, transpor para a educação a forma de organização territorial e político-administrativa do Brasil. Organização baseada no federalismo, da maneira como definido por Abrúcio e Franzese (2007, p. 01), ou seja, “[...] uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo”. O objetivo desse tipo de organização seria “[...] compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo” (ABRÚCIO e FRANZESE, 2007, p. 02).

³⁹ Exame Nacional do Ensino Médio.

⁴⁰ Programa Nacional de Formação de Professores.

Portanto, transpor esse tipo de organização para a educação, significa uma divisão em corresponsabilidade de competências e responsabilidades entre os entes federados na promoção/manutenção/desenvolvimento da educação pública brasileira.

Essa concepção, alijada na divisão de competências em corresponsabilidade, se alinha ao federalismo cooperativo, do modo como definido por Camargo (2001): um novo federalismo “[...] fortemente impregnado pelo compromisso com a equalização, isto é, a redução das diferenças espaciais e sociais” (p. 87).

Amaral Sobrinho (1994 apud Werle, 2006) compreende que, na prática, a cooperação entre os entes federados em matéria educacional, a partir da CF/88, tem se configurado como uma assistência fortemente marcada pelo controle de uma instância de poder sobre a outra. Nesses casos, há ingerência de entes federados “maiores” sobre os “menores”, o que não contribui para uma dimensão de efetivação da autonomia dos municípios, e sim de dependência, e acabam relegados ao papel de “entes a serem assistidos, apoiados, planejados de fora, controlados” (WERLE, 2006, p. 40).

Em face disso, ocorre um movimento no federalismo brasileiro em que tem sido associado a um processo de “descentralização” em que apenas uma parte dos atores envolvidos no pacto federativo arca com o ônus do processo de implementação/execução de políticas sociais. Neste caso, Estados e municípios (AFFONSO, 1995).

Esse movimento está em consonância com preceitos neoliberais presentes na reforma do Estado brasileiro, segundo os quais, governos adeptos dessa corrente têm priorizado “a execução de uma estratégia de ‘modernização’ dos aparelhos institucionais nacionais, que inclui como componentes centrais da agenda respectiva, a desburocratização, a privatização e a descentralização” (MATTOS apud OLIVEIRA, 1999, p. 13).

Nesse contexto de neoliberalismo, o que tem ocorrido é um processo de descentralização deturpado, em que a desconcentração toma o lugar da descentralização destas políticas. Hevia (1991 apud Oliveira, 1999) compreende desconcentração como a delegação de determinadas funções a entidades regionais ou locais que dependem diretamente do outorgante. Descentralização, para o mesmo autor, é o processo no qual entidades regionais ou locais, com graus significativos de autonomia, definem suas formas próprias de organizar e administrar o sistema de educação pública em suas respectivas áreas de atuação. O que tem ocorrido no Brasil em matéria educacional é a municipalização das responsabilidades e execução de políticas públicas.

Desde então, o discurso dominante para a adesão dos entes subnacionais à execução de políticas sociais é o de que a proximidade física entre os dirigentes municipais

(executores da política) e cidadãos (beneficiários da política) possibilitaria melhor gestão e participação mais efetiva da sociedade local nas decisões ligadas à gestão da educação no município. Dessa maneira, seria viabilizada a melhoria da qualidade da educação em âmbito local.

A descentralização de políticas públicas mantém estreita relação com o princípio da subsidiariedade⁴¹, princípio que estabelece no plano das iniciativas, segundo Camargo (2001):

[...] a prioridade da sociedade sobre o Estado e, dentro do setor público, a primazia do município sobre o estado e deste sobre o governo federal. Apenas em caso de omissão ou carência, a instância superior assume iniciativas que podem ser conduzidas pela instância inferior (p. 86).

De acordo com esse princípio o que pode ser feito pela instância local não deve ser feito pela instância regional, bem como o que pode ser feito pela instância regional não deve ser feito pela instância federal.

Para Bervovici (2004) dentro do contexto neoliberal:

[...] o princípio da subsidiariedade ganha relevo como característica fundamental do Estado federal associado à eficiência e à otimização das funções públicas melhor realizadas nas esferas de atuação das unidades subnacionais, mediante mecanismos de descentralização e desestatização (p. 757).

Gabardo (2009) corrobora esta afirmação e insere outros elementos. Para esse autor a subsidiariedade pode ter dois sentidos. No primeiro, possui o sentido de descentralização, ou seja, atuação subsidiária relaciona-se à preferência que deve ser dada por princípio, à atuação no menor núcleo de capacidade. Com isso, a competência para o exercício da função é atribuída ao organismo mais próximo da questão tratada. Nesta acepção, a subsidiariedade tomaria um sentido vertical. No segundo sentido, Gabardo (2009) considera que a noção de subsidiariedade refere-se ao protagonismo do indivíduo e da sociedade civil na consecução das atividades que lhes são necessárias, relegando aos

⁴¹ Segundo Costa (2010), o princípio da subsidiariedade implica a responsabilidade pelas decisões e ações coletivas dentro de uma comunidade política, responsabilidade que pertence a todos os que serão (potencialmente) afetados por elas, tanto positiva como negativamente. Assim, todas as comunidades territoriais – um bairro, um município, uma região ou um estado – e setores da sociedade civil terão prioridade na definição da legislação e/ou na implementação de políticas públicas que afetem exclusivamente essas comunidades, respeitados os limites de sua capacidade fiscal e administrativa. Nos casos de dificuldade de financiamento e/ou execução dessas políticas, os demais entes federativos, principalmente estados e União, deverão colaborar para que essas comunidades alcancem as condições necessárias e suficientes para realizar esses objetivos (p.731).

organismos institucionais público-estatais uma competência de caráter acessório (complementar e/ou suplementar). Nesta acepção, a subsidiariedade tomaria um sentido horizontal.

Para Araújo (2010), as dimensões vertical e horizontal do conflito federativo se traduzem da seguinte maneira: a dimensão vertical acontece na atitude defensiva do governo federal, livrando-se de encargos com extinção de sua intervenção ou incentivando programas de descentralização, nos quais assume postura de fiscalizador de processos; a dimensão horizontal ocorre na educação com a desresponsabilização dos entes federados para garantia de medidas de acesso, permanência e qualidade nas etapas e modalidades da educação básica (p. 758).

Dentro deste contexto de descentralização de encargos, há a distorção do papel da União em relação ao que preceitua a CF/88, segundo a qual caberia a este ente federado cumprir com suas funções de “promover prioritariamente a universalização e a equidade no ensino público, incentivando, financiando e fornecendo assistência técnica a Estados e municípios” (ABRÚCIO e COSTA, 1998, p. 138).

No caso específico das políticas educacionais, esse processo de não cumprimento dos papéis definidos para cada ente federado pela CF/88, e da ingerência de uns sobre os outros, tem sido uma constante. Isto ocorre devido ao entendimento dominante de que as políticas sejam elaboradas em âmbito federal para serem implementadas/executadas em âmbito local por Estados e municípios. No entanto, sem que seja feita uma avaliação prévia de condições infraestruturais (e também sociais, culturais e políticas) necessárias para esta responsabilização/execução.

No que concerne ao envolvimento dos entes federados na execução das ações descentralizadas do âmbito federal para o local, dois conceitos que têm sintonia com o princípio da subsidiariedade estão em voga no que se refere à implementação de políticas sociais em âmbito local. São eles: responsabilização; e mobilização social. Em relação a esses dois conceitos percebe-se que há a superlativação da participação das esferas de governo subnacionais aliada a maior participação da sociedade civil, que, em vários momentos, é colocado como condição intrínseca ao sucesso de tais ações.

Esses princípios encontram relação direta com a idéia-força do atual federalismo brasileiro que se baliza nos princípios de sociedade civil organizada e no princípio da descentralização municipalista. Esse novo federalismo constituiu-se na contramão de um sólido pacto entre os entes federados e tem suas bases fundantes na troca de favores e na política de clientelas e dos acordos corporativos (CAMARGO, 2001).

Este tipo de participação ocorre em decorrência da concessão do Estado no final dos anos de 1990 de atribuições que até então eram de sua competência exclusiva para Estados e municípios, como, por exemplo, aquelas relativas à área social. Com isso, ocorre o partilhamento de responsabilidades em relação a políticas públicas e o Estado passa a se sentir liberado de certas atribuições. Em consequência, os sujeitos sociais, sindicais e até mesmo empresariais, assumem significativas parcelas de responsabilidade pela implementação de tais políticas (TONELLA, 2006, p. 31).

Em outras palavras, há a desresponsabilização do Estado na implementação de políticas sociais com a consequente responsabilização da sociedade civil nesta incumbência. Esse processo ocorre em substituição ao anterior, pré-reforma dos anos de 1990, em que havia o incentivo de inclusão de emancipação social nas políticas sociais, no processo atual a sociedade civil acaba responsabilizada por encontrar formas de superação da exclusão social (TONELLA, p. 35).

Atualmente, o Estado tem se utilizado desses e de outros argumentos para disseminar a idéia de que a descentralização de encargos sociais se faz necessária mediante as novas exigências do capital. Esse fenômeno ocorre, em especial, no que se refere ao financiamento da educação básica brasileira. Nesse contexto, o regime de colaboração se constitui em importante mecanismo para garantia de padrões mínimos de equidade e qualidade da educação ofertada por Estados e municípios, haja vista a diversidade e desigualdade existente entre estes.

Outro fator a ser considerado é o próprio desenho constitucional que construiu para a educação o regime de colaboração intergovernamental, porém baseado em características dicotômicas, pois ainda que tenha por base um instituto que requer lei complementar que o regulamente, baseia-se nas competências e responsabilidades de cada ente federado presentes na CF/88.

1.4. A ESTRUTURA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL E O CONTEXTO FEDERATIVO (1934-1988)

De acordo com Melchior (1981), a ideia de fundos para financiar a educação esteve presente em vários períodos da história do Brasil e teve início no período colonial após a expulsão dos religiosos jesuítas, quando a principal fonte de recursos para o financiamento

do ensino público passou a ser o subsídio literário⁴². Tal subsídio se constituía de um imposto específico destinado a subsidiar as responsabilidades do erário real para com a instrução pública.

Segundo Gemaque (2004), houve várias outras tentativas⁴³ de se financiar a educação pública por meio de fundos durante o período imperial, embora nenhuma tenha sido bem sucedida. Em 1882 o deputado Ruy Barbosa apresentou um projeto para o financiamento da educação pública que se destacou por apresentar uma diversidade de possibilidades de fontes de receitas, que proporcionariam o financiamento da educação de maneira descentralizada. A proposta de Ruy Barbosa incluía:

[...] 13 fontes de receitas, englobando donativos, sobras das despesas orçamentárias do Ministério dos Negócios do Império; rendas e transferências de bens, criação de um imposto específico em nível nacional a ser cobrado dos cidadãos varões, maiores de 21 anos. Além disso, permitia-se que os municípios criassem taxas escolares, que seriam arrecadadas por funcionários dos Estados e dos municípios e encaminhadas ao Tesouro Nacional, cujos técnicos fariam a escritura e a colocariam à disposição dos “*Conselhos Escolares dos Municípios*” (GEMAQUE, 2004, p. 35).

Para Gemaque (2004) a proposta de Ruy Barbosa delineava um modelo de financiamento da educação, cujos recursos originavam-se do Poder Público e da sociedade, mas a aplicação do recurso seria descentralizada às escolas, com base em um plano de aplicação e execução definido por conselhos escolares que funcionariam nos municípios. Com isso, abriam-se espaços para a captação de recursos locais, sob o controle do Estado.

Durante o período republicano a indefinição acerca das fontes de recursos para o financiamento da educação pública perdurou até 1921, ocasião em que ocorreu a *Conferência Interestadual de Ensino Primário* que foi patrocinada pelo governo federal. Esta Conferência teve como consequência a deliberação de que a União deveria colaborar com os Estados e com o Distrito Federal na difusão do ensino primário e no combate ao analfabetismo, mediante a elevação gradual das suas despesas em “até, pelo menos, dez por cento dos seus saldos orçamentários”. Também foi prevista a “constituição de um Fundo Escolar do Ensino Primário Nacional com as mais diversas fontes de receitas, vendas de terrenos, impostos para

⁴² Corresponhia a um real de cada arrátel de carne cortada nos açougues e a dez réis de cada canada de aguardente (GEMAQUE, 2004).

⁴³ Segundo Gemaque (2004), a primeira tentativa ocorreu em 1823 com a “[...] criação de fundos para a implantação e desenvolvimento das duas primeiras universidades que o Brasil deveria ter, a partir da subscrição voluntária em todas as Câmaras do Império [...]” (p. 34).

a educação, percentuais adicionados a impostos e recursos orçamentários” (GEMAQUE, 2004, p. 36).

Em 1932, ocorreu a primeira medida governamental do período republicano baseada na concepção de fundos, quando se constituiu, por meio do Decreto nº. 21.335 de 29/04/1932, o Fundo Especial para a Educação e Saúde, com a instituição de taxa⁴⁴ que perdurou até 1965, quando desapareceu por ocasião da reforma tributária.

Em seguida, ocorreu a primeira vinculação de impostos para subsidiar o financiamento da educação no Brasil por meio da Constituição Federal de 1934 (CF/34), que determinava em seu artigo 157 que “A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação”. Estes fundos seriam compostos de acordo com esta Constituição por:

[...] sobras das dotações orçamentárias acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituirão, na União, nos Estados e nos Municípios, esses fundos especiais, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas, determinadas em lei (Art. 157, § 1º).

Estes recursos destinavam-se ao auxílio de alunos necessitados mediante o fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudos, entre outras formas. Azevedo (1958 apud ROSSINHOLI, 2010) observa que a CF/34 estabelecia uma política educacional que se encontrava em conformidade com as propostas do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Neste sentido:

Os sistemas escolares estaduais, segundo essa nova política escolar que a Constituição adotou, não seriam senão variedades sobre o fundo comum de uma espécie: sob todas as dessemelhanças de estrutura do ensino, nesses sistemas variáveis com as condições regionais, deveria perceber-se não somente uma ‘certa tonalidade fundamental’, mas a unidade política expressa nas diretrizes estabelecidas pela União (AZEVEDO, 1958 apud ROSSINHOLI, 2010, p. 25).

A CF/34 vinculava ainda 10% da receita dos municípios e União e, no mínimo, 20% dos Estados e Distrito Federal, a serem utilizados na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos (artigo 156).

⁴⁴ Segundo o Decreto nº. 21.335 de 29/04/1932, ficou instituída a taxa de duzentos réis fixa sobre quaisquer documentos sujeitos a selo federal, estadual ou municipal, inclusive correspondência postal. A divisão da receita arrecadada pela taxa seria de dois terços para a Saúde (saneamento e profilaxia rural) e de um terço para o ensino.

Na Constituição de 1937⁴⁵ (CF/37), outorgada pelo Estado Novo, é retirada a vinculação de receitas para a educação, bem como os fundos previstos na Constituição anterior. A CF/37 apresenta o Estado como um colaborador nos artigos 125⁴⁶ e 128⁴⁷, papel que praticamente o isenta de maiores responsabilidades para com o financiamento da educação pública.

Na Constituição Federal de 1946 (CF/46) a vinculação de receitas dos municípios foi restabelecida e aumentada para 20% em relação à CF/34, e a vinculação de Estados, Distrito Federal e União permaneceram os mesmos.

A CF/46 determinava que para o desenvolvimento dos sistemas nacionais de ensino a União cooperaria com auxílio pecuniário, provindo, em relação ao ensino primário, do Fundo Nacional. Com isso, ficou definido no Parágrafo Único do artigo 171 desta Constituição que a União controlaria seu sistema de ensino e dos territórios, agindo de maneira complementar nos Estados que precisassem.

Gemaque (2004) observa que nesta Constituição foi atribuída aos municípios responsabilidade pelo financiamento da educação pública no mesmo nível que os Estados, e superior à da União, ainda que os municípios fossem desprovidos de recursos.

Após a promulgação da CF/46, Anísio Teixeira apresentou a proposta de constituição do Fundo de Educação Municipal, tendo por base a operacionalização do preceito constitucional que instituiu a obrigatoriedade do ensino primário a todos os brasileiros. A proposta de Teixeira reivindicava que a escola primária fosse mantida financeiramente pelos municípios com a colaboração⁴⁸ dos Estados e da União, por meio de um regime de quotas partes, que seriam definidas a partir do custo-padrão⁴⁹ da educação por aluno (GEMAQUE, 2004).

⁴⁵ De acordo com Gemaque (2004), foi a partir da década de 1930 do século XX que o Estado brasileiro passou a considerar, pelo menos em tese, a educação como um problema nacional, em função de constantes pressões da parte de segmentos organizados da sociedade, que os recursos para a educação foram legalmente garantidos.

⁴⁶ Art. 125 - A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular.

⁴⁷ A arte, a ciência e o ensino são livres à iniciativa individual e a de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares.

⁴⁸ Na proposta de fundo de Teixeira as despesas do ensino primário seriam cobertas com quotas-partes oriundas das três esferas de governo, assim distribuídas: i) quota parte dos municípios, correspondente a 20% da receita de impostos divididos pelo número de alunos em idade escolar; ii) quota-parte dos Estados – equivalente a valores entre 40% a 70% dos 20% da receita de impostos, divididos pelo número de alunos em idade escolar de todo o Estado – a qual deveria ser entregue às autoridades locais de educação; iii) quota-parte federal, que corresponderia ao que faltasse, somando-se às quotas municipais e estadual para complementar o custo-padrão por aluno, em nível regional, sendo que em cada município, a base de cálculos seria: as despesas com os professores, correspondente a 55%; e outras despesas essenciais da escola, a 45% (GEMAQUE, 2004, p. 38).

⁴⁹ Segundo Gemaque (2004), o custo-padrão teria como finalidade corrigir as desigualdades econômicas e culturais existentes entre os municípios brasileiros e seria definido proporcionalmente ao salário mínimo de cada

Gemaque (2004) considera que o limite da proposta de Teixeira residia no fato de ser um fundo regional, o que não resolveria os problemas de disparidades regionais no financiamento da educação e reitera o reconhecimento dos limites desse tipo de fundo, que atua como amenizador e não como solução para os problemas das desigualdades educacionais regionais.

Em 1948, é enviada ao Congresso Nacional a proposta de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) que só se constituiria em Lei em 1961. Nesta proposta, a descentralização do ensino era um dos princípios norteadores. No texto final da Lei nº 4.024 de 20 de dezembro de 1961 (LDB/61), no que se refere às incumbências dos entes federados, determinava em seu artigo 13 que a União prestaria ação supletiva “a todo país, nos limites das deficiências locais”. Com isso, em termos de financiamento, a União deveria aplicar anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% no mínimo de sua receita de impostos, e os Estados, Distrito Federal e municípios deveriam aplicar no mínimo 20% (artigo 92).

A LDB/61⁵⁰ trouxe uma inovação em termos de fundos para a educação, pois subvinculava nove décimos dos recursos federais destinados à área para a constituição de fundos nacionais⁵¹ para o Ensino Primário, Médio e Superior (artigo 92, § 1º). Os referidos fundos eram compostos por percentuais iguais, oriundos nos nove décimos destinados à sua composição, fato que ia de encontro às necessidades de cada etapa de ensino. Segundo Oliveira (1999), o número de alunos no ensino primário era muito superior ao das demais etapas, o que levou a menos recursos por aluno para a etapa.

Gemaque (2004) considera importante frisar que, até 1961, os recursos que constituíam a base dos fundos para a educação vinham da receita de impostos da União e, somente a partir desse período em diante houve esforço em criar fundos com vinculações específicas – que não fossem oriundos apenas das receitas de impostos.

Abrucio (2010) considera que o período de 1946 a 1964 tornou a federação brasileira mais dinâmica e mais democrática, por meio da combinação dos princípios de autonomia e interdependência, do que os momentos anteriores. Segundo o autor, pela primeira

região, a partir dos seguintes elementos: 1) vencimentos, salários e despesas com o professor; 2) despesas de administração, compreendendo supervisão e serviços; 3) biblioteca e material de ensino; 4) serviços de assistência, alimentação e saúde; e 5) equipamento e prédio escolar.

⁵⁰ Gemaque (2004) chama-nos atenção para o fato de se tratar de uma lei que hierarquicamente se encontrava abaixo da Constituição Federal, nada garantia que nesse período os percentuais estabelecidos pela LDB fossem cumpridos.

⁵¹ Estes fundos foram extintos durante o Regime Militar pela Lei nº 5.692 de 1971.

vez no plano constitucional, estabeleceu-se uma preocupação, ainda que incipiente, com a maior **coordenação federativa**, ainda que em um arremedo de federalismo cooperativo.

Gemaque (2004) ressalta que no período de 1946 a 1964 houve a participação mais efetiva de movimentos sociais organizados em várias direções, o que justificaria a presença de medidas avançadas no que concerne à criação e regulamentação de novas fontes de recursos para a educação, identificadas na LDB de 1961 e no PNE de 1962.

Em 1967, sob os auspícios do Regime Militar no Brasil, foi promulgada uma nova Constituição Federal, que centralizou decisões na esfera da União e não fez referência em seu texto aos mínimos orçamentários para a educação. Segundo Germano (1994, apud ROSSINHOLI, 2010), as consequências deste modelo foi, que:

[...] nos 21 anos de regime militar, houve um investimento muito maior do Estado na esfera econômica, tais como a expansão das empresas estatais e estímulos ao capital privado, do que na educação, sendo que nesta privilegiou-se a manutenção da desigualdade social (p. 33).

No que se refere à educação, a CF/67 desvinculou os recursos da educação da receita resultante de impostos e garantiu privilégios ao ensino privado, determinando que os poderes públicos prestassem assistência técnica e financeira a ele sem restrições. A CF/67 ampliou a obrigatoriedade do ensino de sete para quatorze anos, mas não garantiu nenhum recurso para este fim (GEMAQUE, 2004).

Estes fatores acabaram por influenciar na manutenção da desigualdade social na área da educação, por causa da redução da autonomia política, financeira e tributária dos Estados e municípios, e, em consequência de a União ter retirado destes entes federados o direito de cobrança de uma série de tributos. Em nosso entendimento, este fato acarretou no retrocesso do federalismo brasileiro em matéria educacional, em relação ao que determinavam as Constituições anteriores.

Melchior (1981, apud GEMAQUE, 2004) analisa que nos anos de 1960, houve uma diversificação das fontes de recursos para a educação na esfera administrativa federal, o que se consubstanciou em mudança destas fontes. Em consequência, ao invés de se ampliar os recursos, apenas se substituí aqueles provenientes da vinculação de impostos, retirados pela CF/67.

Em 1968, foi criado pela Lei nº. 5.537 o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação⁵² (FNDE), uma iniciativa do governo militar para captar recursos⁵³ para a educação. Este Fundo congregaria os demais Fundos⁵⁴ existentes à época.

Em 1969, a Emenda Constitucional nº. 01 restabeleceu a obrigatoriedade da vinculação de receitas para a educação em 20%, porém somente das receitas dos municípios. Isto representou um percentual com valores muito baixos, principalmente em virtude do cenário de centralização de recursos por parte da União e da incapacidade imposta a Estados e municípios de possuir tributos próprios.

Em 1971 houve a promulgação da Lei nº. 5.692 de 11 de agosto de 1971, que trouxe a vinculação de 20% dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios⁵⁵ para a educação. Outra inovação da Lei 5.692/71 foi a criação de Conselhos de Educação no âmbito federal, estadual e municipal, que possuíam poderes diversos na organização da educação nacional. A criação destes Conselhos contribuiu para a descentralização administrativa da educação, e aliada à descentralização do financiamento para os municípios, possibilitou modificações no que se refere à centralização da União.

Farenzena (2006) comenta, acerca das relações federativas proporcionadas pela Lei 5.692/71, que, embora esta legislação não contemplasse em seu texto o segmento específico sobre a organização político-administrativa dos sistemas de ensino, ainda assim tratava de aspectos organizacionais concernentes às relações entre União, Estados e municípios no atendimento à educação escolar. Nesse sentido, a Lei 5.692/71 elegeu o planejamento como instrumento central para as ações no setor educacional. Para isso, determinava:

[...] a elaboração de planos nacionais setoriais, em consonância com o Plano-Geral do Governo, para nortear programas federais e a assistência aos estados, assim como a decorrente formulação de planos de educação estaduais e municipais, estes como a condição para a concessão de auxílio

⁵² Autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, tendo por finalidade: “captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos educacionais notadamente nas áreas de ensino, pesquisa, alimentação, material escolar e bolsas de estudo, observadas as diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Educação” (GEMAQUE, 2004, p. 43).

⁵³ Constituem recursos financeiros do FNDE: (i) os recursos orçamentários que lhe forem consignados pela União; (ii) receitas provenientes de empréstimos, auxílios, subvenções, contribuições e doações de fontes internas e externas; (iii) receitas próprias; (iv) saldos econômicos e financeiros verificados nos balanços anuais; (v) receitas patrimoniais; (vi) e receitas eventuais e outros recursos que lhe sejam destinados a qualquer título (Art. 95 – Regimento Interno apud GEMAQUE, 2004, p. 43).

⁵⁴ Gemaque (2004) observa que no período da ditadura militar proliferaram os Fundos, chegando em 1978 a existirem 169 (sendo 23 da função educação).

⁵⁵ Fundo criado durante o Regime Militar e que era composto pelo Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

federal, mediante convênios, aos sistemas estaduais ou aos programas de educação dos municípios (FARENZENA, 2006, p. 75).

Outro ponto importante da Lei 5.692/71, que se relacionava com o planejamento de ações e impactava diretamente sobre as relações federativas, era a determinação de que a legislação estadual deveria estabelecer as responsabilidades do Estado e seus municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino. Deste modo, a legislação estadual deveria ter, de acordo com a Lei 5.692/71, como objetivo principal a “[...] progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais” (artigo 58, Parágrafo Único).

Durante todo esse período, a educação seguiu o modelo geral de políticas públicas, montado pelo regime militar. Entre as características principais deste modelo estava a forte centralização decisória, marcada por um estilo tecnocrático-autoritário, mas que deixava brechas para negociações de cunho clientelista com Estados e municípios. Este padrão foi o suporte para uma grande expansão e complexificação de programas e ações governamentais, prioritariamente aqueles executados segundo a desconcentração administrativa preconizada pelo Decreto-Lei nº. 200⁵⁶, que priorizava a centralização da formulação, e execução descentralizada das ações, com significativa redução da autonomia subnacional (MEDEIROS, 1996 apud ABRUCIO, 2010).

Para atingir estes objetivos o governo federal se utilizou de estratégias, tais como, a criação de:

[...] tributos e/ou fundos públicos para sustentar iniciativas de financiamento, indução ou auxílio técnico da União junto aos outros entes (particularmente municipalidades), bem como houve um reforço do aparato burocrático federal para planejar e controlar tal processo (ABRUCIO, 2010, p. 56).

Nos anos de 1980, em decorrência das grandes pressões exercidas por Estados e municípios por uma reforma tributária, e, em virtude do esgotamento⁵⁷ do modelo coercitivo do Regime Militar, ocorreu, em 1983, a promulgação da Emenda Constitucional nº. 23 (EC 23/83) - que alterou os percentuais do IR e do IPI destinados a compor o FPE e o FPM. Com

⁵⁶ Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes, para a reforma administrativa, e dá outras providências.

⁵⁷ Tal esgotamento ocorreu devido, principalmente, às vitórias da oposição nas eleições legislativas de 1974 e nas eleições para governador em 1982, bem como pela ineficácia da política econômica do último governo militar frente ao movimento sindical, especialmente do setor metalúrgico paulista (FARENZENA, 2006).

isso, a participação dos Estados na receita desses impostos passou de 4% para 15%, e a dos municípios de 5% para 16%. Ainda em 1983, ocorreu a promulgação da Emenda Constitucional n.º 24 (EC 24/83) - mais conhecida como Emenda João Calmon - que trouxe de volta a vinculação de percentuais mínimos a serem aplicados em educação, respectivamente: 13% para a União; e 25% para Estados, Distrito Federal e municípios (MOREIRA et. al., 1986). A EC 23/83 entrou em vigor em 1º de janeiro de 1984 e a EC 24/83 foi de imediata aplicação.

Moreira (et.al., 1986) compreende, acerca destas duas Emendas Constitucionais, que:

[...] a Emenda Passos Porto situava-se no interior dos esforços no sentido da ampliação da autonomia dos Estados e municípios, que deveria resultar da descentralização da captação e da aplicação de recursos, a Emenda Calmon se localiza na órbita dos debates a respeito da necessidade de ser alocado um maior volume de recursos para o ensino de 1º, 2º e 3º graus. A EC 24/83, dessa forma, trouxe, mais uma vez à superfície o polêmico problema da reserva obrigatória de dinheiros públicos para despesas específicas, sempre presente nas nossas finanças governamentais (p. 04).

O regime federativo de organização do Estado, de um lado pressupõe a divisão de responsabilidades entre as esferas administrativas que integram o sistema, e, de outro, a divisão de competências com o fim de garantir a consecução e o bom emprego dos recursos financeiros necessários ao cumprimento destas funções. Ao tomarmos por base o pacto federativo, consideramos que é inegável que nos vinte anos anteriores à aprovação da Emenda Passos Porto, os Estados e municípios brasileiros vinham sendo sacrificados no que concerne à obtenção de recursos para dar conta de financiar suas responsabilidades para com a educação brasileira.

A EC 23/83 veio proporcionar as condições mínimas necessárias ao cumprimento das responsabilidades dos entes federados para com a educação pública nacional, pois proporcionou que Estados e municípios dispusessem de maior quantidade de recursos oriundos dos impostos transferidos pela União, visto que a EC 24/83 discorria apenas sobre os percentuais a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino (MOREIRA et. al., 1986).

O processo de descentralização de recursos iniciado em 1983 com a Emenda Passos Porto e reforçado pela Emenda João Calmon, teve como principal rebatimento para as relações federativas – principalmente em termos de financiamento da educação – o surgimento de novas medidas, que foram tomadas para proporcionar maior participação de

Estados e municípios. Isto acarretou no aumento da carga tributária por meio da elevação do Imposto de Renda, e aumento dos percentuais que compunham o FPM e o FPE, fato que levou ao fortalecimento destes entes federados e a uma rediscussão do federalismo no Brasil - bem como das bases em que se davam as relações federativas em matéria de políticas educacionais

Esse conjunto de medidas tomadas pelo governo militar, no período final de sua vigência, por meio de maior intervencionismo da União apresentou dois resultados, quais sejam:

[...] uma nova combinação entre nacionalização da política e descentralização (tutelada) da execução, além de uma complexificação maior do funcionamento do setor, com mais ações sendo feitas e mais questões contempladas (ABRUCIO, 2010, p. 57).

Abrucio (2010) considera que essa maior complexificação acabou por atingir em cheio as relações intergovernamentais, pois criou novos pontos de contato entre os entes federativos. Isto se intensificou quando os militares começaram a perder força política e, sobretudo, com a redemocratização e a consequente necessidade de coordenação intergovernamental.

Esses aspectos, aliados ao debate acerca do federalismo fiscal, levaram à configuração assumida pela Constituição Federal de 1988, no que se refere ao financiamento da educação básica pública, caracterizado pela repartição de competências e de responsabilidade de financiamento entre Estados e municípios.

O federalismo fiscal é a expressão financeira do federalismo político que se dá por meio da criação de variadas instâncias de poder responsáveis pelo atendimento ao bem comum. É dependente de uma adequada distribuição dos recursos tributários nacionais. Pode se dar pela via do exercício do poder de tributar das unidades federadas, ou ainda, pela redistribuição vertical de arrecadação entre estas instâncias (REZENDE, 2006).

Em virtude disso, o sistema de relações intergovernamentais de cada país reúne dimensões fiscais que variam conforme os seguintes aspectos:

[...] o número de governos subnacionais; o tamanho relativo de cada um deles e o nível de sua atividade econômica; o diferencial em termos de renda *per capita* e de riquezas naturais, o processo de formação da federação; a unidade geográfica e étnica de cada país; e de que maneira tais diferenças estão refletidas na estrutura política atual e na composição do Congresso Nacional (PIANCASTELLI, et. al., 2006, p. 32).

Levados em consideração tais aspectos, a descentralização fiscal apresenta inúmeras vantagens, tais como: melhorar o acesso a bens públicos e permitir maior responsabilidade fiscal em nível local. Contudo, estas vantagens da descentralização na provisão de bens públicos e da equidade, dependem, em grande medida, da capacidade local de gestão e tributação (PIANCASTELLI, et. al., 2006).

Durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1986, que deram origem à CF/88, houve a forte atuação de duas forças importantes que acabaram por moldar e influenciar de maneira marcante as decisões mais relevantes para o sistema tributário e a federação brasileira. Rezende (2006) assim as define:

[...] De um lado, a demanda de estados e municípios por autonomia financeira, indispensável para sancionar a autonomia política readquirida nas últimas etapas da transição do regime militar para a democracia, com as eleições diretas para governadores em 1982. De outro, a pressão dos movimentos sociais por universalização dos direitos da cidadania, vista por muitos como condição necessária para reverter a trajetória de um crescimento socialmente excludente verificado nos ciclos anteriores de expansão da economia brasileira (p. 83).

A influência dessas duas forças sobre o resultado final da promulgação da Constituição Federal de 1988 foi a determinação de que a educação - prevista no Capítulo III dessa Constituição - seria um direito social e dever do Estado e da família (artigo 6º). Ao Estado seria obrigatório garantir o ensino fundamental gratuito, a progressiva universalização do ensino médio gratuito, o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência e o atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade (artigo 208).

Para o cumprimento dessas garantias, a União, os Estados, Distrito Federal e municípios seriam os responsáveis pela organização, em regime de colaboração, do sistema de ensino. Com isso, a CF/88 previu o aumento da participação das receitas da União destinadas à educação, fixadas em 18%, com a manutenção dos percentuais mínimos de 25% para os demais entes federados (artigo 212).

A atuação de cada instância de poder é representada da seguinte maneira na CF/88: à União caberia a responsabilidade pela educação superior; a organização do ensino federal e dos territórios; financiamento das instituições de ensino federais; prestar assistência técnica e financeira aos demais entes federados para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e ao atendimento prioritário à escolaridade obrigatória (artigo 212). Aos municípios

caberia a responsabilidade, com atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil; e aos Estados e Distrito Federal caberia a responsabilidade e atuação prioritária sobre o ensino fundamental e médio; municípios, Estados e Distrito Federal definiriam ainda formas de colaboração entre si (artigo 211).

Morbidelli (2010) nos chama a atenção para o fato de que em função da CF/88 reforçou-se o debate acerca da nova configuração do federalismo brasileiro, assentado em duas posições distintas:

A primeira critica a descentralização de recursos, defendendo um reforço financeiro da União e alegando que houve uma exagerada descentralização sem a respectiva transferência de encargos, o que teria levado a um inchaço exagerado do funcionalismo nas prefeituras e nos estados.

A segunda linha de argumentação reconhece que houve um aumento da participação de estados e municípios no fornecimento de bens públicos e investimentos (p. 40-41).

Guardadas as diferentes visões acerca da nova configuração que o federalismo ganhou com a CF/88, é importante destacar que essa Constituição proporcionou - em termos de financiamento de políticas sociais - uma dicotomia que se caracterizava pelo desequilíbrio.

Rezende (2001) chama a atenção para o fato de que em um país em que as desigualdades regionais são grandes:

[...] o equilíbrio entre a repartição de competências e a autonomia federativa depende de um eficiente sistema de transferências compensatórias, capaz de equilibrar os interesses dos estados mais desenvolvidos, que preferem mais autonomia para tributar, e os dos estados mais atrasados, que necessitam complementar suas fracas possibilidades de arrecadação com transferências promovidas pelo poder central (p. 186).

No que toca à CF/88, os mecanismos de compensação financeira presentes desde o regime militar não foram alterados. Porém, – e em resposta às fortes pressões por descentralização fiscal – a competência tributária dos Estados foi ampliada por meio da extinção dos impostos federais sobre transportes, energia e comunicações, tendo estes sido incorporados à base de incidência do imposto estadual sobre o valor agregado⁵⁸. Ao mesmo tempo, os fundos de participação dos Estados e municípios na receita federal foram acrescidos para equilibrar os interesses dos Estados mais desenvolvidos – que se beneficiavam do

⁵⁸ Imposto sobre o valor agregado se refere a um imposto incidente sobre o faturamento, não-cumulativo, ou seja, o imposto repassado nas aquisições, que pode ser deduzido do incidente nas vendas, e também é discriminado na nota fiscal, possibilitando ao consumidor saber exatamente a quantidade de tributo que está embutido no preço do bem ou serviço adquirido (www.esaf.fazenda.gov.br).

aumento de sua competência tributária – e os dos de menor desenvolvimento – que teriam maiores vantagens do aumento das transferências federais por meio dos fundos de participação (REZENDE, 2001).

Esta descentralização tributária proporcionada pela CF/88 aumentou consideravelmente os recursos dos Estados e, principalmente, dos municípios brasileiros. Em 1980, municípios e Estados contavam com participação percentual nos recursos tributários de 9% e 22%, respectivamente. Em 1988, essa participação aumentou para 11% e 27%, e, em 1993, sob os auspícios da repartição proporcionada pela CF/88, os percentuais aumentaram para 16% e 26%, respectivamente. Em contrapartida, os municípios apresentaram aumento - em termos de receita própria - de 3% em 1980, para 5% em 1993. Fato que evidencia que a ampliação de sua participação no bolo tributário decorreu, principalmente, das transferências federais (AFFONSO, 1995).

Fica nítido por meio destes percentuais o considerável ganho que os municípios tiveram em relação aos Estados, pois conseguiram aumentar em sete pontos percentuais sua participação total na receita disponível no período de 1980 a 1993, enquanto os Estados apresentaram crescimento de apenas quatro pontos percentuais no mesmo período.

Esse significativo aumento na participação percentual e nominal dos recursos federais por parte de Estados e municípios proporcionou o início de um processo de descentralização de encargos para esses entes federados, que seria intensificado nas décadas seguintes por meio de políticas da União. Reivindicava-se que Estados e municípios assumissem responsabilidade na proporção do recurso descentralizado a eles pela CF/88.

Rezende (1995) considera que o movimento de descentralização desenfreado que ocorreu da União para os Estados e municípios em termos de políticas públicas se deveu, em parte, à falta de clareza da Constituição de 1988 sobre a definição dos papéis de cada um nesse processo. Deveria ter havido na CF/88 a clara definição de responsabilidades de cada ente federado em substituição ao regime de competências concorrentes em quase todos os campos das políticas públicas, incluindo-se a educação.

Contudo, Rezende (1995) chama a atenção para o detalhe de que, em se tratando da federação brasileira, a clara definição de competências poderia ser inviabilizada na materialidade de suas ações pelas grandes disparidades econômicas, sociais, financeiras e gerenciais de Estados e municípios. Consideradas as peculiaridades, seria inviável a imposição constitucional de um padrão uniforme para o atendimento das demandas sem que isso fosse acompanhado de um equilíbrio entre atribuições e recursos.

Diniz (1997) enfatiza a visão de alguns estudiosos que viam na redemocratização – finalizada com a promulgação da CF/88 e legitimada no seu caráter descentralizador de recursos – o início de uma crise de governabilidade. Essa crise seria decorrente do excesso de demandas advindo da CF/88, que congregou em seu texto os anseios de vinte anos dos municípios e Estados. Em face dessas demandas e da incapacidade de resposta do governo de administrá-las e atendê-las, o resultado seria um desequilíbrio, que, resultaria em ingovernabilidade. Essa linha de argumentação acabou ganhando destaque, devido às dificuldades de execução dos programas de estabilização econômica do governo brasileiro.

Essas argumentações levaram a um diagnóstico que se apoiava na ideia de que o:

[...] êxito das políticas de estabilização e reformas no Brasil e na América Latina em geral, enfatizaria a necessidade de se ter um Estado suficientemente forte e autônomo para sobrepor-se à pressão dos interesses organizados presentes na arena política (DINIZ, 1997, p. 28).

A partir dessas reflexões, muitos dos dispositivos da Constituição de 1988 - inspirados e assentados no modelo de Estado nacional-desenvolvimentista e herdados do regime militar - seriam objeto de contestação nos anos seguintes, com vistas a adequar o arcabouço institucional-formal do país a um novo projeto/modelo de desenvolvimento. Este novo projeto/modelo pressuporia novas relações político-econômicas, internas e externas, incluindo-se a redefinição do papel do Estado (FARENZENA, 2006). Este novo cenário que se desenhava levou ao que Couto (1997) denominou de “constitucionalização da agenda política”, caracterizado pelo processo constante de reformas constitucionais.

Com isso, a descentralização tornou-se um dos pontos centrais na agenda do debate sobre a reforma do Estado, seja como remédio para os males de um Estado burocratizado e inoperante ou ainda como bandeira política de liberais. Nessa perspectiva a descentralização passou a ser encarada por muitos como um fim em si mesma (AFFONSO, 1995).

Melchior (1979 apud GEMAQUE, 2004) revelou por meio de seus estudos que, nos períodos de supressão da vinculação de receitas para o financiamento da educação nas Constituições brasileiras ocorreu a redução dos percentuais aplicados. Em contrário – quando houve a vinculação – o investimento em educação tendia a chegar perto e, às vezes, até ultrapassava o percentual pré-estabelecido.

Melchior⁵⁹ (1979 apud GEMAQUE, 2004) também observou que houve continuidade no fluxo de investimentos em educação aliada à responsabilidade definida das três esferas do poder público em termos taxativos e compulsórios.

⁵⁹ O autor defende a criação de fundos para financiar a educação e sugere um tipo de fundo em que as fontes que os compõem não se restrinjam às receitas de impostos, mas que sejam incrementados com vinculações específicas. Em sua argumentação, a existência de fundos possibilita o fluxo estável de recursos e uma diversificação das fontes de financiamento, muito embora também reconheça as falhas na política de vinculação da União.

CAPÍTULO II

A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA POR MEIO DO FUNDEF E DO FUNDEB - O PROCESSO DE FORMULAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DOS FUNDOS

2.1. O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO FUNDEF

2.1.1. A CONCEPÇÃO DO FUNDO

Segundo Melchior (1981) a adoção de políticas de fundos para financiar a educação esteve presente nos vários períodos da história brasileira e a ela se recorria na perspectiva de assegurar recursos para o financiamento da educação pública. Isto ocorria por meio de vinculação de um percentual de recursos que eram destinados a programas específicos. No entanto, houve a ressignificação deste conceito a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), que adotou a concepção de políticas de fundos como elemento de redistribuição dos recursos da educação entre Estados e seus municípios.

Em 1995, teve início o mandato presidencial de FHC, que governou durante dois períodos consecutivos (1995-1998 e 1999-2002). Suas gestões tiveram como marca a condução de diferentes políticas de forma associada e subordinada a organismos internacionais, gestores da mundialização do capital, e alinhado à ortodoxia da cartilha neoliberal, que se norteava pela ideia de livre mercado e da irreversibilidade de suas leis (FRIGOTTO e CIAVATTA, 2003).

Segundo Araújo (2007), o Brasil foi o último país da América Latina a implantar um projeto neoliberal e, isso se deve às dificuldades de soldar distintos interesses das diversas frações do capital e à intensa atividade política desenvolvida pelas classes trabalhadoras na década de 1980. Para o autor, a vitória 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.

Em consequência dessas movimentações, a CF/88 acabou por abrigar anseios nas mais variadas áreas de política social, o que gerou compromissos que a disponibilidade financeira do governo federal – ao assumir preceitos da agenda neoliberal – não considerou possíveis de proporcionar. Por isso, fazia-se necessária a reformulação de muitas das garantias sociais previstas na Constituição a fim de adequá-la a esta nova realidade.

Diniz (1997) ao analisar o processo de reforma do Estado, afirma que “[...] o enclausuramento burocrático das decisões e o insulamento dos núcleos tecnocráticos na máquina governamental como fator de preservação da racionalidade das políticas formuladas” representou um “[...] vezo elitista avesso às injunções da dinâmica participativa” (p. 29).

Neste cenário, o projeto educacional de FHC foi coerente com as estratégias de ajuste estrutural⁶⁰ promovidas em suas gestões, em que houve a redefinição do papel do Estado, que passou de responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para a função de promotor e regulador do desenvolvimento (BRASIL, 1995).

Fiori (1995) acentua que o ajuste estrutural levado a cabo no Brasil nos anos de 1990, congregou os elementos do receituário do “Consenso de Washington” para o ajuste da economia dos países latino-americanos, a saber:

[...] disciplina fiscal – busca do equilíbrio receita-despesas; reforma tributária, mas com oposição a elevação da carga tributária; privatização das empresas e setores estatais; liberalização comercial, em favor das importações; desregulamentação da economia; liberalização financeira, aceitando o capital estrangeiro como investidor direto, em pé de igualdade com o capital nacional; continuidade dos dirigentes nos governos (FIORI, 1995, p. 40).

Assim, a “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” (BRASIL, 1995), passam a ser de responsabilidade de um setor denominado de “público não estatal” pela via da descentralização.

Ressaltamos que a vertente⁶¹ de descentralização enfatizada neste estudo, refere-se às relações intergovernamentais, na qual Estados e municípios revelam acentuada dependência financeira e técnico-administrativa em relação ao governo central. Nesse cenário, o que se coloca é a redefinição dos encargos governamentais, que se apresentam como redes paralelas e superpostas, com indefinição de competências, dispersão de recursos e esforços, e

⁶⁰ Estratégia de ajuste baseada 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 (ARAÚJO, 2007).

⁶¹ Segundo Lobo (1990 apud FARENZENA, 2001), existem três vertentes de descentralização: a que mencionamos no trecho acima; a que se refere a proliferação de empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias que compõem o corpo poderoso à margem do controle do Estado central; e a que se refere a transferência das funções do setor estatal para o setor privado, a qual se divide em duas propostas, a primeira alicerçada na defesa da privatização ou serviços realizados pelo Estado e, a segunda que se alinha aqueles que defendem uma articulação maior entre a sociedade civil e o Estado por meio da cooperação mútua na prestação de determinados serviços públicos, geralmente ligados a área social (p. 42).

dificuldade de responsabilização dos entes públicos pela má prestação ou inexistência de serviços (LOBO, 1990 apud FARENZENA, 2001).

Kugelmas e Sola (2000) consideram que durante todo o primeiro mandato de FHC o cenário das relações intergovernamentais foi marcado pela questão do novo padrão a ser buscado nas relações entre União e Estado, e se caracterizou:

[...] pelas tentativas de reenquadramento destes pelo poder central, em nome da busca de solução dos desequilíbrios fiscais. Se a partilha tributária se realizara em um momento de notável fraqueza do poder central, seria a capacidade regulatória no campo macroeconômico do governo federal, reforçada pelo êxito do Plano Real que daria os traços definidores da nova etapa. Nesta, as finanças estaduais foram duramente afetadas de distintas maneiras (p. 71).

No que se refere à educação, a gestão de FHC foi norteadada por uma política de descentralização de atribuições e de focalização⁶² de recursos. Os esforços pela descentralização no governo de FHC 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. Neste contexto, a descentralização é vista como instrumento de modernização gerencial da gestão pública e um eficiente mecanismo para corrigir as desigualdades educacionais entre os entes federados, por meio da otimização dos gastos públicos (CASTRO et. al., 1999).

A focalização de recursos consubstanciada no FUNDEF se justificaria – na visão dos idealizadores deste Fundo – no fato de a CF/88 apresentar o ensino fundamental como etapa de ensino prioritária e obrigatória⁶³, ao determinar que se trata de responsabilidade concorrente a dois entes federados – Estado e municípios. Outra justificativa para a criação do FUNDEF foi a determinação do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que garantia por um período de dez anos, que o Poder Público aplicaria pelo menos metade dos recursos da receita resultante de impostos vinculada à educação no ensino fundamental e na erradicação do analfabetismo (FARENZENA, 2001).

O FUNDEF modificou a situação transitória de priorização do ensino fundamental, restringindo a priorização financeira – uma vez que minimizou a contribuição da

⁶² De acordo com Cury (2002), a focalização “[...] 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” (p. 175).

⁶³ A Constituição Federal de 1988 ao tratar do percentual da receita de impostos que importa à manutenção e desenvolvimento do ensino, estabelece que “A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades de ensino obrigatório, nos termos do Plano Nacional de Educação” (art. 212, § 3º).

União, ao mesmo tempo em que aumentou os recursos de Estados e municípios com a racionalização da distribuição dos recursos entre os mesmos (FARENZENA, 2001).

As discussões que subsidiaram a criação do FUNDEF remontam à elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, quando a Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação (CNTE) apresentou – dentre as propostas existentes na perspectiva de se aumentar os recursos da educação – a definição de um Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), que se constituiria no ponto de partida das discussões (GEMAQUE, 2004).

Em 1993, instalou-se o Fórum Permanente de Valorização do Magistério e Qualidade da Educação Básica⁶⁴, que tinha como missão, de acordo com Monlevade (2000, p. 160), “formular um conjunto de medidas que assegurassem a valorização, inclusive salarial, do magistério da educação básica” (MONLEVADE, 2000, p. 160).

Neste Fórum discutiu-se uma proposta de Piso Salarial e de um novo regime de trabalho para os professores da educação básica, baseado na “definição de um modelo de divisão de encargos e distribuição de recursos entre os diferentes sistemas de ensino” (DOCUMENTO DO PACTO apud MONLEVADE e FERREIRA, 1998, p.15) que deveria ser efetivada por meio de três fundos articulados⁶⁵. Estes fundos deveriam ter sua estrutura concretizada até outubro de 1995, a qual – tendo como fonte de recursos os percentuais vinculados à educação por cada uma das esferas federadas – seria controlada por um conselho com participação da comunidade escolar (MENEZES, 2005).

Esta concepção, baseada em três fundos, foi amplamente discutida durante a Conferência Nacional de Educação para Todos. Contudo, na avaliação do grupo constituído pelo Ministro da Educação para elaborar uma contraproposta à proposta da Confederação

⁶⁴ O Fórum foi constituído por dezoito entidades da sociedade brasileira, dentre elas: a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); o Conselho Nacional de Secretários da Educação (CONSED); a Associação Nacional de Formação de Professores (ANFOPE); Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB); Ministério do Trabalho; Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação.

⁶⁵ Consultado sobre a estrutura operacional dos fundos articulados, o professor João Monlevade esclareceu que o primeiro Fundo, constituído no âmbito de cada município do Estado, teria por base os 25% dos impostos municipais destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino. Tomando como referência um valor por aluno ao ano correspondente a um padrão de qualidade, definido a priori, cada município calcularia a sua “capacidade de atendimento”, dada pela razão entre o montante destinado à MDE e o valor definido para o custo-aluno-qualidade. Caso a capacidade de atendimento do governo municipal superasse o seu número de matrículas, o excedente de recursos seria repassado ao “Fundo dos Municípios”. Caso contrário, o município recorreria a tal Fundo. Se o “Fundo dos municípios” não conseguisse dar conta de tal financiamento, recorreria ao excedente (caso houvesse) do Fundo Estadual. Ainda, caso o Fundo Estadual, em função da sua capacidade de atendimento, não apresentasse condições, ou de atender a sua demanda financeira da rede estadual, e/ou não dispusesse de um aporte adicional de recursos capaz de dar sustentação (caso necessário) ao Fundo dos Municípios, então recorreria ao Fundo Nacional “que seria composto por 9% dos impostos federais (metade dos 18% de MDE, segundo o artigo 60 do ADCT, de 1988). E se o Fundo Nacional não desse conta? Rever-se-ia o valor do custo-aluno-qualidade para baixo e programar-se-ia a melhoria de arrecadação de impostos ou maior percentual para MDE. O custo-aluno-qualidade incluiria o necessário para pagar o piso nacional do magistério em todas as redes” (MENEZES, 2005, p. 170).

Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), – e encampada pelo Fórum Permanente do Magistério – um Fundo, sob estas condições, continuaria mantendo a dispersão dos recursos.

Na concepção do MEC:

[...] a falta de maior clareza do marco legal em relação às responsabilidades e prioridades de atendimento por parte dos entes federados, entre outros problemas relacionados ao ordenamento constitucional-legal, associada a uma estrutura de fundos articulados que contemplava recursos para toda a educação básica, constituíam-se fatores que, além de dificultar uma efetiva destinação dos recursos àqueles de direito, impunha obstáculos para que o MEC fosse ao encontro de um dos seus principais objetivos expressos no plano de governo, qual seja, a universalização do ensino fundamental (MENEZES, 2005, p. 171).

Com base na ideia de constituir um Fundo para o financiamento da educação, defendida pelo Fórum, mas considerando que a estrutura esboçada por esta entidade se contrapunha às metas do MEC, este Ministério começou a discutir o assunto. Assim, partindo da constatação de que:

(1) a valorização do magistério não deveria ter por base um piso salarial nacional; (2) a legislação, no que concerne à responsabilidade pelo ensino fundamental, era ambígua, dificultando sua universalização; (3) a vinculação não era efetiva; (4) o governo federal deveria se preocupar com a equidade (MENEZES, 2005, p. 171).

O governo federal começou a pensar uma estrutura de Fundo que congregasse seus principais objetivos à época, em relação à educação, que eram: “[...] expandir o atendimento ao ensino fundamental, valorizar os professores e combater a dispersão e desvio de recursos da educação como forma de angariar maiores aportes para esta política social pública” (MENEZES, 2005, p. 172).

Durante a concepção dos princípios norteadores do Fundo, e tendo como indicação inicial que a distribuição dos recursos deveria ter por critério o aluno matriculado na rede de ensino, o MEC acabou por concluir que:

[...] um possível Fundo para a educação deveria constituir-se num sistema por meio do qual ficasse clara a responsabilidade concorrente dos governos subnacionais em relação ao ensino fundamental. Sob essa perspectiva, o financiamento deste nível de ensino deveria ser de responsabilidade conjunta de estados e municípios (MENEZES, 2005, p. 174 e 175).

Este sistema deveria considerar que o desenvolvimento da educação dependeria, essencialmente, da distribuição equitativa dos recursos educacionais, surgindo assim a ideia da redistribuição. Contudo, embora a ideia de redistribuição parecesse simples, a sua consecução incorreria em sérios embates com as áreas econômica e política, principalmente porque a sua operacionalização exigiria um processo de transferência de recursos entre as instâncias subnacionais. Em suma, o Fundo uma vez aprovado redimensionaria não só as prioridades educacionais, como também a relação entre as unidades federadas do Estado, e acabaria por equalizar as oportunidades educacionais (OLIVEIRA, 2000).

A ideia da redistribuição abarcou diversas possibilidades, num primeiro momento o grupo do MEC pensou em:

[...] constituir o Fundo no âmbito da própria unidade federada, sem redistribuição ou complementação de recursos. Chegou-se à conclusão de que a falta de um aporte financeiro adicional, no caso das instâncias federadas com reduzida receita fiscal, resultaria numa solução totalmente inócua ao objetivo de universalizar o ensino fundamental. Num segundo momento, pensou-se um Fundo, também, no âmbito da própria unidade federada (sem repasse de uma esfera governamental para outra), em que a União complementaria os recursos na forma de um valor mínimo por aluno/ano matriculado. O grupo chegou à conclusão de que, em função do montante da complementação, tal possibilidade não seria aceita pela área econômica da União. Esta solução incorreria na necessidade de direcionar para a educação recursos de outras áreas, alternativa de difícil aceitação dentro do próprio governo. Uma terceira possibilidade - que, inclusive chegou a ser posta no projeto inicial, posteriormente, reorientado -, consistia em estabelecer um Fundo Nacional, com repasse de recursos entre os estados (MENEZES, 2005, p. 176).

Sendo assim, no Fundo projetado pelo grupo do MEC, a complementação federal não seria a partir do repasse direto de recursos aos salários dos professores com o fim de garantir um piso nacional – assim como propunha o Fórum Permanente de Valorização do Magistério e Qualidade da Educação Básica em consonância com a CNTE – mas se daria por meio de uma suplementação – legalmente firmada – com o objetivo de garantir um investimento mínimo⁶⁶ por aluno/ano. Esse valor aluno/ano, fixado para o âmbito nacional,

⁶⁶ Segundo a argumentação do grupo do MEC, uma medida supletiva de recursos para as instâncias subnacionais mais pobres exigia que se fixasse um valor mínimo como parâmetro de desembolso financeiro da União, sendo que a complementação se faria presente nos Estados onde a redistribuição resultasse em uma média por aluno inferior a este mínimo (MENEZES, 2005).

passaria a se constituir na referência para o cálculo do salário médio⁶⁷ dos docentes em exercício (MENEZES, 2005).

A partir destes parâmetros iniciais delineados para o Fundo, teve início o seu processo de formulação, que tinha por pilares iniciais as orientações de que:

[...] o aluno deveria constituir-se na base de distribuição do seu montante; seus recursos teriam por origem prioritária um processo de redistribuição entre Estados e seus municípios; seria fixado um valor mínimo por aluno ao ano, o qual, quando necessário, teria o aporte adicional de uma complementação federal; a quantia do primeiro valor mínimo deveria ser de R\$ 300,00 e uma parte dos recursos deveria ser destinada ao salário dos professores (MENEZES, 2005, p. 184).

Ainda que tenha havido resistência das entidades componentes do Fórum Nacional de Valorização do Magistério, prevaleceram as propostas do governo, que priorizou apenas uma etapa da educação básica – o ensino fundamental. O cerne da argumentação estava na “viabilização do possível” (GEMAQUE, 2004).

2.1.2. O ESBOÇO DA REFORMA NA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: A PEC Nº. 233/95

A criação do FUNDEF tem suas bases no acordo pactuado durante a Conferência Mundial de Educação, realizada em Jomtien na Tailândia em 1990, que culminou na construção do Plano Decenal de Educação para Todos e nas orientações advindas do Fórum Nacional de Valorização do Magistério. Este Plano tinha entre suas orientações a universalização do ensino fundamental, eliminação do analfabetismo e melhoria da qualidade da educação.

Para viabilizar estas orientações fazia-se necessário a reestruturação do quadro de distribuição dos recursos financeiros entre as três esferas de governo, com a finalidade de reduzir as desigualdades inter-regionais, ocasionadas pelos diferenciais de capacidade fiscal, institucional e administrativa dos diferentes entes federados. Assim, foi proposto que fundos e outros mecanismos não convencionais fossem criados e que os gastos públicos com educação

⁶⁷ Monlevade (2000) entende o salário médio como o resultado da divisão do total de Folha de Pagamento pelo número de funções docentes que correspondessem a 20 horas semanais.

fossem aumentados para além dos mínimos estabelecidos constitucionalmente, por meio do incremento de receitas (GEMAQUE, 2004).

Em setembro de 1995, o MEC divulgou o documento intitulado “*Plano de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*” que tinha por objetivo reformar todo o sistema de ensino. Para isso, a Proposta envolvia três aspectos: (i) alterações na CF/88 e na legislação educacional com o fim de dirigir recursos de forma mais eficiente; (ii) estabelecimento de parâmetros nacionais para a carreira e a remuneração do magistério; e (iii) a reorientação da ação do MEC de forma a fortalecer o papel redistributivo e supletivo da União (BRASIL, 1995a).

As principais ideias desta Proposta serviram de base para a elaboração da Proposta de Emenda à Constituição nº. 233 de 24/10/1995 (PEC nº. 233/95) apresentada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional⁶⁸, da qual resultou a Emenda Constitucional nº. 14 de 1996, que deu origem ao FUNDEF. A PEC nº. 233/95 foi uma iniciativa interministerial⁶⁹ e na Exposição de Motivos nº. 273/1995 (EM nº. 273/95), que a acompanhava, formularam-se críticas à ampliação de direitos procedida pela CF/88, ao afirmar que a educação básica se constituiria no grande desafio da política de desenvolvimento social e econômico do país, uma vez que nesta Constituição:

[...] as obrigações do Estado para com o setor educacional foram consideravelmente ampliadas pela Carta Magna promulgada em 1988. Acolhendo aspirações e interesses de diversos segmentos da sociedade, sem a necessária avaliação da efetiva possibilidade da ação governamental, a Constituição gerou compromissos que ampliam em muito a complexidade da gestão da Educação, nas três esferas do Poder Público (BRASIL, 1995b, p. 2605).

Para amenizar esta complexidade, advinda da ampliação da garantia de direitos proporcionada pela CF/88, é dada ênfase na EM nº. 273/95 à dimensão financeira, da disponibilidade de recursos. Verifica-se então, uma incompatibilidade entre as responsabilidades com a manutenção das redes de ensino e a distribuição de recursos, tanto da União para Estados e municípios, quanto dos Estados para os municípios. Segundo o documento, as transferências constitucionais “não se fazem segundo critérios que levem em

⁶⁸ Enviada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº. 1.078 de 15 de outubro de 2005.

⁶⁹ Apresentada pelos Ministros da Educação e do Desporto; da Justiça; da Administração Federal e da Reforma do Estado; e do Planejamento, Orçamento e Fazenda.

consideração necessidades específicas, seja na educação, seja em qualquer outra área” (p. 2604).

A consequência disto é a diferença substancial na capacidade de investimento em educação entre Estados e municípios, que acabam por demandar uma redistribuição dos recursos existentes em cada nível de governo (OLIVEIRA, 2000). Em relação a este problema a EM nº. 273/95 constata:

[...] em ambas as situações [...] o volume de recursos disponíveis em cada esfera de governo, apesar da vinculação constitucional de parte significativa de suas receitas, é claramente insuficiente para assegurar um ensino de qualidade minimamente aceitável. Isto fica evidente quando se examina a disponibilidade média de recursos fiscais, por aluno e por ano. [...] há uma grande iniquidade na atribuição de responsabilidades entre os níveis de governo, quando se leva em consideração a capacidade de investimento de cada um. Esta distribuição perversa induz à conclusão de que há escassez de recursos, quando, na realidade temos evidente desequilíbrio na repartição de responsabilidades e recursos (BRASIL, 1995b, p. 2604).

Entretanto, a EM nº. 273/95 argumentava que o direito à educação fundamental obrigatória não poderia ser limitado pelas desigualdades econômicas entre os governos. Assim, a União deveria assumir a sua função redistributiva de recursos fiscais para promover maior equidade na capacidade de atendimento dos entes federados. Para isso, era prevista a criação de um mecanismo de redistribuição de recursos fiscais para o ensino fundamental entre Estados e municípios, que seria combinado com a fixação de um valor mínimo anual por aluno⁷⁰ a ser garantido pela União – sempre que isso não fosse possível com recursos próprios de determinada unidade da federação (FARENZENA, 2001).

Abaixo no Quadro 04 se encontram sintetizados os principais destaques das modificações propostas pela PEC nº. 233/95:

⁷⁰ Conforme mencionado anteriormente, valor à época sinalizado em R\$ 300,00.

Quadro 04: Destaques de Interesse do Financiamento da Educação Básica na Constituição de 1988 (redação de 1988) e na PEC n°. 233/95 (texto original)

| Documento/Temática | Constituição Federal (redação de 1988) | PEC n°. 233/95 (redação original) Modificações Propostas |
|--|--|---|
| Descentralização | Previsão da existência dos sistemas federal, estaduais e municipais de ensino. | Institui o FUNDEF – influi na autonomia financeira de Estados e municípios. |
| Regime de Colaboração | Organização dos sistemas de ensino da União, Estados e municípios em regime de colaboração; assistência financeira da União aos Estados e municípios. | Estados e municípios devem definir formas de colaboração entre seus sistemas; União exerce função supletiva e redistributiva (mas não menciona a assistência financeira aos Estados e municípios); institui o FUNDEF – redistribuição de recursos entre Estado e municípios e complementação da União. |
| Controle Público e Social da Gestão Financeira | Intervenção nos municípios pela não aplicação da receita vinculada à MDE. | Intervenção também nos Estados pelo mesmo motivo. |
| Estabilidade relativa do volume de recursos disponíveis para a educação | Vinculação à MDE de 18% e 25% da receita resultante de impostos da União e Estados/municípios, respectivamente; salário-educação como fonte adicional de financiamento do EF, com deduções. | Institui o FUNDEF – o “perde” ou “ganha” do Estado e de cada município altera a disponibilidade de recursos e o FUNDEF está previsto para 10 anos; complementação da União aos fundos estaduais deficitários. |
| Hierarquização da alocação de recursos financeiros | Prioridade de atuação dos municípios na Pré-Escola e EF; União deve financiar o sistema federal; prioridade financeira ao ensino obrigatório; recursos vinculados para a MDE; recursos públicos para escolas públicas, podendo ser destinados para escolas privadas e bolsas de estudo, dadas algumas condições; 50% dos recursos vinculados das três esferas devem ser destinados à alfabetização e EF (1988-1998). | Prioridades de atuação: (1) dos municípios na PRÉ e EF; (2) dos Estados no EF e EM; (3) da União no financiamento do sistema federal e no exercício das funções redistributiva e supletiva, a União deve objetivar a equalização de oportunidades educacionais; a colaboração Estado-municípios visa a universalização do ensino obrigatório; 60% dos recursos vinculados de Estados e municípios são para o EF; 15% do FPM, FPE, ICMS e IPI-Exp., dos Estados e municípios compõem o FUNDEF e são para o EF e 60% destes são para pagamento de professores; a União deve complementar os fundos estaduais que não garantem o valor mínimo nacional por aluno, utilizando, inclusive, o salário-educação. |
| Objetivação de critérios para alocação e distribuição de recursos | Não menciona. | Estabelece as fontes e respectivos percentuais dos fundos estaduais; redistribuição dos recursos dos fundos de acordo com o número de alunos; garantia de valor mínimo por aluno como indicador da complementação da União aos fundos estaduais. |

Fonte: Farenzena (2001).

EF – Ensino Fundamental; EM – Ensino Médio; PRÉ – Pré-Escola; MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

A análise das informações compiladas no Quadro 04 nos permite observar que o FUNDEF colocaria sobre novas bases a definição de competências e da colaboração entre as esferas de governo no financiamento da educação básica. A autonomia financeira dos entes federados passaria a ser limitada pelo caráter compulsório de contribuição ao Fundo, e delimitada, pelo número de alunos atendidos no ensino fundamental e pelas obrigações de alocar nesta etapa de ensino 15% da receita de impostos e de gastar parte dos recursos do Fundo (60%) no pagamento de professores desta mesma etapa.

Farenzena (2001) considera que desta maneira, se configura uma colaboração no financiamento do ensino fundamental, não apenas entre o Estado e seus municípios, mas inclui-se uma colaboração entre as administrações municipais de cada unidade federada e de algumas destas com o Estado – haja vista a redistribuição de recursos no âmbito de um mesmo Estado.

No que se refere à educação básica, definia-se o ensino fundamental como etapa de atuação prioritária tanto dos Estados quanto dos municípios, tornando esta etapa de ensino área de interseção das prioridades dos governos subnacionais. Farenzena (2001) argumenta que, ao se estabelecer que 60% de todos os recursos provenientes da receita de impostos sejam aplicadas neste segmento educacional, a União acaba por estabelecer que – além da colaboração no financiamento garantida pelo FUNDEF – se preceitue a necessidade de que “municípios e Estados definam formas de colaboração, visando à universalização do ensino obrigatório (que neste caso seria o ensino fundamental para a população na faixa de escolaridade compulsória)” (p. 184).

Além desses aspectos, ficava expressa para os Estados e municípios a necessidade de adequação do planejamento orçamentário e educacional de toda a educação básica, pelo aumento da subvinculação de recursos para o ensino fundamental e pela criação do FUNDEF.

No que se refere à União, a PEC nº. 233/95 não estabelece proporções da sua receita direcionadas a financiar o ensino fundamental ou qualquer outra etapa da educação básica, prevê apenas que o governo federal deva complementar os fundos deficitários. A referida PEC também não menciona a assistência técnica e financeira da União aos Estados e municípios, tampouco estabelece quais as funções e objetivos para a atuação do governo federal na educação básica no que se refere aos três itens de sua atuação: supletividade; redistribuição de recursos; e equalização de oportunidades educacionais (FARENZENA, 2001).

Segundo Monlevade (2000), o problema em se priorizar a ação redistributiva da União reside no fato de o mecanismo proposto por meio da PEC nº. 233/95 aceitar a

qualidade que R\$ 300,00 aluno/ano poderiam proporcionar. Para o autor, o custo-aluno qualidade estaria estimado entre R\$ 800,00 e R\$ 1.200,00, considerando este custo como um constructo que parte do orçamento dos insumos necessários a uma aprendizagem com sucesso, divididos por um número ideal de alunos por turma e por escola. Ainda de acordo com Monlevade (2000), se é possível demonstrar que o valor aproximado de R\$ 300,00 – tendo por base uma parcela de 60% dos impostos de transferência existentes – é a disponibilidade de gasto médio por aluno do ensino fundamental, esta mesma disponibilidade não permite afirmar que estes recursos seriam suficientes para se garantir um ensino de qualidade aceitável. E esta é a interpretação em que se fundamenta a proposta do Executivo.

De acordo com esta proposta, o investimento de R\$ 300,00 seria suficiente não só para garantir uma educação de qualidade, como também para qualificar e remunerar condignamente os docentes.

Ao encerrar a EM nº. 273/95, o Executivo apresenta a síntese da natureza de sua proposta, que se constitui na:

[...] definição clara das responsabilidades dos diferentes níveis de governo, no atendimento das necessidades educacionais da população, no que se refere à obrigatoriedade da educação fundamental; transitoriedade, por um período de dez anos, da destinação de uma parcela, fixada em 15% dos recursos fiscais dos Estados e municípios, para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental obrigatório; nesse mesmo período a destinação de parte desses recursos, através de Fundo, constituído para essa finalidade, com a participação financeira da União, em função da efetiva responsabilidade do Estado e seus municípios no atendimento escolar, de modo a assegurar um nível de qualidade minimamente aceitável, garantida uma remuneração condigna para os profissionais do magistério; a autonomia das universidades e demais instituições de ensino superior e de pesquisa, a ser exercida na forma da lei (BRASIL, 1995b, p. 2605).

Em geral, a natureza da proposta do Executivo está em instituir um mecanismo que restabeleça as bases do financiamento da educação definidas pela CF/88, e que atribui aos Estados e municípios a responsabilidade pela manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, ao mesmo tempo em que flexibiliza as atribuições da União quanto a esta etapa de ensino. Ao concentrar-se na dimensão financeira, a EM nº. 273/95 argumenta a favor da focalização dos investimentos no ensino fundamental – por vezes referido como educação básica – propondo a subvinculação para este nível de ensino dos recursos existentes sem ampliá-los – uma vez que admite a qualidade a ser proporcionada por estes recursos como minimamente aceitável (OLIVEIRA, 2000).

A PEC nº. 233/95 é dividida em sete artigos que sugeriam mudanças nos artigos 34, 206, 207, 208, 211 e 60 do ADCT da CF/88. Estas alterações se faziam necessárias para viabilizar e operacionalizar a criação do FUNDEF do ponto de vista legal.

O artigo 34 da CF/88 dizia respeito à organização do Estado, pois o referido artigo determinava que a União não poderia intervir⁷¹ nos Estados, nem no Distrito Federal. A PEC nº. 233/95 acrescenta a alínea “e” ao inciso VII do artigo 34, que determina: “aplicação do mínimo exigido da receita estadual na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

O artigo 206 trata da gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais, este dispositivo representou considerável avanço, pois foi constitucionalizado pela primeira vez em 1988. A PEC nº. 233/95 altera esse dispositivo, ao qual dá a seguinte redação: “gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais de educação infantil, fundamental e média e, ensino superior, para os cursos regulares de graduação, mestrado e doutorado⁷²”.

O artigo 208 trata do dever do Estado com a educação. A CF/88 garantia em seu texto original, o ensino fundamental obrigatório e gratuito para todos, com a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio, o atendimento em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos e o atendimento ao educando através de programas de assistência. A PEC nº. 233/95 modifica este artigo e prevê o ensino fundamental obrigatório e gratuito com oferta para aqueles que não tiveram acesso na idade própria, progressiva universalização do ensino médio e pré-escolar, oferta gratuita de creches a crianças de zero a três anos e o atendimento ao educando de menor renda através de programas de assistência.

O artigo 211 trata da organização dos sistemas de ensino e determina e define a área de atuação de cada ente federado. A PEC nº. 233/95 estabelece a função supletiva e redistributiva da União em relação aos Estados, que atuarão no ensino fundamental e médio; e municípios, que colaborarão com os Estados na universalização do ensino obrigatório. Neste dispositivo, fica clara a intenção de se abolir a educação infantil da obrigatoriedade do Poder Público, a partir do momento em que não faz referência a quem cabe a prioridade de garantir esse nível de ensino.

⁷¹ Exceto para manter a integridade nacional; repelir a invasão estrangeira ou de uma Unidade da federação em outra; garantir a ordem pública; garantir o livre exercício dos poderes; reorganizar as finanças da unidade da federação que suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos ou deixar de entregar aos municípios receitas tributárias fixadas na Constituição, prover a execução da lei federal; e assegura a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta (Artigo 34, CF/88, redação original).

⁷² Desta maneira, os cursos de extensão, atualização, especialização e aperfeiçoamento, são excluídos do princípio da gratuidade.

A PEC nº. 233/95 revoga o artigo 60 do ADCT, que passaria a vigorar com a seguinte redação:

Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o artigo 212 da Constituição ao ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização do atendimento e a remuneração do magistério.

§ 1º. A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus municípios, na forma do disposto no art. 211 da Constituição, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado, de um Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma estabelecida por lei federal;

§ 2º. O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, 15% dos recursos a que se referem os artigos 155, inciso II, 158, inciso IV, e 159, inciso I, letras “a” e “b”, e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre o Estado e seus municípios, de acordo com o número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental, na forma da lei;

§ 3º. A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º sempre que, em cada Estado, seu valor por aluno não alcançar um mínimo nacional, na forma da lei;

§ 4º. Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento de professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério;

§ 5º. Para cumprimento do disposto no § 3º, a União fará uso de parte dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, inclusive os oriundos da fonte adicional prevista no § 5º do mesmo artigo (BRASIL, 1995b, p. 2602).

Oliveira (2000) – ao analisar as modificações previstas pela PEC nº. 233/95 – argumenta que, ao subvincular recursos dos Estados e municípios para o financiamento do ensino fundamental, a União realiza concomitantemente dois movimentos significativos. Em primeiro lugar, restringe o direito à educação infantil para as crianças de quatro a seis anos e o direito à gratuidade nos estabelecimentos públicos para os cursos de extensão, aperfeiçoamento, atualização e especialização. Em segundo lugar, retira a previsão de recursos para a erradicação do analfabetismo. Desta maneira, o destaque dado ao ensino fundamental tem como contrapartida a restrição de direitos anteriormente garantidos na CF/88 em seu texto original.

Melchior (1997) avalia que estas modificações acabam por intensificar a prioridade dos Estados, Distrito Federal e municípios para com o ensino fundamental – sendo que estes já aplicavam 60% dos recursos vinculados no ensino fundamental. Por outro lado, o autor avalia que a responsabilidade da União decresce de 50% para 30%, conforme o que

dispunha o artigo 60 do ADCT. Melchior (1997) ainda sinaliza para a perda de credibilidade da União frente a Estados e municípios, devido a PEC nº. 233/95 ser:

[...] exigente em relação a Estados, Distrito Federal e municípios. Mas em relação à União é liberal e frouxa diminuindo exigências anteriores. Da União nada se exige e caso não se cumpra o que deve nada acontece. Não há um sistema de sanção como existe para os Estados e municípios, que podem sofrer até intervenção (p. 46 e 47).

Em virtude destas incongruências, a PEC nº. 233/95 foi recorrentemente questionada quanto à desproporção entre a participação da União e aquela dos governos subnacionais, e também, no que se refere à intenção do Executivo em legalizar um patamar relativamente reduzido de gastos no ensino fundamental (FARENZENA, 2001).

Segundo o artigo 60 da CF/88, para se emendar a Constituição é necessária proposta⁷³ de no mínimo um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da federação, ou do Presidente da República. Esta proposta de Emenda deve ser discutida e votada em cada casa do Congresso Nacional, em dois turnos, sendo aprovada se obtiver três quintos dos votos dos respectivos membros em ambos os turnos. É este processo que analisaremos no item seguinte.

2.1.3. PROCESSO DE TRAMITAÇÃO DA PEC Nº 233/95 NO CONGRESSO NACIONAL

A PEC nº. 233/95 deu entrada na Câmara dos Deputados em 17 de outubro de 1995. Foi despachada sete dias depois para a Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR) e, examinada na sequência por uma Comissão Especial. Durante o período de 07 de maio a 18 de junho de 1996, a Proposta foi submetida a discussões e votação no Plenário.

A CCJR aprovou a admissibilidade integral da Emenda em 22 de novembro de 1995. O parecer da referida Comissão, que tinha como Relator o Deputado José Luiz Clerot (PMDB/PB), foi o seguinte:

A Comissão de Constituição e Justiça e Redação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou, contra os votos dos Deputados Milton Mendes (PT/SC), Hélio Bicudo (PT/SP), Gilvan Freire (PMDB/PB), Marcelo Deda

⁷³ Entretanto, a proposição de Emenda não será objeto de deliberação se tender a abolir: a forma federativa de Estado; a separação dos Poderes; os direitos e garantias individuais; o voto direto, secreto, universal e periódico (artigo 60 da CF/88).

(PT/SE) e José Genoíno (PT/SP), pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº. 233/95, nos termos do Parecer do Relator. Três parlamentares dessa Comissão apresentaram declaração de voto, as quais são interessantes para verificar a diversidade de posições e, mais uma vez, a vulnerabilidade do “constitucionalmente admissível”.

No seu parecer, o Relator apoia as críticas e as razões apontadas pelo Executivo como justificativas para a reforma constitucional e entende que as modificações propostas para o artigo 60 do ADCT objetivavam a melhoria da qualidade do ensino por meio do FUNDEF – que eventualmente receberá o “socorro” da União. Para o Relator, a PEC nº. 233/95 não continha elementos que ferissem a Constituição e, por isso não necessitava de reparos quanto à técnica legislativa utilizada (OLIVEIRA, 2000).

O deputado Hélio Bicudo (PT/SP) opõe-se à admissibilidade da PEC, por considerar que a mesma continha muitos itens que afrontavam cláusulas pétreas e acabariam por restringir direitos e garantias individuais relativos à educação inscritos na CF/88, tais como aqueles que se referiam:

[...] à gratuidade do ensino, à autonomia universitária, ao atendimento de toda a demanda à educação das crianças de zero a seis anos em creches e pré-escolas, à assistência financeira da União aos Estados e municípios, à participação da União no financiamento da universalização do ensino fundamental e eliminação do analfabetismo (esta última, inclusive, não aparece mais como programa ao qual devam ser destinados os recursos subvinculados) (FARENZENA, 2000, p. 266).

No entanto, a PEC nº. 233-A/95 foi admitida pela CCJR nos termos em que foi formulada. Em seguida, deu-se a tramitação da referida PEC na Comissão Especial (CESP), que deveria apreciá-la. A CESP⁷⁴ foi presidida pelo Deputado Elias Abrahão (PMDB/PR) e teve como relator o Deputado José Jorge (PFL/PB). Com isso, seguiu-se a apreciação de Emendas à proposta durante o período de 12/01/1996 a 09/02/1996, tendo sido recebidas 46 proposições.

Durante os trabalhos da CESP, foi solicitada ao MEC uma série de esclarecimentos, os quais, depois de respondidos, foram levados ao conhecimento dos parlamentares. Encaminhou-se também aos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) um pedido de informações, algumas delas tratavam acerca dos:

⁷⁴ A CESP contou com o seguinte número de membros, por partido: 7 do bloco PFL/PTB; 6 do PMDB; 5 do PPB; 4 do PSDB; 3 do PT; 2 do PDT; 1 do bloco PSB/PMN; 1 do PCdoB; e 1 do bloco PL/PSD/PSC.

[...] valores e aplicações de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, a existência de processos em decorrência da não aplicação dos recursos vinculados à educação e das irregularidades mais comuns cometidas por Estados e municípios no que diz respeito ao financiamento da educação. Foram recebidas em tempo hábil, as respostas dos TCEs de Roraima, Rio de Janeiro, Amazonas, Goiás, Paraná, Pará e Paraíba (FARENZENA, 2001, p. 268).

Entre os esclarecimentos prestados pelo MEC às solicitações da CESP, Farenzena (2001) destaca as seguintes proposições da Emenda, com base nas questões formuladas pelos deputados, que tratavam sobre a:

[...] intervenção da União nos Estados; eliminação da gratuidade obrigatória para cursos universitários de extensão e atualização; autonomia universitária; obrigatoriedade do ensino fundamental para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; universalização progressiva do ensino médio e da pré-escola e oferta de creches; priorização da população de menor renda; o papel da União, dos Estados e dos municípios; o ensino médio como prioridade dos Estados; destinação de recursos para o ensino fundamental; proposta de salário médio de R\$ 300,00 e amplitude salarial prevista em cada Estado; destinação dos recursos ao Fundo; valor mínimo nacional por aluno; complementação da União e salário-educação (p. 269).

Farenzena (2001) discorre sobre as justificativas apresentadas pelo MEC, dentre elas a que se refere à adição no texto constitucional da possibilidade de intervenção da União nos Estados quando estes não aplicarem o percentual de 25% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Segundo o MEC, tal dispositivo permite a simetria com igual medida dos Estados em relação aos municípios.

Em relação ao papel da União e dos governos subnacionais, a justificativa do MEC destaca o intuito de estabelecer um verdadeiro regime de colaboração entre os níveis do Poder Público, deixando clara a função coordenadora e redistributiva da União, o que induziria a integração de esforços entre cada Estado e seus municípios.

A proposta salarial para o magistério é justificada pelo MEC no fato de o cálculo de R\$ 300,00 de salário ser referente a salário médio, ou seja, a proposta do governo de salário médio de R\$ 300,00, refere-se ao salário médio mínimo. Nestes termos, o MEC justifica este valor lembrando que, para o cálculo do salário médio, os Estados e municípios deveriam computar também os 15% das receitas próprias. Em suma:

[...] O salário médio real dos Estados e dos municípios deve ser calculado levando em conta todas as receitas resultantes de impostos vinculadas à educação e este salário médio foi estabelecido como um mínimo que poderá

ser garantido com a redistribuição de recursos entre Estados e municípios através do Fundo e com a complementação da União (FARENZENA, 2001, p. 269).

Conforme mencionamos anteriormente, a defesa do salário médio ia de encontro às reivindicações de sindicatos e entidades representativas dos professores da educação básica, tais como a CNTE, que desde 1987 buscavam, repetidamente, negociar melhores salários junto às instâncias federadas. A CNTE, particularmente, desenvolveu uma luta que tinha por bandeira a aprovação de um Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), que corresponderia ao salário mínimo do professor público da educação básica (MENEZES, 2005). Desta feita, cada remuneração ou vencimento inicial de carreira seria:

[...] fixado por lei estadual, municipal, do DF ou da União, conforme seja o respectivo sistema de ensino. Já o PSPN, como salário mínimo de todos os professores, por ser a profissão do magistério uma habilitação nacional e por todos os professores da educação básica estarem contidos nas fronteiras e em atuação no País, deve ser fixado por lei federal, como acontece com o salário mínimo de todos os trabalhadores (MONLEVADE, 2000, p.110).

Porém, o ministro da educação à época, Paulo Renato de Souza, compreendia que uma decisão do MEC em prol do PSPN:

(1) iria no sentido oposto à autonomia dos entes federados; (2) conduziria as negociações salariais para o âmbito nacional; (3) não tornaria a vinculação constitucional de recursos mais efetiva e (4) dificilmente obteria aprovação junto ao próprio governo (MENEZES, 2005).

Para o ministro, dada a autonomia dos entes federados, o governo federal não poderia obrigar Estados e municípios a determinadas despesas, a não ser que garantisse com recursos próprios. Por isso, caso optasse pelo PSPN, o governo federal teria de repassar recursos às instâncias subnacionais que não apresentassem condições financeiras de arcar com o piso salarial determinado para o âmbito nacional. Aliado ao fato de o orçamento da União apresentar seus recursos em grande parte vinculados e comprometidos com as universidades e pagamento de aposentados do serviço público federal, as dificuldades de financiamento de um projeto deste teor seriam imensas. Além disso, tal decisão incorreria na nacionalização da discussão salarial dos professores da educação básica, o que levaria a negociação sindical para o nível federal (MENEZES, 2005). Esta linha de argumentação serviu de base para que se optasse por uma via alternativa, neste caso, o salário médio.

Outro ponto esclarecido pelo MEC foi o que se referia ao cálculo do valor mínimo⁷⁵ nacional por aluno. Para se chegar a este cálculo, foram levados em consideração dois parâmetros:

[...] (1) tomando-se como dividendo os recursos de transferências de impostos, resulta uma média nacional de R\$ 328,00 e a proposta de garantia de R\$ 300,00 aproxima a realidade dos Estados mais pobres à realidade nacional. Na verdade o MEC trabalhava com a previsão de um investimento mínimo equivalente a 90% da média nacional; (2) as organizações internacionais recomendam um mínimo de gasto de US\$ 215,00 e a proposta se situa bem acima⁷⁶ deste limite (FARENZENA, 2001, p. 270).

Farenzena (2001) observa que nas explicações do MEC referentes ao valor mínimo nacional por aluno, ficava indicada a disposição de rebaixar tal valor, o que implicaria em uma complementação menor dos Fundos estaduais deficitários por parte da União, ainda que as colocações do Ministério tentassem justificar de maneira diferente.

Menezes (2005) destaca que outro dado contribuiu para que se fixasse o primeiro valor mínimo por aluno ao ano em R\$ 300,00 e tinha sua origem associada a algumas variáveis estipuladas para orientar um plano de carreira e remuneração do magistério – que conduziria a uma média salarial nacional em torno de R\$ 300,00. De acordo com o Ministro Paulo Renato de Souza, esse valor coincidia com o número estipulado no Fórum Permanente do Magistério. Assim:

[...] o fato de o valor referendado pelo organismo internacional para alavancar a educação básica na América Latina coincidir com uma média salarial para os professores, quando da determinação de um valor mínimo por aluno ao ano da ordem de R\$ 300,00, que, por sua vez, coincidia com o valor apresentado como referência para o PSPN pelo Fórum, contribuiu para que o ministro decidisse pelos R\$ 300,00 quando da definição do primeiro valor mínimo nacional por aluno ao ano (MENEZES, 2005, p. 179).

Foram realizadas pela CESP nove audiências públicas, no período de 18 de janeiro a 27 de março de 1996, nas quais foram ouvidos 21 representantes de associações, universidades, especialistas em educação e autoridades. Alguns dos depoimentos e dos

⁷⁵ A quantia do primeiro valor mínimo por aluno ao ano estipulado para o contexto nacional foi definida pelo ministro Paulo Renato de Souza, em conjunto com a secretária de Política Educacional, professora Eunice Durhan. A delimitação do valor - que seria reajustado anualmente por decreto presidencial - tomou como referência uma indicação apresentada num estudo de uma organização internacional, que recomendava um gasto aluno mínimo ao ano, em torno de US\$ 250,00 (MENEZES, 2005).

⁷⁶ Isto porque, à época destas discussões havia a paridade de valor entre o real e o dólar.

debates executados na Câmara dos Deputados nessas audiências serão objetos de descrição na sequência.

A CNTE foi ouvida por meio do assessor da entidade, Professor João Monlevade e seu presidente Carlos Augusto Abicalil, na quinta e décima quarta audiências públicas. Na quinta sessão Monlevade tratou primeiramente do tema referente à priorização do ensino fundamental. Em sua argumentação, a PEC estaria tomando uma posição perigosa ao privilegiar esta etapa de ensino e não estabelecer a progressiva implantação do ensino médio e da educação infantil. Em seu entendimento, “[...] priorizar o ensino fundamental de forma isolada acabaria por prejudicar o próprio ensino fundamental, já que muitos estudos apontam a contribuição da educação infantil para o desempenho no 1º grau e do ensino médio para a formação do cidadão” (apud FARENZENA, 2006, p. 290).

No que se refere à distribuição de responsabilidades, Monlevade situou o regime de colaboração como decorrente da situação federativa e, por isso, havia responsabilidades dos três níveis de governo. Neste sentido, a PEC representaria um avanço ao utilizar a matrícula como o indicador para a distribuição equânime dos recursos. Contudo, Monlevade chama a atenção para um grave problema, que seria:

[...] tirar da União a responsabilidade de aplicar 50% dos recursos vinculados à educação no ensino fundamental, o que se relaciona com o cálculo de um gasto mínimo segundo as disponibilidades financeiras atuais e não pelas necessidades da qualidade do ensino (FARENZENA, 2006, p. 290).

Em relação à definição de um custo mínimo, Monlevade afirmou que este somente seria viável se fosse consenso no Congresso e desde que não partisse dos recursos existentes, mas sim de um esforço para jogá-lo a patamares superiores. Monlevade informou possuir dados que:

[...] demonstravam a possibilidade de garantir 600 reais por aluno, por ano, na educação básica. Este valor foi obtido somando os recursos da receita de impostos – 9% dos federais e 25% dos governos subnacionais – mais aqueles do salário-educação e dividindo pelo número de alunos da educação básica (FARENZENA, 2006, p. 290).

O assunto tratado de maneira mais extensa por Monlevade foi a questão da valorização dos profissionais da educação. Observou que, diante da longa história de desvalorização do professor brasileiro, fazia-se necessário um Fundo como aquele que estava

sendo proposto, desde que contemplasse e/ou corrigisse alguns aspectos, dentre eles: (i) a abrangência, pois o Fundo deveria incluir todos os professores da educação básica; (ii) a concepção, devido a necessidade de se direcionar as ações na perspectiva do custo-aluno-qualidade. Monlevade reivindicou ainda a necessidade de um piso salarial profissional nacional, capaz de caracterizar a profissão docente como profissão única (FARENZENA, 2006).

Os representantes do MEC também fizeram parte dos debates das audiências públicas, onde assumiram o papel de defender a proposta do Executivo. Nesta ocasião, reiteraram que a indefinição na distribuição de encargos entre as esferas de governo se constituía como um dos principais entraves à correta aplicação dos recursos vinculados à educação, por isso enfatizaram a necessidade de se delimitar as responsabilidades de Estados e municípios para com o ensino fundamental – justificada pela diversidade de situações existentes.

No que se refere ao papel da União, os representantes do MEC negaram que este ente federado estivesse se eximindo de suas responsabilidades para com o ensino fundamental, uma vez que lhe caberia complementar os Fundos que não conseguissem atingir o valor mínimo nacional por aluno. Confrontados com o fato de a PEC do Executivo representar retrocesso – por não subvincular recursos da receita de impostos da União para o financiamento do ensino fundamental – os depoentes do MEC argumentaram que a subvinculação vigente no texto constitucional da ordem de 50%, se referia ao conjunto do Poder Público, e não a cada uma das esferas de governo. Assim reconheceram que:

[...] a União nunca havia aplicado metade dos recursos vinculados à educação na erradicação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental, mas tal se justifica pelos gastos da União com o ensino superior. Portanto, manter e cumprir essa subvinculação inviabilizaria o financiamento da rede federal de ensino superior e escolas técnicas (FARENZENA, 2006, p. 281).

Ao final dos debates nas audiências públicas e das discussões na Câmara dos Deputados, a PEC nº. 233-A/95 recebeu 46 Emendas. Com base na análise dessas Emendas foi redigido o Substitutivo do Relator José Jorge (PFL/PE). Em suma, o Substitutivo mantém a proposta do Executivo em seus aspectos centrais, a saber:

(i) acolhe a ideia de intervenção nos Estados que não aplicarem os recursos constitucionais na manutenção e desenvolvimento do ensino; (ii) define o dever do Estado com a obrigatoriedade e gratuidade do ensino fundamental e

retira o dever de estender progressivamente a obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio, prevendo quanto a esse nível de ensino a sua progressiva universalização; (iii) define a função supletiva e redistributiva da União, delegando responsabilidades aos Estados, DF e municípios, sem definir a atribuição da União quanto ao oferecimento dos níveis de ensino; (iv) cria o FUNDEF, vinculando recursos de transferência dos Estados e municípios ao ensino fundamental (OLIVEIRA, 2000, p. 56).

Após votação na CESP, o Substitutivo do Relator foi aprovado⁷⁷ e consubstanciou-se na Proposta submetida à votação na Câmara dos Deputados: a PEC nº. 233-B/95. Esta PEC foi discutida, votada e aprovada em dois turnos⁷⁸, da maneira como prevê a CF/88 e o Regimento Interno da Câmara.

No Plenário da Câmara, a discussão sobre a PEC nº. 233-B/95 focalizou aspectos distintos da Proposta. Para os seus defensores o destaque estava na valorização do magistério e na justiça social que o FUNDEF promoveria, para seus opositores o destaque estava na insuficiência desse mecanismo de financiamento para a universalização do ensino de qualidade (OLIVEIRA, 2000).

Em 25 de junho de 1995 a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados encaminha a versão PEC 233-D/1995 ao Senado Federal, onde recebeu a identificação PEC 30/96, foi para análise na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) desta Casa e, em dois meses foi apreciada e aprovada⁷⁹. O relator da matéria foi o Senador Lúcio Alcântara (PSDB/CE), que em sua análise destacou três conceitos-chave da referida PEC: eficácia; racionalidade e equidade.

⁷⁷ Com os votos contrários dos Deputados Ivan Valente (PT-SP), Esther Grossi (PT-RS), Pedro Wilson (PT-GO) e Lindbergh Farias (PCdoB-RJ). O voto em separado dos três primeiros Deputados tinha como anexo uma proposta de substitutivo à PEC nº. 233-A/95 diferente daquela apresentada pelo Relator. Nesta proposta, que não foi aprovada, definia-se: (i) o ensino superior e a educação tecnológica deverão ser oferecidos pela União; (ii) a distribuição de responsabilidades e de recursos financeiros em educação pública entre União, Estados e municípios tomará por base a população e as receitas de impostos; (iii) a assistência financeira da União deverá ser feita aos Estados e DF com base no custo-aluno-qualidade; (iv) os recursos constitucionais de impostos e transferências destinados à educação nos Estados, DF e municípios deverão ser geridos por *Fundos de Desenvolvimento da Educação Básica Pública e Valorização dos Profissionais de Educação*, sob responsabilidade da representação dos Poderes Públicos Executivo, Legislativo, e da sociedade civil; (v) os Poderes Públicos deverão destinar 50% dos recursos constitucionais reservados para a educação com o fim de eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental; (vi) a distribuição das responsabilidades educacionais entre os entes federados deverá ser estabelecida por Planos Municipal e Estadual de Educação (OLIVEIRA, 2000, p. 57).

⁷⁸ No primeiro turno votaram 455 Deputados, dentre os quais 350 votaram “sim”, 94 votaram “não” e 11 abstiveram-se. No segundo turno, votaram 442 Deputados, sendo que 358 votaram “sim”, 82 “não” e 02 abstiveram-se (OLIVEIRA, 2000).

⁷⁹ Votaram 58 Senadores no primeiro turno, sendo 57 pelo “sim”, e um pelo “não” à proposta. No segundo turno votaram 57 Senadores, sendo 53 pelo “sim”, e um pelo “não”. O voto contrário foi o do Senador Francelino Pereira (PFL-MG), que, depois de pronunciado pela Mesa o resultado, pediu ao Presidente da Sessão que registrasse em ata o seu voto favorável à PEC (OLIVEIRA, 2000).

O Relator afirma em seu Parecer que, apesar das mudanças introduzidas no processo de tramitação na Câmara dos Deputados, mantiveram-se os princípios essenciais definidos na Proposta do Executivo. Em relação ao FUNDEF, entende que:

[...] a racionalização dos recursos que os seus mecanismos promovem vem corrigir o grande problema brasileiro da ineficiência nos gastos educacionais. Embora o volume de recursos públicos para a educação não seja o ideal, entende-se que deveria promover resultados mais eficazes, o que não ocorre em função de fatores como “a sobreposição de iniciativas, o uso de critérios aleatórios nas distribuições, a debilidade dos processos de avaliação de resultados e o peso excessivo das estruturas burocráticas”, que consomem grande parte dos recursos educacionais (OLIVEIRA, 2000, p. 61 e 62).

O Parecer do Relator defende ainda que a administração dos recursos por meio do FUNDEF ganha em racionalidade e equidade, uma vez que, como critério de eficácia, os entes federados que não se empenharem nas suas obrigações educacionais serão punidos com perda de uma parcela significativa de suas receitas. Acerca disso, o Parecer reitera que:

[...] As transferências de recursos no interior de cada estado que a medida pode gerar, em prol da equidade, devem exigir a compreensão de alguns municípios mais ricos, que de fato só terão a ganhar com a melhoria geral e mais uniforme do ensino fundamental. [...] Além disso, é preciso administrar com especial habilidade os efeitos que a medida deverá gerar nos demais níveis de ensino, desde a questão mais premente dos níveis salariais docentes até a necessidade de ampliação da rede escolar e melhoria também de seus serviços (BRASIL, 1996 apud OLIVEIRA, 2000, p. 62).

Da maneira como exposta, o Parecer acolhe a PEC 30/96 e o CCJC vota pela sua aprovação. Depois, a Proposta é encaminhada para discussão em Plenário, onde recebe duas Emendas: (i) a Emenda nº. 02, de autoria do Senador José Bianco (Sem Registro-RO) e outros; e (ii) a Emenda nº. 03, de autoria de José Eduardo Dutra (PT-SE) e outros.

A Emenda nº. 02 pleiteava que os 60% fossem destinados ao pagamento não só dos professores, mas que seja estendido a remunerar também o pessoal de apoio⁸⁰ do ensino fundamental no exercício da função. No Parecer, o Relator indica pela rejeição⁸¹ da Emenda, – apesar de reconhecer seu caráter positivo – devido à escassez de recursos financeiros obrigar a imprescindível hierarquia das prioridades que se deveria estabelecer. Para justificar

⁸⁰ Na justificativa da Emenda nº. 02 entende-se que o pessoal de apoio a que se refere, não são apenas os especialistas, mas também os funcionários das redes de ensino, e que sua inclusão evitaria excessiva disparidade de vencimentos, além da necessária valorização destes profissionais.

⁸¹ Em seu posicionamento foi acompanhado de 44 Senadores, contra 12 favoráveis a sua aprovação.

seu posicionamento, o Relator utiliza-se de resultados de pesquisas nacionais que “[...] não constatarem qualquer efeito tangível do pessoal de apoio no rendimento dos alunos, enquanto que certas características e procedimentos dos professores têm resultados positivos” (FAREZENNA, 2006, p. 316).

A Emenda nº. 03 propunha três mudanças:

(i) ampliar a abrangência da aplicação de recursos do fundo redistributivo determinando que o mesmo fosse um “Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério”, sob a justificativa de que é indispensável a universalização do conhecimento enquanto um bloco integral; (ii) que os critérios de distribuição dos recursos do fundo entre o estado e seus municípios fossem definidos em lei, e não, previamente, conforme o número de alunos, justificando que este é um tema que merece mais debate e aprofundamento; (iii) elevar a proporção e ampliar as possibilidades de alocação da subvinculação da União, devendo esta aplicar pelo menos o equivalente a 50% dos recursos vinculados na manutenção e desenvolvimento da educação básica e na erradicação do analfabetismo, sob a justificativa de que a diminuição dos recursos da União seria um retrocesso e contraditória aos princípios da obrigatoriedade e universalização da educação (FAREZENNA, 2006, p. 316).

Esta Emenda também foi rejeitada pelo Relator, mais uma vez, sob a justificativa da eleição de prioridades para se alcançar metas mais realistas, ao invés de simplesmente dispersar recursos. Argumenta ainda que a ampliação dos recursos para a educação básica feriria os princípios da eficiência, da qualidade e da equidade (OLIVEIRA, 2000).

Com isso, a PEC nº. 30/96 foi aprovada no dia 12 de setembro de 1996, praticamente nos mesmos termos em que foi encaminhada pela Câmara dos Deputados.

A proposta de Emenda Constitucional aprovada pelas duas Casas do Congresso Nacional significou, nas palavras de Oliveira (2000):

[...] a redistribuição dos recursos mínimos existentes para a manutenção e desenvolvimento do ensino no âmbito dos Estados, DF e municípios através de um mecanismo contábil – o FUNDEF – que focaliza os investimentos educacionais no ensino fundamental e pune com perda de receita aqueles que não mantiverem e/ou não ampliarem suas redes nesse nível de ensino (p. 65).

Com a nova redação dada a CF/88, o § 7º do artigo 60 do ADCT passa a ter a seguinte redação: “a Lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno”. Abaixo no Quadro 05 estão compiladas as informações

referentes às determinações constitucionais decorrentes da EC 14/96, que incidiram diretamente sobre o financiamento da educação básica:

Quadro 05: Destaques de Interesse do Financiamento da Educação Básica na Constituição Federal (redação original) e na Emenda Constitucional 14/96

| Documento/Temática | Constituição Federal (redação de 1988) | Constituição Federal (Redação dada pela Emenda 14/96) Modificações Propostas |
|--|--|---|
| Descentralização | Previsão de existência dos sistemas federal, estaduais e municipais de ensino. | Institui o FUNDEF – inclui na autonomia financeira de Estados e municípios; o FUNDEF é de natureza contábil. |
| Regime de Colaboração | Organização dos sistemas de ensino da União, Estados e municípios em regime de colaboração; assistência financeira da União aos Estados e municípios. | Estados e municípios devem definir formas de colaboração; União exerce função supletiva e redistributiva, mediante assistência financeira aos Estados e municípios; institui o FUNDEF – redistribuição de recursos entre Estado e municípios e complementação da União. |
| Controle público e social da gestão financeira | Intervenção nos municípios pela não aplicação da receita vinculada à MDE | Intervenção também nos Estados, pelo mesmo motivo. |
| Estabilidade relativa do volume de recursos disponíveis para a educação | Vinculação à MDE de 18% e 25% da receita de impostos da União e Estados/municípios, respectivamente; salário-educação como fonte adicional de financiamento do EF, com deduções. | Institui o FUNDEF – o “perde” ou “ganha” do Estado e de cada município altera a disponibilidade de recursos; o FUNDEF está previsto para 10 anos; complementação da União aos fundos estaduais, de acordo com um valor mínimo anual por aluno; é excluída a possibilidade de deduções no valor devido de salário-educação (dispositivo aprovado no Plenário da CD). |
| Hierarquização da alocação de recursos financeiros | Prioridade de atuação dos municípios na Pré-Escola e EF; prioridade financeira ao ensino obrigatório; recursos vinculados para a MDE; recursos públicos para escolas públicas, podendo ser destinados para escolas privadas e bolsas de estudo, dadas algumas condições; 50% dos recursos vinculados das três esferas devem ser destinados à alfabetização e EF (1988-1998). | Prioridade de atuação: (i) da União no financiamento da rede pública federal e na assistência financeira aos Estados e município; (ii) dos municípios na EI e EF; (iii) dos Estados no EF e EM; a colaboração Estado-municípios deve priorizar a universalização do ensino obrigatório; a assistência financeira da União objetiva a equalização de oportunidades educacionais e a garantia do padrão mínimo de qualidade do ensino; 60% dos recursos vinculados de Estados e municípios são para o EF; 15% do FPM, FPE, ICMS e IPI-Exp., dos Estados e municípios, compõem o FUNDEF e são para o EF; 60% dos recursos do FUNDEF são para pagamento de professores; a União deve aplicar 30% do equivalente aos seus recursos vinculados para alfabetização e EF. |
| Objetivação de critérios para fixação e distribuição dos recursos | Não menciona. | Estabelece as fontes de recursos e respectivos percentuais dos fundos estaduais; redistribuição dos recursos dos fundos proporcionalmente ao número de alunos; garantia de valor mínimo por aluno como critério de complementação da União aos fundos estaduais; ajuste progressivo das contribuições aos fundos, para garantir um valor por aluno correspondente a padrão mínimo nacional de qualidade do ensino. |

Fonte:Farenzena(2007).

Após a promulgação da EC 14/96, em 19 de setembro de 1996, o Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº. 2.380/1996 (PL nº. 2.380/96), com solicitação de regime de “urgência⁸² urgentíssima”.

Depois de aprovada, a proposição seguiu para sanção e, através da Mensagem Presidencial nº. 1.439 de 1996, o Congresso recebeu o comunicado de veto parcial⁸³ ao agora Projeto de Lei (PL nº. 92/96) em tela. A Mensagem sugeria veto a três dispositivos do PL nº. 92/96, que se resume em: (i) veto⁸⁴ ao inciso II do Parágrafo 1º do artigo 2º, que estabelecia que as matrículas no ensino fundamental nos cursos de jovens e adultos, na modalidade de suplência, deveriam ser computadas para a distribuição dos recursos do Fundo; (ii) veto⁸⁵ ao Parágrafo 2º do artigo 15, que determinava a repartição, entre cada Estado e seus municípios, de 70% da cota estadual do salário-educação, proporcionalmente às matrículas de cada rede de ensino; (iii) veto⁸⁶ ao dispositivo que proibia a utilização dos recursos do salário-educação para a complementação da União aos fundos (§ 5º do artigo 6º) (FARENZENA, 2000). Estes vetos foram mantidos⁸⁷ nestes termos pelo Congresso Nacional. Assim foi encerrado o processo que deu origem à Lei nº. 9.424 de 20 de dezembro de 1996 que, entre outras coisas, regulamentou o FUNDEF.

⁸² O regime de urgência, tal qual define o Regimento da Câmara dos Deputados, implica a dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentais para que determinada proposição seja considerada até sua decisão final (BRASIL, 1994).

⁸³ Segundo a Constituição Federal de 1988 determina no § 1º do artigo 66 “se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto”.

⁸⁴ Segundo a Mensagem, a inclusão destas matrículas seria temerária “do ponto de vista da precisa repartição de recursos”, pois: (i) o cômputo dessas matrículas pode provocar a expansão da oferta através de cursos oferecidos sem qualidade, apenas para que Estados e/ou municípios garantam uma fatia maior de recursos; (ii) a falta de dados estatísticos consistentes do alunado do ensino supletivo; (iii) dada a especificidade dos cursos supletivos, ficaria difícil a confirmação da frequência ou da própria existência do aluno; (iv) o alunado do ensino supletivo não será levado em conta para a repartição de recursos, mas será destinatário dos benefícios do Fundo (FARENZENA, 2000, p. 320).

⁸⁵ A justificativa para este veto trata das responsabilidades dos Estados e municípios para com o ensino fundamental e, substantivamente, declara que a forma e percentual de distribuição da cota estadual deve ser fixada pelo Poder Legislativo dos Estados (FARENZENA, 2000, p. 320).

⁸⁶ Este veto foi recomendado pelo Ministro da Fazenda, baseado no fato de que a lei não deve impor restrição ao uso de fontes específicas para o pagamento das despesas do Fundo, sob pena de agravar a já excessiva rigidez orçamentária da administração pública (FARENZENA, 2000, p. 320).

⁸⁷ Segundo os Parágrafos 4º e 5º do artigo 66 da Constituição Federal de 1988, os vetos do Presidente da República deverão ser apreciados em sessão conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, dentro de trinta dias a contar do seu recebimento, podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto. Neste caso, o Projeto de Lei vetado, ou parte dele, é novamente encaminhado ao Presidente da República para promulgação.

2.1.4. O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO FUNDEF NO BRASIL

2.1.4.1. A LEI Nº. 9.424 DE 24 DE DEZEMBRO DE 1996: COMPOSIÇÃO, APLICAÇÃO, ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DOS RECURSOS DO FUNDEF

A Lei nº. 9.424 de 24 de dezembro de 1996 regulamentou a vigência, composição e aplicação dos recursos, acompanhamento e controle social dos recursos para a educação.

Quanto à composição, o FUNDEF é formado por recursos provenientes do FPM, FPE, além de recursos próprios da União. Esta composição baseava-se na ideia de que tais recursos – principalmente o FPE – garantiriam proporção maior de recursos *per capita* por habitante nos Estados menos desenvolvidos, que – aliados aos recursos provenientes do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados arrecadados nos Estados mais desenvolvidos – acabaria por manter a concepção de redistribuição de recursos para o FUNDEF. Assim, na visão de seus idealizadores, poderia se atribuir o princípio da subsidiariedade ao Fundo, ainda que sua abrangência fosse determinada pela participação do FPM, FPE e complementação da União (ROSSINHOLI, 2010).

A Lei nº. 9.424 de 24 de dezembro de 1996, que regulamentou o FUNDEF, estabeleceu a seguinte composição para o Fundo:

§ 1º O Fundo referido neste artigo será composto por 15% (quinze por cento) dos recursos:

I - da parcela do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS, devida ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios, conforme dispõe o art. 155, inciso II, combinado com o art. 158, inciso IV, da Constituição Federal;

II - do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE e dos Municípios - FPM, previstos no art. 159, inciso I, alíneas a e b, da Constituição Federal, e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966;

III - da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI devida aos Estados e ao Distrito Federal, na forma do art. 159, inciso II, da Constituição Federal e da Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989.

§ 2º Inclui-se na base de cálculo do valor a que se refere o inciso I do parágrafo anterior o montante de recursos financeiros transferidos, em moeda, pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações, nos termos da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, bem como de outras compensações da mesma natureza que vierem a ser instituídas.

§ 3º Integra os recursos do Fundo a que se refere este artigo a complementação da União, quando for o caso, na forma prevista no art. 6º.

Art. 3º Os recursos do Fundo previstos no art. 1º serão repassados, automaticamente, para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao Fundo, instituídas para esse fim e mantidas na instituição financeira de que trata o art. 93 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

Art. 6º A União complementarará os recursos do Fundo a que se refere o art. 1º sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Observamos que o FUNDEF é constituído pelas receitas das três esferas governamentais e, em determinados casos, pela complementação da União. Tais contribuições são obrigatórias, automáticas e incidem sobre as receitas próprias e transferidas constitucionalmente, vinculadas à educação desde a CF/88. Dentro desta engenharia, não são gerados recursos novos para o ensino fundamental, com exceção nos Estados que recebem complementação da União, ou seja, os recursos são redistribuídos no âmbito de cada Estado. Esta suplementação não significa nova fonte de recursos, pois o Fundo simplesmente subvincula aqueles anteriormente existentes (da receita de impostos e do salário-educação), o que dá a falsa impressão de que os recursos para o ensino fundamental foram ampliados com o FUNDEF. Porém, ainda que a subvinculação da receita de impostos dos Estados e municípios tenha passado de 50% para 60%, temos que considerar que houve redução da participação da União, de 50% para 30% (GEMAQUE, 2004).

Para Gemaque (2004), a natureza e a configuração do FUNDEF o caracterizam como um fundo de gestão, haja vista sua dinâmica consistir – em um primeiro momento – na centralização dos recursos, para depois redistribuí-los na proporção do número de matrículas existentes nas respectivas redes de ensino. Para a autora, essa estrutura não visa à ampliação dos recursos, mas à focalização da sua aplicação, fato que corrobora a assertiva de que o FUNDEF não é um Fundo canalizador de novos recursos – tal como o FNDE –, mas de gerenciamento, cuja tarefa foi concedida à União que o criou e o gerencia.

A aplicação/distribuição dos recursos do FUNDEF, segundo a Lei nº. 9.424/96 estabelece que:

Art. 2º Os recursos do Fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização de seu Magistério.

§ 1º A distribuição dos recursos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o Governo Estadual e os Governos Municipais, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando-se para esse fim:

I - as matrículas da 1ª a 8ª séries do ensino fundamental;

§ 2º A distribuição a que se refere o parágrafo anterior, a partir de 1998, deverá considerar, ainda, a diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimento, adotando-se a metodologia de cálculo e as correspondentes ponderações, de acordo com os seguintes componentes:

I - 1ª a 4ª séries;

II - 5ª a 8ª séries;

III - estabelecimentos de ensino especial;

IV - escolas rurais.

§ 3º Para efeitos dos cálculos mencionados no § 1º, serão computadas exclusivamente as matrículas do ensino presencial.

O Decreto nº. 2.264 de 24 de dezembro de 1997 – que regulamentou a Lei nº 9.424/96, em âmbito federal – acrescenta em relação à distribuição dos recursos do FUNDEF, que:

Art. 2º O valor destinado ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério em cada Unidade da Federação será creditado em contas individuais e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos respectivos Municípios, mediante aplicação de coeficientes de distribuição a serem fixados anualmente.

§ 1º Para o estabelecimento dos coeficientes de distribuição serão considerados:

a) o número de alunos matriculados nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, apurado no Censo Escolar do exercício anterior ao da distribuição, considerando-se para este fim as matrículas de 1ª a 8ª séries do ensino fundamental regular;

b) a estimativa de novas matrículas, elaborada pelo Ministério da Educação e do Desporto;

c) a diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e os tipos de estabelecimentos, conforme previsto no § 2º do artigo 2º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

§ 3º Com base no Censo Escolar e nas demais informações publicadas, o Ministério da Educação e do Desporto elaborará a tabela de coeficientes de distribuição dos recursos do Fundo, e a publicará no Diário oficial até o último dia útil de cada exercício, para utilização no ano subsequente, remetendo as planilhas de cálculo ao Tribunal de Contas da União, para exame e controle.

§ 4º Somente será admitida revisão dos coeficientes de que trata o § 2º deste artigo se houver determinação do Tribunal de Contas da União, nesse sentido.

§ 5º O repasse dos recursos nos termos do "caput" deste artigo será efetuado nas mesmas datas do repasse dos recursos de que trata o artigo 159 da Constituição, observados os mesmos procedimentos e forma de divulgação.

2.1.4.2. A IMPLANTAÇÃO DO FUNDEF: DIVERGÊNCIAS ENTRE A LEI E A REALIDADE

O processo de implantação do FUNDEF no Brasil teve início em 1º de janeiro de 1998, mas foi antecipado no Estado do Pará⁸⁸, onde foi implantado no ano de 1997 com base na Lei⁸⁹.

Davies (2001) observa que dentre os muitos problemas do FUNDEF, o principal é que – embora tenha sido apresentado como um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – não trouxe dinheiro novo para a educação como um todo, uma vez que se trata de um mecanismo de redistribuição de recursos previamente existentes e, anteriormente vinculados à educação. Deste modo, o que acontece concretamente – pelo mecanismo ter como critério de redistribuição dos recursos o número de matrículas no ensino fundamental – é que apenas alguns governos estaduais e municipais ganharam dinheiro novo. Em contrapartida, outros entes federados perderam na mesma proporção. De acordo com Davies (2001, p. 24) o ganho ou perda do governo com o FUNDEF é definido:

[...] pela diferença entre o que contribui para ele (15% do ICMS, FPM, IPI-Exportação e LC 87/96, no caso dos municípios, e 15% do ICMS, FPE, IPI-Exportação e LC 87/96, no caso dos Estados) e o que recebe na distribuição do fundo em âmbito estadual (montante calculado de acordo com o número de matrículas no ensino fundamental regular contabilizadas no censo do MEC) mais a complementação federal (se houver) e os rendimentos financeiros com tais receitas do FUNDEF. Também vale a pena frisar que a receita adicional com o FUNDEF deve ser contabilizada com acréscimo ao percentual mínimo, e não na base de cálculo do mínimo [...].

Em consequência desta sistemática, os governos que ganham têm mais condições de desenvolver o ensino em sua rede, o que acaba se tornando muito mais difícil de ser feito nos governos que perdem. Contudo, isso não significa que os governos que ganham irão de fato desenvolver suas redes (DAVIES, 2001).

Dados do Censo Escolar de 1998 apontam que naquele ano, as redes municipais de ensino foram responsáveis, isoladamente, por todas as novas matrículas no ensino fundamental. Enquanto outras redes apresentaram diminuição, a pública municipal teve 21,8% de matrículas a mais, totalizando 2,7 milhões de alunos. A rede pública estadual

⁸⁸ Os Parágrafos 4º e 5º do artigo 1º da Lei nº. 9.424, que regulamentou o FUNDEF, determinava que “A implantação do Fundo poderá ser antecipada em relação à data prevista neste artigo, mediante lei no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal (§ 4º)” e “No exercício de 1997, a União dará prioridade, para concessão de assistência financeira, na forma prevista no artigo 211 § 1º, da CF, aos Estados, ao Distrito Federal, e aos municípios nos quais a implantação do Fundo for antecipada, na forma prevista no parágrafo anterior (§ 5º)”.

⁸⁹ Antecipação regulamentada no Estado do Pará pela Lei Estadual nº. 6.044 de 16 de abril de 1997.

perdeu 837 mil alunos (-4,6%). Abaixo, na Tabela 01, temos um panorama mais completo da dinâmica das matrículas no ensino fundamental durante o período de vigência do FUNDEF:

Tabela 01: Matrículas no Ensino Fundamental – Regiões e Esferas Governamentais (1997-2006)

| Região | 1997 | | | 1998 | | | 1999 | | | 2000 | | | 2001 | | |
|-----------|-------------|-------------|-------------------|-------------|-------------|-------------------|-------------|-------------|-------------------|-------------|-------------|-------------------|-------------|-------------|-------------------|
| | ME % | MM % | T |
| NO | 63,1 | 36,9 | 2.835.063 | 52,0 | 48,0 | 3.053.763 | 49,3 | 50,7 | 3.164.547 | 45,1 | 54,9 | 3.134.914 | 43,3 | 56,7 | 3.125.135 |
| NE | 42,7 | 57,3 | 9.911.994 | 37,6 | 62,4 | 11.107.969 | 36,0 | 64,0 | 11.526.350 | 34,5 | 65,5 | 11.545.629 | 32,6 | 67,4 | 11.482.302 |
| CO | 69,4 | 30,6 | 2.227.159 | 66,6 | 33,4 | 2.327.287 | 65,0 | 35,0 | 2.395.177 | 62,8 | 37,2 | 2.362.686 | 60,7 | 39,3 | 2.300.883 |
| SD | 71,4 | 28,6 | 11.442.215 | 64,9 | 35,1 | 11.710.686 | 61,5 | 38,5 | 11.670.737 | 59,1 | 40,9 | 11.471.040 | 56,4 | 43,6 | 11.202.363 |
| S | 57,3 | 42,7 | 4.118.641 | 56,2 | 43,8 | 4.180.319 | 55,0 | 45,0 | 4.107.914 | 54,2 | 45,8 | 4.077.656 | 53,3 | 46,7 | 4.041.387 |
| BR | 59,3 | 40,7 | 30.535.072 | 53,3 | 46,7 | 32.380.024 | 50,8 | 49,2 | 32.864.725 | 48,7 | 51,3 | 32.591.925 | 46,6 | 46,6 | 32.152.070 |
| Região | 2002 | | | 2003 | | | 2004 | | | 2005 | | | 2006 | | |
| | ME % | MM % | T |
| NO | 41,4 | 58,6 | 3.167.475 | 39,9 | 60,0 | 3.164.888 | 38,4 | 61,5 | 3.189.960 | 38,0 | 62,0 | 3.179.816 | 37,4 | 62,5 | 3.176.289 |
| NE | 30,6 | 69,3 | 11.353.435 | 27,2 | 72,7 | 10.914.327 | 25,4 | 74,5 | 10.503.399 | 23,9 | 76,0 | 10.185.782 | 23,2 | 76,7 | 9.835.843 |
| CO | 59,2 | 40,8 | 2.306.041 | 56,9 | 43,0 | 2.223.700 | 56,0 | 43,9 | 2.185.212 | 54,6 | 45,3 | 2.147.207 | 53,5 | 46,4 | 2.129.747 |
| SD | 54,3 | 45,6 | 11.037.750 | 52,7 | 47,2 | 10.832.953 | 51,3 | 48,6 | 10.818.004 | 49,9 | 50,0 | 10.739.468 | 48,9 | 51,0 | 10.739.796 |
| S | 51,9 | 48,1 | 4.024.462 | 51,3 | 48,6 | 4.000.759 | 50,7 | 49,2 | 3.959.746 | 50,3 | 49,7 | 3.879.791 | 49,8 | 50,2 | 3.907.980 |
| BR | 44,6 | 55,3 | 31.889.195 | 42,6 | 57,3 | 31.136.627 | 41,4 | 58,5 | 30.656.321 | 40,3 | 59,6 | 30.132.064 | 39,7 | 60,3 | 29.789.655 |

Fonte: Censo Escolar (1997-2006). ME: Matrículas Estaduais; MM: Matrículas Municipais; T (%): Total.

Ao analisarmos os dados da Tabela 01, observamos que a municipalização das matrículas do ensino fundamental avançou sobremaneira nas regiões Norte e Nordeste, a partir do ano de implantação nacional do FUNDEF (1998). Na região Norte, houve crescimento de 25,6 pontos percentuais de 1997 a 2006, e, na região Nordeste, o aumento foi de 19,4 pontos percentuais no mesmo período. A participação percentual das matrículas municipais saltou de 36,9% para 62,5% na região Norte e de 57,3% para 76,7% no Nordeste. Em consequência, a participação percentual das matrículas das redes estaduais foi reduzida de 63,1% para 37,4% na região Norte e de 42,7% para 23,26% no Nordeste. Não por acaso são nestas duas regiões que se encontram os municípios mais pobres do país.

Nas regiões mais privilegiadas economicamente – Sul e Sudeste – a municipalização também avançou, mas houve maior equilíbrio na oferta de matrículas entre as redes estaduais e municipais de ensino. Na região Sul, as matrículas municipais apresentaram aumento de 42,7% em 1997 para 50,2% em 2006, na região Sudeste o aumento foi de 28,6% para 51,0% no mesmo período. A região Centro-Oeste também apresentou crescimento equilibrado da participação percentual dos municípios na oferta de matrículas, saltando de 30,6% em 1997 para 46,41% em 2006.

Não há dúvidas de que o principal responsável pela mudança no perfil de atendimento educacional no período de 1997 a 2006 foi o FUNDEF. Ao atrelar grande parte dos recursos ao ensino fundamental regular, este Fundo induziu o processo de municipalização, o que acabou por acarretar efeitos negativos no atendimento da educação infantil e educação de jovens e adultos (DIDONET, 2006).

Pinto (2007) considera que esta mudança no padrão de divisão de responsabilidades desencadeada pelo FUNDEF, pouco contribuiu para aumentar a eficiência de gestão do sistema e menos ainda a qualidade do ensino, isto porque:

[...] Em geral, não houve consulta à comunidade escolar e os critérios de decisão foram essencialmente monetários: de um lado os Estados querendo reduzir seus alunos, de outro os municípios querendo ampliar suas receitas. A preocupação com a qualidade do ensino esteve, em geral, ausente em boa parte dos convênios de municipalização (PINTO, 2007, p. 880).

Castro e Duarte (2007) consideram, entretanto, que a transferência de matrículas para a esfera municipal ocorreu de maneira muito acelerada, o que não permitiu que os municípios se preparassem adequadamente para assumir estas responsabilidades. Os autores avaliam ainda que a municipalização – quando associada à ausência do efetivo controle social

e do regime de colaboração – tende a acarretar prejuízos à manutenção e ao desenvolvimento da etapa de ensino transferida, neste caso o ensino fundamental.

Outra consequência do aumento de participação dos municípios na oferta do ensino fundamental foi o rompimento do equilíbrio entre alunos atendidos e capacidade financeira dos municípios. Em outras palavras, embora os municípios já possuíssem um total de matrículas na educação básica maior que aquele apresentado pelos Estados, sua receita líquida de impostos era e continua sendo inferior àquela obtida pelos Estados, o que demonstra uma situação de grande fragilidade do atual sistema de financiamento. Pinto (2007) nos chama atenção para esse fato e ressalta que o sistema de financiamento da educação só não entrou em colapso porque o FUNDEF transferiu recursos de uma esfera de governo para outras.

Outro ponto importante que levantou discussões durante a implantação e vigência do FUNDEF foi o descumprimento da União da regra referente ao valor mínimo como média nacional. As críticas recaíram no fato deste valor ter sido congelado em R\$ 315,00 no ano de 1999, o que acarretou uma complementação da União muito abaixo do que realmente deveria ser pago.

Vasquez (2005) observa que o valor mínimo fixado pelo Executivo sempre ficou aquém do valor determinado pela Lei nº. 9.424/96. De acordo com o autor, -- considerando-se o disposto na referida lei e a previsão de receita apresentada quando da entrega pelo Executivo da proposta orçamentária ao Congresso Nacional – em 1998 teria ocorrido a complementação para 16 Estados, em 1999 para 11 Estados, em 2000 também para 11 Estados, em 2001 para 09 Estados e em 2002 e 2003 para 14 Estados. Segundo o autor, se em 1998 a diferença *per capita* de 1ª a 4ª série e de 5ª a 8ª série e educação especial ficou em R\$103,80, em 2003 esta diferença já era R\$ 287,80 para 1ª a 4ª série e R\$ 301,60 para 5ª a 8ª série e educação especial.

Callegari (2002) analisa o descumprimento da União em relação à complementação ao FUNDEF e enfatiza que o valor mínimo anual por aluno em 1998 deveria ter sido de R\$ 417,60. Esta distorção de valores teria ocorrido, principalmente, em função:

[...] do Poder Executivo não ter respeitado o Artigo 6º da Lei nº 9.424/96 que apresenta o estabelecimento do mínimo anual por aluno como resultado da previsão de receita total para o Fundo e a matrícula total do Ensino Fundamental no ano anterior acrescida do total estimado de novas matrículas. Por esta fórmula, o mínimo deveria se dar pela média nacional nos primeiros 5 anos de vigência do fundo (ROSSINHOLI, 2010).

Na Tabela 02 abaixo ilustrada observamos com mais detalhes os valores de complementação da União e o impacto sofrido no período de vigência⁹⁰ do FUNDEF, em virtude do descumprimento da Lei pela União:

Tabela 02: Valores de complementação da União ao FUNDEF e participação percentual na carga tributária total da União (1998-2005)

| Origem | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|--------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Complementação da União | 434.819 | 675.061 | 505.636 | 477.449 | 421.804 | 335.746 | 484.995 | 209.255 |
| P.P. | 3,29 | 4,43 | 2,86 | 2,38 | 1,84 | 1,33 | 1,70 | 1,13 |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. FUNDEF: Fundo de desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Boletim nº 1 ano I – boletim nº12 ano IX.

P.P.: Participação Percentual da complementação da União ao FUNDEF na carga tributária total da União.

A análise dos dados da Tabela 02 nos permite avaliar que a complementação da União representava em seu primeiro ano 3,29% do montante de arrecadação, apresentou aumento de 1,14 pontos percentuais no ano seguinte (1999) e em 2000 começou a apresentar queda significativa de 1,57 pontos percentuais. Essa tendência continuou e culminou em 2005 na redução deste valor a 1,13% da participação percentual na receita tributária total arrecadada pela União, representando em valores reais menos da metade do valor inicialmente pago em 1998. Estes dados refletem a desvalorização e o descumprimento da União em relação a sua responsabilidade supletiva estabelecida em Lei. Ressalta-se ainda que, o descumprimento das regras estabelecidas em Lei para o cálculo do repasse da complementação, fez com que o total de Estados beneficiados reduzisse significativamente. Inicialmente (1998) eram seis, aumentaram para oito em 1999, reduziram para sete em 2000 e no último ano de vigência do Fundo reduziram para apenas dois (Pará e Maranhão).

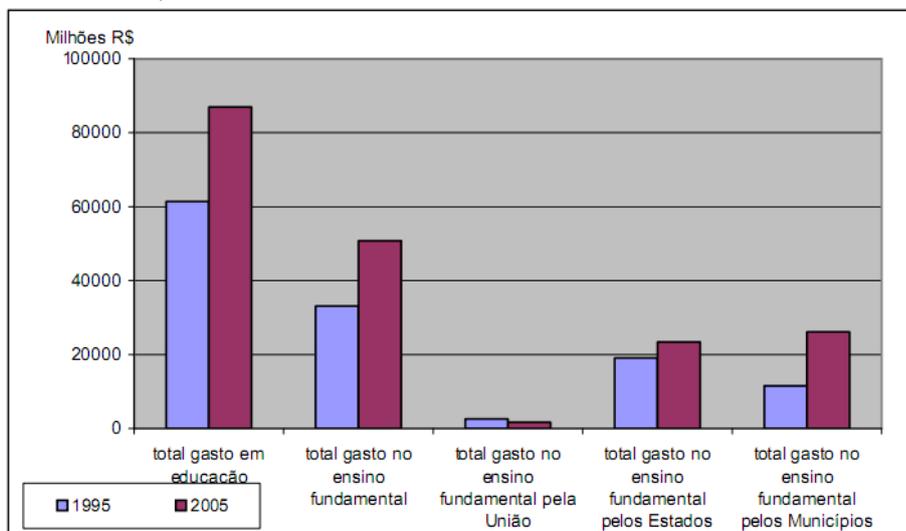
Castro⁹¹ (2007), ao analisar a relação de gastos em educação de 1995 a 2005, avalia que houve aumento de 42% dos gastos totais em educação no período analisado, mas enfatiza a significativa redução da participação relativa da União e dos Estados.

Para melhor compreensão, abaixo, no Gráfico 01, estão ilustrados os dados comparativos relativos à participação das unidades federadas no financiamento do ensino fundamental em 1995 e 2005.

⁹⁰ Na Tabela 02 falta o ano de 2006, que não consta, pois não tivemos acesso aos dados.

⁹¹ O autor utiliza o conceito de Gasto Público Educacional – GPEDu, incluindo os recursos financeiros brutos que são empregados pelo Setor Público na Educação, correspondendo ao custo de bens e serviços, inclusive bens de capital, sem dedução de depreciação.

Gráfico 01: Variação dos valores gastos com o financiamento do ensino fundamental pelos entes federados (União, Estados e Municípios): 1995- 2005 (em milhões de R\$).



Fonte: Castro; Duarte (2007).

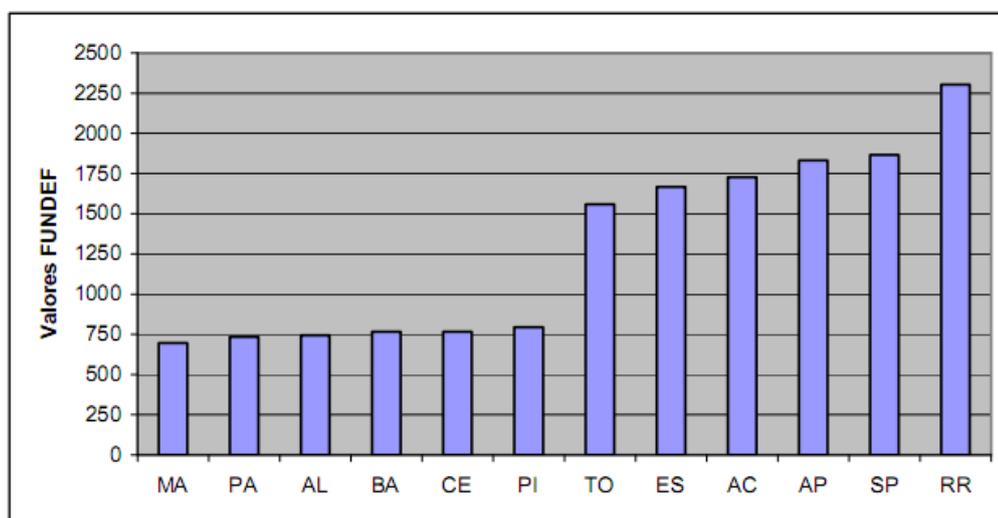
Os dados do Gráfico 01 nos possibilitam perceber que o gasto total com educação no Brasil aumentou significativamente (em torno de 50%) de 1995 a 2005. Deste montante, boa parte foi direcionada para o financiamento do ensino fundamental.

Quando comparados os gastos das três esferas de governo, observamos que os municípios apresentaram crescimento na participação percentual do financiamento da educação. Em 1995, esta participação representava 27,93% do montante dos recursos, e em 2005 já atingiam 38,9% do total. Em contrapartida tanto os Estados quanto a União diminuíram seus gastos de 48,27% e 23,8% em 1995, para 42% e 19,1% em 2005, respectivamente.

Estes dados corroboram a assertiva de muitos autores (ARELARO e KRUPPA, 2002; DIDONET, 2006; PINTO, 2006; CASTRO e DUARTE, 2007) de que a União acabou se desresponsabilizando pelo financiamento do ensino fundamental no período de vigência do FUNDEF.

No que se referem às desigualdades regionais, estudos têm demonstrado que a fixação de valores/aluno/ano defasados pela União acabaram por intensificá-las ao invés de reduzi-las, tal como era a argumentação à época de formulação do FUNDEF. Para melhor compreensão do impacto da diferenciação dos valores gastos por aluno, temos abaixo no Gráfico 02 os valores praticados em alguns Estados selecionados aleatoriamente a título de comparação:

Gráfico 02: Valores médios por aluno do ensino fundamental do FUNDEF praticados em 2006 em Estados selecionados – em R\$



Fonte: Boletim de dezembro de 2006 da Secretaria do Tesouro Nacional.

Pelo Gráfico 02, podemos observar a grande disparidade entre os Estados da federação. Excetuando-se os casos de Estados como Amapá, Acre e Roraima, – que por terem baixa densidade populacional apresentam valores elevados – tomamos como exemplo de desigualdade o valor/aluno de São Paulo. Este valor representa valor superior ao dobro praticado pelos Estados do Maranhão, Pará, Alagoas, Bahia, Ceará e Piauí. Nestes seis Estados os valores por aluno foram inferiores a R\$ 70,00/mês em 2006. Em relação a esta desvalorização, Pinto (2007, p. 886) observa que:

[...] Mesmo considerando o valor médio do FUNDEF, que em 2006 foi de cerca de R\$ 100,00, quantia que segundo a Emenda Constitucional n.º. 14 que criou o fundo, deveria ser o valor mínimo nacional, constata-se que é um valor muito inferior ao praticado por boa parte das escolas privadas e é cerca da metade do valor praticado pelo Chile, e 10% do valor praticado pelos Estados Unidos, quando se considera a paridade das moedas.

A CNTE já apontava esta tendência em 1999, quando o valor mínimo como média nacional por aluno foi congelado em R\$ 315,00, e da seguinte maneira avaliou a situação no documento intitulado “*FUNDEF: avaliação do primeiro ano*”:

[...] A crise instalada no país e as medidas de ajuste fiscal para tentar conter o desequilíbrio das contas públicas penalizam ainda mais setores já pouco priorizados, como a educação [...]. A priorização da educação cai definitivamente por terra quando analisamos os números, a partir de 1998, ano em que o FUNDEF entra oficialmente em vigor [...]. Mas, fruto da própria política recessiva do governo, as receitas federativas têm caído vertiginosamente [...]. Com as medidas do recente acordo com o FMI, o

Executivo aprofunda ainda mais a crise da educação pública [...]. Para a educação básica, o mesmo Valor-Mínimo-anual por aluno do FUNDEF praticado em 1998, já indica os prejuízos e as dificuldades pelas quais passarão a educação infantil, ensinos fundamental e médio. No caso específico do FUNDEF a matemática do governo aponta para uma redução no atendimento de alunos. A ideia já ventilada pelo MEC/INEP é a de restringir o FUNDEF apenas para as crianças de 7 a 14 anos, o que na prática excluiria mais de 7 milhões de alunos das escolas públicas (apud MARTINS, 2009, p. 162).

Na mesma direção, a UNDIME – no documento intitulado “*O FUNDEF na avaliação da UNDIME*” de 16/03/99 – apontava que:

[...] O congelamento do valor do custo-aluno em R\$ 315,00 apenas os estados e os municípios, favorecendo a posição do governo federal em diminuir sua participação em termos de complementação de recursos. A experiência de um ano mostrou que o Brasil possui condições financeiras para operar com um custo-aluno maior, cumprindo a lei proposta pelo próprio Executivo Federal (apud MARTINS, 2009, p. 163).

Em 2002, estas entidades apoiariam a movimentação promovida pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação junto ao Ministério Público, com o fim de garantir a aplicação da Lei do FUNDEF no que se referia aos valores/aluno/ano estipulados pela União e a consequente complementação.

Com a eleição do presidente Lula, a expectativa em relação a alterações ao valor mínimo aluno/ano foi logo frustrada. Em virtude disso, a CNTE enviou Carta dirigida aos Ministros da Fazenda, Casa Civil e Educação (Ofício nº 258/03), em que expressava seu descontentamento da seguinte maneira:

Desde sua implementação, em 1998, a Lei 9.424/96 tem sido descumprida, onerando Estados e Municípios, que deixam de receber mais recursos da União para investimento no Ensino fundamental. Com a posse do novo governo, considerávamos que essa ilegalidade fosse corrigida, haja vista que o assunto compunha a plataforma do candidato Luiz Inácio Lula da Silva. Para surpresa de todos, nesse ano de 2003, o governo federal não só deixou de cumprir a lei, mais uma vez, como tem praticado o menor valor “per capita” desde a implantação do FUNDEF: R\$ 446,00 e R\$ 468,30, quando o correto seria R\$ 700,00 e R\$ 735,00 (apud MARTINS, 2009, p. 165).

Com a mesma linha de argumentação, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação lançou Nota Pública em que manifestava “[...] indignação diante do fato de que a proposta de lei orçamentária (para 2004) encaminhada pelo governo ao Congresso Nacional,

caso aprovada, prevê perda real para a educação, de 13,4%, e não garante os recursos necessários ao cumprimento da Lei do FUNDEF [...]” (apud MARTINS, 2009, p. 165).

No que se refere ao controle social dos recursos do FUNDEF, Davies (2001) compreende que o Conselho do Fundo teve um potencial democrático bastante limitado por uma série de razões. Em primeiro lugar devido ao Conselho ter sido “mais estatal do que social”, uma vez que era composto mais por representantes do Estado que da sociedade. Segundo a Lei nº. 9.424/96, o Conselho Federal, por exemplo:

[...] terá no mínimo seis membros, três deles representando diferentes esferas do Estado (Executivo Federal, secretários Estaduais de Educação, secretários Municipais de Educação), 1 representando um órgão com forte viés estatal (o Conselho Nacional de Educação) e apenas 2 representando a sociedade (um da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e outro de pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental) (DAVIES, 2001, p. 39).

Essa organização repetiu-se na composição dos Conselhos Estaduais e, segundo Davies (2001), teria menos possibilidades de ocorrer no âmbito do município – devido à composição, ao menos formalmente prever a participação de no mínimo quatro membros, sendo apenas um da Secretaria Municipal de Educação. Contudo, – diante da predominância do clientelismo e do fisiologismo nas relações entre governantes e entidades representantes da sociedade – o que se viu foram os representantes da sociedade serem indicados pelos prefeitos, dando apenas uma fachada social ao Conselho que representou os interesses dos governantes. Este fenômeno se repetiu em grande parte dos municípios brasileiros.

Como qualquer outra política pública, o FUNDEF teve suas deficiências e consideráveis implicações para as relações federativas, bem como para a colaboração entre os entes federados. Esta experiência revelou que havia a necessidade de se reformular a estrutura/engenharia da política de financiamento da educação básica. Deste modo, teve início o debate em torno do FUNDEB, que será discutido no próximo item.

2.2. O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO FUNDEB

O processo de formulação do FUNDEB começou pouco tempo após o início da vigência do FUNDEF, quando se pensava em um Fundo que o substituísse e corrigisse as suas deficiências. A primeira proposta ingressou na agenda parlamentar com a apresentação da PEC nº. 112/99, apresentada pela bancada do Partido dos Trabalhadores (PT) na Câmara dos

Deputados. A Deputada Iara Bernardi apresentou nesta Casa os objetivos e as características da PEC nº. 112/99, que incluía a composição de um Fundo com 25% de todos os impostos e propunha ainda a subvinculação de 80% dos recursos para a valorização dos profissionais da educação (MARTINS, 2009).

Segundo a Proposta do PT, o Fundo que viria a substituir o FUNDEF deveria abranger todas as matrículas da educação básica, com o objetivo de corrigir as desigualdades decorrentes da focalização de investimentos no ensino fundamental proporcionada pelo FUNDEF. Contudo, esta Proposta não chegou a ser discutida na Câmara.

Posteriormente, outras propostas foram apresentadas e tinham como principal elemento a continuidade da lógica de financiamento consubstanciada por meio do FUNDEF. Abaixo no Quadro 06 encontram-se organizadas as principais ideias contidas nestas propostas:

Quadro 06: Propostas de Emendas Constitucionais sugerindo novo Fundo ou alterando/prorrogando o FUNDEF

| Ideia | PEC (nº/ano) | Principais Características |
|------------------------------|--------------|---|
| Criação de novo Fundo | PEC 112/1999 | Propõe um Fundo, com vigência de dez anos, para a educação básica, formado por 25% dos impostos e transferências dos Estados e municípios; Eleva para 20% a parcela de impostos federais vinculada à educação; Complementação da União ao Fundo que equalize o custo-aluno-qualidade, garantindo padrão mínimo de qualidade do ensino. |
| | PEC 34/2002 | Propõe um Fundo de natureza permanente, contemplando a educação básica, formado por 18% da quota parte estadual do ICMS, FPE e IPI-Exp. e 20% da quota parte municipal do ICMS e FPM; Eleva para 20% a parcela de impostos federais vinculada à educação; Complementação da União ao Fundo que assegure um valor mínimo por aluno/ano correspondente ao valor médio nacional por aluno/ano, calculado a partir da receita total e do número de alunos total da educação básica no país. |
| | PEC 37/2003 | Propõe um Fundo permanente para a educação infantil, formado por 5% do FPM e das quotas municipais do ICMS e do IPI-Exp., mantendo o FUNDEF; A União passa a aplicar na educação infantil o mínimo de 10% dos 18% de impostos federais vinculados à educação; Complementação da União ao Fundo que assegure um valor mínimo nacional por aluno/ano fixado. |
| | PEC 105/2003 | Propõe um Fundo permanente para a educação infantil, direcionado a crianças de 0 a 3 anos de idade, formado por 20% do IPTU, ISS e ITBIF (mantendo o FUNDEF); Um Fundo nacional destinado a complementar os recursos municipais, formado por 1% do IR e IPI e 6% do PIS/PASEP. |
| | PEC 190/2003 | Propõe um Fundo para a educação infantil, outro para o ensino médio e mantém o FUNDEF, resultando em três Fundos permanentes; O Fundo para o ensino médio seria formado por 30% dos 25% da receita de impostos e transferências dos Estados vinculados à educação; O Fundo para a educação infantil seria formado por 30% dos 25% da |

| | | |
|---|--------------|---|
| | | receita de impostos e transferências de cada município, vinculados à educação; Amplia de 18% para 25% a parcela de impostos federais vinculada à educação, sendo que 21% dos 25% se destinariam a complementação da União aos três Fundos propostos (1/3 para cada Fundo). |
| | PEC 536/1997 | Fundo com vigência de 14 anos, contemplando a educação básica, formado por 20% dos principais impostos e transferências dos Estados e municípios; A complementação da União alcançaria 10% do total do Fundo em três anos; Implantação gradual, alcançando a plenitude no 3º ano de vigência. |
| Prorrogação do FUNDEF com adaptações | PEC 173/2003 | Prorroga o FUNDEF até 2011; Torna a educação infantil obrigatória e gratuita; Insera a educação infantil no FUNDEF; Inclui a educação infantil como beneficiária da aplicação mínima de 30% dos 18% da receita de impostos da União vinculada à educação. |
| Prorrogação do FUNDEF com alterações | PEC 467/2001 | Prorroga a vigência do FUNDEF por mais dez anos (até 2016). |
| | PEC 29/2002 | Duplica o prazo de vigência do FUNDEF de 10 para 20 anos. |
| | PEC 522/2002 | Torna o FUNDEF permanente. |

Fonte: Textos das PECs mencionadas (apud BORGES, 2007).

Os dados do Quadro 06 nos permitem compreender que as variadas propostas – ainda que em sua maioria reivindicassem a continuidade do FUNDEF, baseada na sua grande aceitação/aprovação no país – argumentavam no sentido de tentar incorporar ao referido Fundo dois elementos que eram alvos de constantes críticas: a exclusão da educação infantil como etapa a ser contemplada com recursos; e a insuficiência de recursos⁹², em grande parte devido ao baixo comprometimento da União.

Com a eleição do presidente Lula gerou-se a expectativa do envio de mensagem de Emenda Constitucional que alterasse a configuração do FUNDEF, visto que a idéia-força do novo governo era a inclusão social, conforme apresentada em seu programa de governo⁹³ durante a campanha à presidência, onde figurava, entre outros elementos⁹⁴, o compromisso de implantação do FUNDEB, ainda que sem especificar maiores detalhes sobre sua composição. Entretanto, – seguindo o exemplo de seu antecessor – a gestão Lula já sinalizava para a conformação das ações do governo, com a priorização do ajuste fiscal; fixação de metas de inflação; responsabilidade fiscal; e geração de superávits primários (MARTINS, 2009; ARAÚJO, 2007).

⁹² Ressaltamos que este elemento esteve presente como reivindicação antes mesmo da aprovação do FUNDEF por meio da PEC 78/1995, que propunha o aumento da vinculação dos impostos da União em Educação de 18% para 25%.

⁹³ Segundo este Plano de Governo, uma das prioridades de Lula caso eleito 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 10 anos” (p. 32).

⁹⁴ Outro elemento era a definição de um “custo-aluno-qualidade como parâmetro para aplicação de recursos federais, estaduais e municipais” (p. 31).

Apesar desta conformação, no Plano Plurianual (2004-2007) o presidente Lula argumentava em prol da descentralização, no que se refere às políticas para o financiamento da educação. O enfrentamento deste desafio exigiria “um esforço amplo de cooperação entre as três esferas de governo e de parceria com a iniciativa privada”. Afirmava ainda que:

A Federação pede a sua revitalização, integrando União, estados e municípios, e dando origem a um novo modelo de descentralização coordenada, a partir da recuperação do papel indutor do governo federal, aliado a um maior controle e participação social nas ações de desenvolvimento regional e local (BRASIL, Plano Plurianual 2004-2007).

Em 2004, teve início a realização dos primeiros colóquios organizados pelo MEC, com a finalidade de discutir o que seria a proposta preliminar do FUNDEB. Os participantes foram os gestores estaduais e municipais de educação, além de representantes de movimentos sociais, tais como UNDIME, CNTE e Campanha Nacional pelo Direito à Educação. A partir dessa discussão preliminar, o MEC iniciou o debate com o Ministério da Fazenda e a Casa Civil, da qual resultou a proposta de Fundo encaminhada ao Congresso Nacional.

Após o envio da Proposta, começaram as audiências públicas, que foram realizadas na Câmara dos Deputados, com a participação ativa das representações dos movimentos sociais e de gestores da Educação e de Finanças nas esferas federal, estadual e municipal. Nesta ocasião, o cerne do debate foi, inicialmente, a questão do saneamento das insuficiências do FUNDEF e também o reconhecimento dos seus aspectos positivos.

A seguir, no Quadro 07 encontram-se compiladas as principais informações referentes às propostas vinculadas ao FUNDEB, as entidades que as propuseram/apoiavam, e aquelas que se opunham.

Quadro 07: Entidades Representativas do Movimento Social e de Gestores da Educação e de Finanças nas esferas federativas – PEC do FUNDEB

| Proposta | Proponente/Apoiador | Opositor |
|--|---|-----------------------|
| Inclusão das creches, sem envolvimento dos impostos municipais | UNDIME, CNM, FNP, ABM, CONANDA, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, MIEIB, FUNDEB PRA VALER, UNCME | CONSED |
| Inclusão das instituições conveniadas | UNDIME, FNP | - |
| Destinação para a educação básica pública | Campanha Nacional pelo Direito à Educação, CNTE | - |
| Complementação da União correspondente a 10% do valor total do fundo | CONSED, UNDIME, FNP, MEC, CONFAZ | MINISTÉRIO DA FAZENDA |
| Vinculação de 20% em lugar de 25% dos impostos da cesta para constituição do FUNDEB | CONSED, UNDIME, Campanha Nacional pelo Direito à Educação | CNTE |
| Retirada do IRRF | CONSED, CONFAZ, FNP, CNM | - |

| | | |
|--|---------------------------|-------------|
| Distribuição dos recursos segundo a área de atuação prioritária | CONSED | - |
| Não utilização do salário-educação como fonte da complementação da União | CONSED, UNDIME, CNTE, MEC | - |
| Complementação da União para todos os Estados | CONSED | - |
| Constituição dos fundos sem gradualismo | CONSED, CONFAZ | UNDIME, MEC |
| Atendimento prioritário ao ensino regular | - | UNDIME |
| Permanência da vinculação do salário-educação apenas no ensino fundamental | UNDIME | CONSED |
| Referência ao padrão mínimo de qualidade | UNDIME, CONSED | - |
| Fundo único | UNDIME, FNP, MEC | CNM |

Fonte: Martins (2009)

Siglas: CNM - Confederação Nacional dos Municípios; FNP - Frente Nacional de Prefeitos; ABM – Associação Brasileira de Municípios; CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; MIEIB - Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil; UNCME - *União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação*; CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária; CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação.

Percebemos pela análise das informações do Quadro 07, que as propostas apresentadas congregavam reivindicações pertinentes e que estiveram presentes nos debates acerca das deficiências do FUNDEF. Um dos temas mais frequentes refere-se ao aumento de recursos vinculados ao novo Fundo, bem como a ampliação da abrangência de etapas de ensino a serem financiadas. Outros pontos em destaque dizem respeito à repercussão financeira do Fundo, baseada na redistribuição de seus recursos, bem como na flexibilização da gestão e maior participação da União na sua complementação.

A discussão acerca da criação de um Fundo que substituísse o FUNDEF envolveu ainda a forma e abrangência que este teria, em termos: um Fundo único para o financiamento da educação – em alguns casos com a inclusão da Educação Infantil e Ensino Médio –; ou fundos específicos para financiar cada nível de ensino da Educação Básica. Estas propostas podem ser melhores visualizadas no Quadro 08, abaixo ilustrado:

Quadro 08: PECs que contemplam a criação/manutenção de Fundos para o financiamento da Educação (2002-2006)

| Proposta | Autor | Proposta de Fundos para o Financiamento da Educação |
|----------|--------------------------------------|--|
| 29/2002 | Senador Francisco Escórcio (PMDB-MA) | Amplia a vigência do FUNDEF |
| 034/2002 | Senador Ricardo Santos (PSDB-ES) | Cria o FUNDEB |
| 522/2002 | Dep. Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR) | Amplia a vigência do FUNDEF |
| 573/2002 | Dep. Padre Roque (PT-PR) | Mantém o FUNDEF e cria o FUNDES (para a educação superior) |
| 037/2003 | Dep. Severiano Alves (PDT-BA) | Mantém o FUNDEF e cria um Fundo para a Educação Infantil |
| 092/2003 | Dep. Janete Capiberibe (PSB-AP) | Mantém o FUNDEF e cria um Fundo para a |

| | | |
|-----------------|--|---|
| | | Educação Infantil - FUNAEI |
| 105/2003 | Dep. Janete Capiberibe (PSB-AP) | Mantém o FUNDEF e cria um Fundo para a Educação Infantil - FUNAEI |
| 190/2003 | Dep. Raquel Teixeira (PSDB-GO) | Mantém o FUNDEF e cria um Fundo para a Educação Infantil e Ensino Médio |
| 217/2003 | Dep. Selma Schons (PT-PR) | Mantém o FUNDEF e cria um Fundo para o Ensino Superior - FUNDES |
| 415/2005 | Poder Executivo | Cria o FUNDEB |
| 502/2006 | Originada da PEC 29/2002 do Senador Francisco Escórcio (PMDB-MA) | Amplia a vigência do FUNDEF |

Fonte: Senado e Câmara dos Deputados.

Percebemos pelos dados do Quadro 08 a pertinência das propostas que – mesmo reivindicando, em sua maioria, a existência de um Fundo ou de vários Fundos para o financiamento da educação – trazem em si não apenas a sistemática de administração dos recursos, mas também, a revisão da engenharia de distribuição destes recursos entre os níveis de ensino. Deste modo, justificava-se a necessidade de novos recursos para que os diferentes níveis de ensino não se tornassem concorrentes a disputarem o mesmo montante de recursos.

Por isso, faz-se relevante observarmos que, apesar das PECs apresentadas no Quadro 08 trazerem como propostas principais a ampliação e/ou criação de um novo Fundo de financiamento, algumas destas proposições não estão presentes entre aquelas que incorporam aumento de percentuais ou novas fontes de recursos. Isso fica evidente na proposta 37/2003, que sugere a inclusão da educação infantil no FUNDEF, no entanto, caso aprovada, apenas realocaria os recursos do ensino fundamental para a educação infantil. Diferentemente desta proposta, as PECs 92/2003 e 105/2003 – de autoria da Deputada Janete Capiberibe (PSB-AP) – propunham o aumento das receitas destinadas ao FUNDEF e a criação de Fundo específico para o financiamento da Educação Infantil⁹⁵.

O debate sobre a existência de um ou mais Fundos para o financiamento da educação também se fez presente no decorrer das discussões expressas pelas PECs. Um exemplo disso é a PEC 190/2003, de autoria da Deputada Raquel Teixeira (PSDB-GO), que objetivava a criação de três Fundos para financiar individualmente a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, por meio da ampliação do percentual da União aplicado em educação, de 18 para 25% -- elevando-se 1,75% ao ano até atingir os 25%, com a

⁹⁵ A PEC 105/2003 apresentava a reedição da PEC 92/2003, devolvida por falta do número mínimo de assinaturas. Ela propunha a criação do Fundo para a Educação Infantil- FUNAEI, composto por 1% da receita bruta do Imposto de Renda - IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, 6% das contribuições do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep). Além disso, haveria um Fundo Municipal, portanto, diferindo de Município para Município com 25% do Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e do Imposto sobre Transmissão de Bens Inter Vivos (ITBI) (ROSSINHOLI, 2010).

manutenção dos percentuais investidos por Estados, Distrito Federal e Municípios em 25%. Estabelecia ainda que Estados e municípios aplicariam, minimamente, 30% desses recursos em um Fundo próprio de manutenção e desenvolvimento do ensino médio e educação infantil, respectivamente⁹⁶.

Abreu (2004), ao analisar a proposição de três fundos para o financiamento das diferentes etapas da educação básica individualmente, entende que ao se considerar os sérios prejuízos para o ensino fundamental e as dificuldades de ordem federativa e operacional que poderiam advir da implantação do FUNDEB, seria recomendável que a sociedade brasileira refletisse acerca da alternativa de três fundos para o financiamento da educação básica, de maneira que:

[...] Para o ensino fundamental, mantém-se o FUNDEF, com aperfeiçoamentos (por exemplo, redefinição da fórmula de cálculo do valor mínimo nacional por aluno/ano, melhoria do controle social, redefinição da diferenciação do valor por aluno no ensino fundamental).

Para a educação infantil, cria-se um fundo constituído com parte dos recursos vinculados pela Constituição Federal a despesas com ensino no âmbito dos Municípios, redistribuídos entre os Municípios de cada Estado conforme a matrícula nos 4 a 6 anos, ou 4 e 5 anos, e a população de 0 a 3, podendo ainda levar em conta fatores relativos ao nível de desenvolvimento socioeconômico dos municípios, e, como no FUNDEF, com complementação da União para os fundos estaduais com valor anual por criança menor do que a ser fixado.

[...] Para o ensino médio, cria-se um fundo com recursos próprios em cada Estado, também constituído com parte dos recursos vinculados pela Constituição Federal a despesas com ensino no âmbito dos Estados, e com complementação da União a ser definida considerando-se a matrícula no ensino regular, a população na faixa etária de 15 a 17 anos, e a matrícula em EJA neste nível de ensino (ABREU, 2004, p. 17-18).

Para esta proposição, Abreu (2004) apoiava-se na justificativa de que, com a criação do FUNDEF, houve o crescimento da demanda pelo ensino médio e, com isso, os Estados deixaram de atuar na educação infantil, sendo estas matrículas assumidas pelos municípios. Desta feita, haveria a necessidade de investimentos mais focalizados e que estivessem de acordo com as novas responsabilidades assumidas.

⁹⁶ A União complementaria estes fundos, destinando minimamente 21% dos 25% definidos no artigo 212. A divisão se daria em parcelas iguais para os três fundos. Mantinha-se o valor mínimo por aluno para o Ensino Fundamental e criava-o para os outros níveis para que houvesse a complementação da União. A PEC 190/2003, assim como outras, foi apensada à PEC 536/1997 do Deputado Valdemar Costa Neto do (PL-SP) (ROSSINHOLI, 2010).

Davies (2006) contra argumenta acerca da existência de vários Fundos para financiar a educação, visto que em seu entendimento poderia ocorrer uma fragmentação da educação escolar. Por isso:

[...] a educação não pode ser pensada em pedaços, como se uma parte (a graduação ou a pós-graduação, por exemplo) pudesse funcionar bem sem as outras (a educação básica, por exemplo). Só uma perspectiva de totalidade, abrangendo desde a creche até a pós-graduação, pode enfrentar alguns dos problemas básicos da educação (DAVIES, 2006, p. 755).

Nesse contexto, a discussão sobre a construção do novo Fundo que substituiria o FUNDEF aludiu ao conflito federativo por meio dos temas que vinham sendo discutidos pelos congressistas e das diferentes entidades representativas da sociedade civil. Assim, a discussão centrou-se em categorias frequentemente presentes em debates federativos, tais como: a universalização das políticas; padrão de qualidade; regime de colaboração; equidade. Martins (2009) destaca que, no caso do FUNDEB se:

[...] registrou a alteração das relações federativas. No Legislativo, além do consenso em relação aos valores educacionais, surgiram divergências que refletiram conflitos federativos e houve permeabilidade às posições de atores da comunidade educacional, cuja participação no processo de elaboração da legislação foi mais organizada e significativa por ocasião do debate do Fundeb. Entre os aspectos sujeitos a saneamento, foram destacados: a limitação do Fundef ao ensino fundamental e a complementação insuficiente da União ao Fundef, o que comprometia a equidade entre os alunos de diferentes estados; e a fragilidade do funcionamento dos órgãos de controle social (MARTINS, 2009, p. 199).

Contudo, houve consenso em torno de alguns pontos – considerados elementos positivos do FUNDEF – e que deveriam ser mantidos no FUNDEB, tais como: (i) a natureza contábil do Fundo; (ii) as contas únicas e específicas com repasses automáticos; (iii) a limitação do Fundo ao âmbito de cada Estado, sem redistribuição de recursos para além das fronteiras estaduais; (iv) a aplicação de diferentes ponderações para etapas e modalidades de ensino e tipos de estabelecimento; (v) o controle social e acompanhamento exercido por conselhos nas três esferas federativas; (vi) a destinação a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino na educação básica (artigo 70 da LDB); (vii) a possibilidade de retificação dos dados do censo por demanda dos entes federados; (viii) a complementação da União (MARTINS, 2009).

Alcançado este consenso inicial, durante o desenvolvimento das discussões sobre a composição do novo Fundo, ocorreu o posicionamento do governo Lula favorável à aprovação de um Fundo único, o FUNDEB. Assim, em 2004, o MEC apresentou os principais objetivos do Fundo, entre eles estava o aumento do número de alunos financiados de 31,2 para 47,7 milhões, o que representava aumento de 52,88% do número de alunos a serem incorporados, ampliando assim a abrangência do FUNDEF de maneira bastante considerável⁹⁷. A estimativa era de aumento do montante de recursos destinados à educação de R\$ 28,7 para R\$ 51 bilhões e da complementação da União de R\$ 446 para 1,3 bilhão. Além disso, apresentava-se a ampliação (considerando-se os 60% do FUNDEF) para 80% no gasto com o pagamento de profissionais da Educação Básica (ROSSINHOLI, 2010).

Em 2005, a Presidência da República divulgou o anteprojeto que alteraria a sistemática de financiamento da educação, este anteprojeto foi elaborado pelo MEC e intitulava-se “*Versão preliminar para discussão*”. De acordo com essa versão preliminar, o FUNDEB passaria a vigorar ainda no início de 2006, abrangeria todas as etapas da educação básica (com exceção da creche) e vigoraria até 2019.

Os principais pontos do anteprojeto apresentado foram: (i) em relação aos tributos que constituíam o FUNDEF, apresentou-se a proposta de um aumento de 15% para 20% a partir do quarto ano (16,25% no primeiro, 17,5% no segundo, 18,75% no terceiro); (ii) em relação aos novos tributos que comporiam o novo Fundo, o aumento ocorreria de forma gradual até atingir-se 20% no quarto ano (5% no primeiro ano, 10% no segundo ano e 15% no terceiro ano); (iii) mantinha-se 60% para o pagamento dos profissionais do magistério; (iv) mantinha-se a vinculação à educação dos impostos arrecadados e geridos pelos municípios (principalmente IPTU e ISS), contudo sem serem incluídos no FUNDEB; (v) teto de 30% de contribuição da União (conforme o estabelecido no Artigo 212 da CF/88); (vi) em relação à complementação da União, os valores foram fixados para os quatro anos iniciais, sendo o valor do quarto ano mantido para os demais. Assim, no primeiro ano, a complementação da

⁹⁷ De acordo com o Ministério da Educação, este percentual seria obtido com o aumento de 15% para 25% a participação nos impostos e transferências que constituíam o FUNDEF e incorporação de 25% dos: Imposto sobre Transmissão Causa *Mortis*; Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores; Imposto sobre Rendimentos e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos municípios e pelos estados; Quota-Parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos Municípios. Mantinha-se a complementação por parte da União aos estados que não atingissem o mínimo nacional por aluno. Ampliação (considerando-se os atuais 60% o FUNDEF) para 80% o gasto com o pagamento de profissionais da Educação Básica (ROSSINHOLI, 2010).

União⁹⁸ seria de R\$ 1.900.000.000,00; no segundo, de R\$ 2.700.000.000,00; no terceiro, de R\$ 3.500.000.000,00 e, a partir do quarto, de 4.300.000.000,00 (ROSSINHOLI, 2010).

Com base nessas proposições presentes no anteprojeto, a diferença do FUNDEB para o FUNDEF seria pontual. Abaixo no Quadro 09 podemos perceber a totalidade dessas mudanças:

Quadro 09: Comparativo das mudanças em relação aos recursos entre o anteprojeto do FUNDEB e o FUNDEF

| Item | FUNDEF | FUNDEB |
|---|---------------------------------------|---|
| Montante de recursos previstos (da contribuição de Estados, DF e Municípios) | R\$ 31,2 bilhões (previsão para 2005) | Estimativas: R\$ 34,9 bilhões no primeiro ano R\$ 38,6 bilhões no segundo ano R\$ 42,2 bilhões no terceiro ano R\$ 46,1 bilhões no quarto ano |
| Complementação da União | R\$ 395,3 milhões em 2005 | Estimativas: R\$ 1,9 bilhões no primeiro ano R\$ 2,7 bilhões no segundo ano R\$ 3,5 bilhões no terceiro ano R\$ 4,3 bilhões no quarto ano |
| Total geral de recursos | R\$ 31,6 bilhões previstos para 2005 | Estimativas: R\$ 36,8 bilhões no primeiro ano R\$ 41,3 bilhões no segundo ano R\$ 45,9 bilhões no terceiro ano R\$ 50,4 bilhões no quarto ano |

Fonte: ROSSINHOLI, 2010.

Várias críticas foram feitas ao anteprojeto do FUNDEB, as principais se referiam aos seguintes pontos: (i) a não definição do que venha a ser o custo-aluno de qualidade, que acabava por deixar vaga a necessidade de complementação da União; (ii) a inclusão de impostos dos Estados, como o IPVA; (iii) a exclusão das creches; (iv) a referência de que a manutenção por parte da União se daria perante a redução de outras despesas.

Após a divulgação e discussões do anteprojeto, o Executivo encaminhou a proposta oficial para o FUNDEB, elaborada pela Presidência da República e compilada na PEC nº. 415/2005, ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº. 352/2005, acompanhada da Exposição de Motivos nº. 019/2005 (EM nº. 019/05) elaborada pelo MEC.

A PEC nº. 415/2005 tramitou no Congresso, conjuntamente com o bloco de proposições, que teve como peça principal a PEC nº 536/97⁹⁹. A EM nº. 19/05 colocava em destaque o contexto da política de “inclusão social”, idéia-força do governo proponente.

⁹⁸ O texto propunha também que a complementação por parte da União se daria mediante redução permanente de outras despesas, o que foi bastante criticado, visto que não se pode estimular o investimento em educação atrelando à redução de despesas em setores/atividades não determinados e sem dados concretos de que haja a realização destas reduções (ROSSINHOLI, 2010).

⁹⁹ PEC de autoria do Deputado Valdemar Costa Neto (PL-SP) que sugere modificação no artigo 60 do ADCT, com o fim de estabelecer que a União complementar os recursos do FUNDEF - Fundo de Manutenção e

Nesta Proposta se estabelecia que o FUNDEB promoveria:

[...] 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. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC 415/2005).

A PEC nº. 415/2005 reunia algumas diferenças em relação ao anteprojeto, entre elas, os valores estabelecidos para os quatro anos iniciais de vigência do Fundo. Estes valores apareciam no anteprojeto, mas foram retirados na apresentação da Proposta, o que ia de encontro às expectativas dos que queriam ver o aumento dos recursos da União destinados à educação. Além deste item, a PEC nº. 415/2005 também era omissa em relação:

[...] às demandas dos Estados, Distrito Federal e Municípios que a referida proposição, [...], não contempla. O segundo ponto diz respeito aos aspectos fiscais da aludida proposta [...] não se está criando fato novo, no que se refere à redução de recursos dos Estados, Distrito Federal e Municípios em favor da União, assim como não se estão atribuindo novas funções na área do ensino público em relação àquelas já consagradas pela Constituição Federal. Com efeito, o que vimos com o FUNDEF e o que estamos vendo com o FUNDEB é a subvinculação dos recursos tributários dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios já reservados constitucionalmente para o ensino público [...] Finalmente, o terceiro ponto alude às creches infantis que não foram contempladas na citada proposição. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC nº. 536/1997 – voto do Relator).

O tema que dominou o debate inicial na Câmara dos Deputados foi a ausência das creches na PEC nº. 415/2005 do Executivo. A discussão foi levada a Plenário, por parlamentares da base do governo, da oposição (principalmente representada pelo Partido Socialismo e Liberdade - PSOL) e pelos independentes, como o PDT. O plenário repercutiu as manifestações da sociedade civil e pressionou pela inclusão das creches. Outro tema relevante introduzido, pelo Substitutivo do Senado, foi a garantia de que o valor praticado no

ensino fundamental em cada Estado não poderia ser menor do que aquele praticado no último ano do FUNDEF (MARTINS, 2009).

Em vista destes debates o texto da PEC 415/2005 congregou as seguintes alterações: (i) quanto à vigência, propunha-se a aprovação pelo período de 14 anos, portanto, sem mencionar a data de término do FUNDEB, mas sim apenas o seu período de vigência, visto que o Fundo poderia não ser aprovado em 2005; (ii) vinculação de 60% dos recursos com o pagamento dos profissionais da educação ou trabalhadores da educação; (iii) no que concerne à base de cálculo, apresentava a exclusão do Imposto de Renda e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos municípios e pelos Estados aos seus servidores; (iv) no que se refere à proposta de teto de 30% (relativo à vinculação estabelecida no Artigo 212 da Constituição Federal) propunha a exclusão como forma de prevenção para que não houvesse, no decorrer do tempo, redução da participação da União; (v) a não inclusão da pré-escola, justificado pelo fato de não se saber qual seria a demanda neste segmento nos próximos anos; (vi) proposta de exclusão de metas de uso de verbas para composição do Fundo que fossem provenientes da redução de gastos em consumo, algo considerado extremamente subjetivo (ROSSINHOLI, 2010).

A Comissão Especial para analisar a PEC nº. 415/2005 foi criada em outubro de 2005, sendo a Deputada Iara Bernardi (PT-SP) designada relatora em 20 de outubro do mesmo ano. Trinta e cinco Emendas foram apresentadas à Proposta. Estas Emendas foram discutidas durante os meses de novembro e dezembro de 2005 e resultaram no texto aprovado em 1º turno em que constavam algumas diferenças em relação ao texto da PEC proposta pelo Executivo. Dentre estas diferenças, são observadas: (i) na PEC o ano de referência para o final do FUNDEB era 2019, tendo início em 2006, no texto aprovado no primeiro turno, o ano de término é substituído pelo tempo de vigência, ou seja 14 anos; (ii) a inclusão das creches para serem financiadas com os recursos do Fundo; (iii) no que se refere à composição do FUNDEB, os incisos I dos artigos 157 e 158 foram retirados; (iv) a inclusão de referência à lei para estabelecer piso salarial para os profissionais do magistério da educação básica (ROSSINHOLI, 2010).

Em relação à participação da União, foram estabelecidas duas diferenças: (i) complementação mínima para os quatro primeiros anos de vigência e participação mínima para complementação pela União; (ii) em relação aos quatro primeiros anos, recupera-se – apesar dos valores serem maiores – a definição de valor progressivo mínimo de complementação da União para cada ano (ROSSINHOLI, 2010).

Os valores relativos à complementação da União – que foram apresentados no texto aprovado no primeiro turno pela Câmara dos Deputados – eram, respectivamente: (i) R\$ 2 bilhões para o primeiro ano; (ii) R\$ 2,85 bilhões para o segundo ano; (iii) R\$ 3,7 bilhões para o terceiro ano; (iv) e R\$ 4,5 bilhões para o quarto ano. A partir do quarto ano, a participação mínima de complementação da União não poderia ser inferior a 10% do valor total do Fundo.

Rossinholi (2010) avalia que esta preocupação em garantir valores e percentuais mínimos para participação da União, poderia estar relacionada ao fato do baixo comprometimento do Governo Federal verificado durante a vigência do FUNDEF. Para Sousa Júnior (2007), esse é um dado importante, pois de acordo com essa proposta, a participação da União no Fundo passaria dos 1,5% do FUNDEF para 10% no quarto ano de vigência do FUNDEB. No entanto:

[...] parcela da complementação da União, no limite de até dez por cento de seu valor anual, poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica. Tal medida significa um retrocesso, pois, na prática, significa diminuir os recursos diretamente repassados para estados e municípios e para a valorização do magistério e demais investimentos diretos na educação básica (SOUSA JUNIOR, 2007, p. 06).

Após ser aprovada em primeiro turno, a PEC n°. 415/2005 foi encaminhada para discussão em segundo turno na Câmara dos Deputados, onde foi aprovada em fevereiro de 2006¹⁰⁰. A PEC 536/1997 – à qual a PEC 415/2005 foi apensada – foi encaminhada ao Senado em 07 de fevereiro de 2006 sob o número 09/2006, onde obteve a apresentação de 29 Emendas. As maiores diferenças em relação ao texto final aprovado na forma da Emenda Constitucional n°. 53/2006 de 19 de dezembro de 2006 foram em relação à composição do Fundo e valores para os anos iniciais.

Durante os debates da PEC do FUNDEB, alguns temas se impuseram, tais como:

a) os parlamentares da base do governo ligados aos movimentos sociais e às instâncias municipais combateram a exclusão das creches e levantaram a questão do piso salarial nacional, associada nos discursos, à equidade e à qualidade do ensino;

¹⁰⁰ Neste mesmo momento, o Senado aprovava a PEC 29/2002 de autoria do Senador Francisco Escórcio (PMDB- MA), que propunha a prorrogação do FUNDEF. Não se pode dizer que se caminhava no sentido contrário, mas sim que havia a necessidade de aprovação ou da continuidade do FUNDEF para viabilizar a criação do FUNDEB (ROSSINHOLI, 2010, p. 135).

- b) a oposição forçou a proibição da utilização do salário-educação como fonte da complementação da União e a garantia de que o ensino fundamental não teria seu valor per capita, em cada estado, reduzido, em relação ao Fundef;
- c) deputados do governo e da oposição reivindicaram maior participação da União e definição da complementação a partir de um percentual mínimo do valor do fundo, com o objetivo de promover mais equidade e a efetivação do regime de colaboração (MARTINS, 2009, p. 205).

Martins (2009) enfatiza que, a partir do diálogo suprapartidário, os temas acima referidos obtiveram consenso na Comissão Especial, que as aprovou por unanimidade. Este fato – com o encaminhamento consensual pelo Congresso Nacional – seria reconhecido pelo Poder Executivo na Exposição de Motivos nº. 49/06, que acompanhou a Medida Provisória nº. 339/06, que se referia à regulamentação inicial do FUNDEB.

Dentre os temas contemplados pelo consenso na Comissão Especial constavam que os valores da União para complementação do FUNDEB nos quatro primeiros anos fossem majorados¹⁰¹ e apresentados para os três primeiros anos, pois no quarto ano esta complementação deveria alcançar, minimamente, 10%. O mesmo ocorreu com a inclusão de referência à atualização dos valores de modo que mantivesse o valor real da complementação da União. Destaca-se ainda, a redução para três anos, com aumento dos percentuais das matrículas da Educação Infantil, Ensino Médio e EJA, que deveriam ser consideradas a cada ano para a distribuição dos recursos e o aumento dos percentuais dos impostos até atingirem o novo valor da contribuição. Pode-se afirmar que, sem estas concessões, o governo federal não conseguiria aprovar o FUNDEB (ROSSINHOLI, 2010).

O FUNDEB foi criado por meio da Emenda Constitucional nº. 53, de 19 de dezembro de 2006, que incorporou algumas das críticas apontadas no FUNDEF, outras não. Abaixo no Quadro 10, encontram-se organizadas as informações acerca das principais alterações¹⁰² proporcionadas pela EC 53/06 em relação a sua antecessora, a EC 14/96:

¹⁰¹ Segundo estes valores aprovados, a complementação progressiva da União ao FUNDEB¹⁰¹ iniciaria com R\$ 2 bilhões no primeiro ano; R\$ 3 bilhões no segundo; e R\$ 4,5 bilhões no terceiro ano de vigência do FUNDEB. A partir do quarto ano de vigência do Fundo, a participação da União deverá corresponder a 10% do total de recursos nele alocado (SOUSA JUNIOR, 2007).

¹⁰² A EC 53/06 trouxe como novidade em relação a EC 14/96 a inclusão da possibilidade de utilizar-se 10% os valores complementados pela União para programas direcionados a melhoria da qualidade da educação. Este percentual não deixa de compor o Fundo, mas passa a ser vinculado a programas específicos.

Quadro 10: Principais alterações da EC 14/96 proporcionadas pela EC 53/06

| Tema | Alteração proporcionada pela EC 53/06 |
|--|--|
| Prioridade para o investimento dos recursos do FUNDEB | Incluiu o Parágrafo 5º no artigo 211 da CF/88, deixando claro que a prioridade pública é o ensino regular, ou seja, todas as etapas da educação básica. No parágrafo 5º, do artigo 212, o texto é alterado e substituiu-se a referência ao Ensino Fundamental pela Educação Básica no recebimento do salário-educação. No mesmo artigo, a inclusão do Parágrafo 6º estabelece cotas estaduais e municipais proporcionais ao número de alunos na distribuição do salário-educação. A inclusão do financiamento da Educação Infantil, Ensino Médio e EJA ocorre gradativamente, sendo financiada um terço no primeiro ano, dois terços no segundo e a totalidade a partir do terceiro ano. |
| Artigo 60 do ADCT | Altera-se o período de duração, bem como a composição do Fundo. Os impostos que compunham o FUNDEF têm seu percentual aumentado de 15% para 20% em três anos, sendo no primeiro 16,66% e no segundo 18,33%, até atingir os 20% no terceiro ano, outros impostos são incluídos com participação de 6,66% no primeiro ano, 13,33% no segundo, até atingir 20% no terceiro ano. |
| Complementação da União | No inciso VII do artigo 60 do ADCT, é estabelecida a complementação da União em R\$ 2.000.000.000,00 no primeiro ano, R\$ 3.000.000.000,00 no segundo ano, R\$ 4.500.000.000,00 no terceiro ano e 10% do valor total dos recursos que compõem o Fundo a partir do quarto ano. |
| Valor por aluno do ensino fundamental | A EC 53/06 previa que o valor por aluno do Ensino Fundamental em cada Estado e no Distrito Federal não poderia ser inferior àquele praticado pelo FUNDEF em 2006. |
| Vinculação de percentual para pagamento dos profissionais do magistério | Mantém a vinculação de 60% para o pagamento “dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício” (inciso XII do artigo 60 do ADCT). |

Fonte: Emenda Constitucional nº. 53 de 19 de dezembro de 2006.

O FUNDEB foi regulamentado inicialmente pela Medida Provisória¹⁰³ nº. 339 de 28 de dezembro de 2006 e, posteriormente, pela Lei nº. 11.494, de 20 de junho de 2007. Abaixo no Quadro 11, encontram-se organizadas as principais mudanças da Lei regulamentadora do FUNDEB em relação àquela que regulamentava seu antecessor, o FUNDEF:

¹⁰³ Para que o FUNDEB pudesse iniciar seu funcionamento em 2007, ano este que a Emenda Constitucional nº 14/1996 estaria sem validade, foi editada a Medida Provisória 339 em 28 de dezembro de 2006. Em 20 de junho de 2007 é aprovada na forma da Lei 11.494, regulamentando o FUNDEB.

Quadro 11: Comparativo entre o FUNDEF e o FUNDEB

| Características | FUNDEF | FUNDEB |
|---|--|---|
| Composição dos recursos | ICMS + FPE + FPM + IPI-Exp. + LC 87/96 | Idem + IPVA + ITR + ITCD |
| Alíquota | 15% | 20% |
| Complementação da União | Segundo a EC 14/96: garantir mínimo igual à média (o que equivaleria a cerca de R\$ 5 bilhões/ano); Real: R\$ 314, milhões em 2006. | R\$ 4,5 bi em 3 anos (depois: mínimo 10% da contribuição dos Estados e municípios). |
| Critério de repartição dos recursos entre Estados e municípios | Alunos do ensino fundamental regular público. | Alunos da educação básica presencial: pública + conveniadas [creche e pré-escolas (por 4 anos) e ed. especial exclusiva]. |
| Recursos da complementação da União para projetos | Não existe. | Até 10% (para Estados que recebem a complementação). |
| Profissionais do magistério | 60% | 60% |
| Piso Salarial Nacional | Omite | Deveria ser aprovado até 31/08/2007. |
| Custo-aluno qualidade | A ser implantado a partir de 31/12/2001 (Obs: nunca foi). | Sem prazo para implantação. |

Fonte: PINTO (2007).

Outros elementos importantes são abarcados pela Lei nº. 11.494/2007, tais como:

(i) a participação de cada nível de educação, subdivido em vários grupos; (ii) a criação da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade¹⁰⁴ (CIFEBQ), (iii) a forma de distribuição e acompanhamento dos recursos do FUNDEB.

A Lei nº. 11.494/2007 estabelece em seu artigo 10, as diversas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica a serem contempladas com recursos do FUNDEB. No artigo 32 são estabelecidos os fatores de ponderação¹⁰⁵ para o primeiro ano de vigência do FUNDEB, apresentados no Quadro 12, abaixo ilustrado:

¹⁰⁴ No relatório da MP nº 339/06, convertido na Lei do Fundeb, a antiga Junta de Acompanhamento, responsável pela fixação das ponderações, ganhou nova denominação – Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade – e foi ampliada, passando a contar com um representante de cada uma das regiões político-administrativas brasileiras, tanto no nível estadual como na esfera municipal, indicados, respectivamente, por CONSED e UNDIME (MARTINS, 2009).

¹⁰⁵ A Lei que criou a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade – (CIFEBQ) composta por cinco representantes da UNDIME, cinco representantes do CONSED e um representante do MEC. A mesma lei determina que para os próximos anos os fatores de ponderação levem em conta os custos reais de cada etapa, modalidade de ensino e tipo de estabelecimento, segundo estudos realizados e publicados pelo INEP (ROSSINHOLI, 2010).

Quadro 12: Fatores de ponderação para distribuição dos recursos do FUNDEB (2007)

| Modalidade | Participação em 2007 |
|--|--|
| Creche em tempo integral | A CIFEBO fixará o fator de ponderação |
| Pré-escola em tempo integral | A CIFEBO fixará o fator de ponderação |
| Creche em tempo parcial | 0,80 (oitenta centésimos) |
| Pré-escola em tempo parcial | 0,90 (noventa centésimos) |
| Anos iniciais do Ensino Fundamental urbano | 1,00 (um inteiro) |
| Anos iniciais do Ensino Fundamental no campo | 1,05 (um inteiro e cinco centésimos) |
| Anos finais do Ensino Fundamental urbano | 1,10 (um inteiro e dez centésimos) |
| Anos finais do Ensino Fundamental no campo | 1,15 (um inteiro e quinze centésimos) |
| Ensino Fundamental em tempo integral | 1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos) |
| Ensino Médio urbano | 1,20 (um inteiro e vinte centésimos) |
| Ensino Médio no campo | 1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos) |
| Ensino Médio em tempo integral | 1,30 (um inteiro e trinta centésimos) |
| Ensino Médio integrado à educação profissional | 1,30 (um inteiro e trinta centésimos) |
| Educação Especial | 1,20 (um inteiro e vinte centésimos) |
| Educação indígena e quilombola | 1,20 (um inteiro e vinte centésimos) |
| Educação de Jovens e Adultos com avaliação no processo. | 0,70 (setenta centésimos) |
| Educação de Jovens e Adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo. | 0,70 (setenta centésimos) |

Fonte: Lei 11.494 de 20 de junho de 2007.

Os fatores de ponderação constituíram-se em inovação importante do FUNDEB em relação ao FUNDEF, haja vista que durante nos três primeiros anos de vigência do FUNDEF (1997 a 1999), se estabeleceu um valor único por aluno. Entre 2000 e 2004 estes valores foram apresentados em dois grupos (de 1^a a 4^a séries e de 5^a a 8^a séries e educação especial). Entre 2005 e 2006, ampliou-se para quatro grupos, com diferenciação entre zona urbana e rural. Com o FUNDEB avançou-se para o estabelecimento de 15 grupos diferentes de valor por aluno baseado nas ponderações (SOUSA JUNIOR, 2007).

Oliveira (2007), ao examinar as propostas de ponderações estabelecidas pela UNDIME e pelo CONSED, verificou que os valores aprovados para 2007 estavam de acordo com os índices defendidos por estas entidades, exceto no que se referia à educação especial. Pinto (2007), em análise sobre os mesmos fatores de ponderação, argumentava que não havia justificativa para as diferenciações. Em suas palavras, não havia propósito:

[...] para que um aluno de EJA custe menos que um aluno do ensino fundamental, a não ser que se tenha como objetivo oferecer-lhe uma educação de baixa qualidade. Estranho é também o ensino médio ter um fator de ponderação superior ao das séries finais do ensino fundamental [...], uma vez que os seus professores possuem a mesma formação e no ensino médio, segundo dados do INEP, a razão alunos/turma é maior, o que reduz os custos (p. 891).

Segundo Pinto (2007), o FUNDEB foi falho no fato de não estabelecer as ponderações em termos de etapas, modalidades ou tipos de estabelecimentos, mas sim em termos de condições de oferta. Para o autor, os fatores de ponderação deveriam estar associados de forma objetiva às condições em que a oferta se daria e pautados por critérios, tais como: (i) duração da jornada do professor e do aluno; (ii) nível de formação dos profissionais; (iii) razão alunos/turma; (iv) presença de laboratórios, bibliotecas, entre outros insumos.

A partir de 2010, os valores de ponderação foram alterados e passaram a se constituir de acordo com os valores estabelecidos no Quadro 13, abaixo ilustrado:

Quadro 13: Fatores de ponderação para distribuição dos recursos do FUNDEB (2010)

| Modalidade | Participação em 2010 |
|--|--|
| Creche em tempo integral pública | 1,20 (um inteiro e vinte centésimos) |
| Creche em tempo integral conveniada | 1,10 (um inteiro e dez centésimos) |
| Pré-escola em tempo integral | 1,30 (um inteiro e trinta centésimos) |
| Creche em tempo parcial pública | 0,80 (oitenta centésimos) |
| Creche em tempo parcial conveniada | 0,80 (oitenta centésimos) |
| Pré-escola em tempo parcial | 1,00 (um inteiro) |
| Anos iniciais do Ensino Fundamental urbano | 1,00 (um inteiro) |
| Anos iniciais do Ensino Fundamental no campo | 1,15 (um inteiro e quinze centésimos) |
| Anos finais do Ensino Fundamental urbano | 1,10 (um inteiro e dez centésimos) |
| Anos finais do Ensino Fundamental no campo | 1,20 (um inteiro e vinte centésimos) |
| Ensino Fundamental em tempo integral | 1,30 (um inteiro e vinte e cinco centésimos) |
| Ensino Médio urbano | 1,20 (um inteiro e vinte centésimos) |
| Ensino Médio no campo | 1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos) |
| Ensino Médio em tempo integral | 1,30 (um inteiro e trinta centésimos) |
| Ensino Médio integrado à educação profissional | 1,30 (um inteiro e trinta centésimos) |
| Educação Especial | 1,20 (um inteiro e vinte centésimos) |
| Educação indígena e quilombola | 1,20 (um inteiro e vinte centésimos) |
| Educação de Jovens e Adultos com avaliação no processo. | 0,80 (oitenta centésimos) |
| Educação de Jovens e Adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo. | 1,20 (um inteiro e vinte centésimos) |

Fonte: Resolução nº. 04 de 30/06/09 do CIFEBO.

Percebemos pela análise dos dados que as alterações dos valores correspondentes aos fatores de ponderação do FUNDEB para o ano de 2010 representaram uma melhora. – Porém, a diferenciação entre as etapas e modalidades permaneceu condicionada à existência de um intervalo previsto na Lei nº 11.494/07, ou seja, os fatores não podem variar 30% para cima ou para baixo. Este intervalo não foi construído tendo por base estudos técnicos sobre a real diferenciação entre as etapas e modalidades, tampouco estimadas levando-se em consideração um padrão mínimo de qualidade. O custo por aluno estabelecido pelo MEC para

2010 permaneceu abaixo do Custo Aluno Qualidade (CAQi) defendido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação¹⁰⁶ e aprovado pelo Conselho Nacional de Educação¹⁰⁷ (ARAÚJO, 2012).

2.3. A IMPLANTAÇÃO DA LEI Nº 11.494 DE 2007: AVANÇOS E LIMITES NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Conforme vimos ao longo do presente capítulo, os recursos do FUNDEB, assim como os do FUNDEF, provêm dos mesmos impostos, mas com a majoração do patamar de investimento de 15% para 20%, com a inclusão de outros impostos estaduais na sua composição, tais como o IPVA, ITCM e ITR. Assim como no FUNDEF, no FUNDEB somam-se os recursos referentes à compensação devida a Estados e municípios referente à Lei Kandir, o que eleva o patamar para 20%. Contudo, permaneceram excluídos os impostos municipais próprios (IPTU, ISS, ITBI). Também se excluiu, sob o argumento de que se tratava de uma receita meramente contábil, o imposto de renda retido na fonte (IRRF).

Os recursos da denominada “Cesta-FUNDEB” são complementados pela União, sempre quando não for atingido o valor mínimo. Porém, ao contrário do praticado na vigência do FUNDEF, no FUNDEB não se pode utilizar de recursos do salário-educação¹⁰⁸ para composição desta complementação, e deve-se observar o teto de 30% para a fonte de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Estas medidas permitem preservar as fontes MDE e salário-educação, bem como atrair novos recursos para a complementação da União, a partir de outras fontes.

Abaixo na Tabela 03 temos organizados os dados referentes às fontes de recursos e aos percentuais de investimento de Estados, DF, municípios e União no FUNDEB e as etapas da educação básica beneficiadas, conforme texto final da Lei nº. 11.494/07:

¹⁰⁶ O valor do CAQi defendido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação inverte a lógica do investimento tradicional, que divide o orçamento governamental pelo número de alunos. O CAQi calcula o valor mínimo para se cumprir as metas de cada área. Segundo a Campanha, a diferença entre os valores é considerável, pois no modo tradicional, o governo calcula que serão precisos, por exemplo, R\$ 61 bilhões para se cumprir as metas do novo Plano Nacional de Educação. No entanto, pelos dados do CAQi, são necessários cerca de R\$ 170 bilhões a mais para que o país atinja padrões mínimos de qualidade (<http://www.campanhaeducacao.org.br/?idn=473>).

¹⁰⁷ Em 5 de maio de 2010, o CNE (Conselho Nacional de Educação) aprovou a Resolução 08/2010, que normatizou os padrões mínimos de qualidade da educação básica nacional de acordo com o CAQi. A resolução resulta do Termo de Cooperação firmado entre a Câmara de Educação Básica do CNE e a Campanha em 05 de novembro de 2008. Este foi o primeiro acordo estabelecido entre o Conselho e uma organização da sociedade civil.

¹⁰⁸ Sendo o seu uso considerado crime de responsabilidade – art. 60, V, ADCT.

Tabela 03: Fontes de recursos (Estados, DF, municípios e União) ao FUNDEB e etapas da educação básica beneficiadas

| Fontes de recursos e alunos beneficiados | | FUNDEB | | | |
|---|-------------------------------------|---------------|---------------|-----------------|---|
| | | 1º ano | 2º ano | 3º ano | 4º ano em diante |
| Recursos federais de complementação da União | | R\$ 2 bilhões | R\$ 3 bilhões | R\$ 4,5 bilhões | 10% da contribuição de Estados, DF e municípios |
| Recursos dos Estados, DF e municípios e % de distribuição | FPM, FPE, ICMS, IPI-Exp. e LC 87/96 | 16,66% | 18,33% | 20% | |
| | IPVA, ITCMD e ITR-mun. | 6,66% | 13,33% | 20% | |
| Alunos da creche, pré-escola, ensino médio e EJA | | 33,33% | 66,67% | 100% | |
| Alunos do ensino fundamental regular e especial | | 100% | | | |

Fonte: Lei nº. 11.494/07.

Percebemos pela análise dos dados da Tabela 03 que a dupla ampliação na base financeira do FUNDEB – proporcionada pelo aumento de 15% para 20% dos recursos de Estados e municípios subvinculados ao Fundo – assegura crescimento gradual dos recursos em relação ao seu antecessor, bem como o aporte da totalidade das matrículas da educação básica.

Rossinholi (2010) considera que o FUNDEB contribui para a redução das desigualdades sociais e regionais ao aumentar o valor mínimo por aluno e o número de Estados a receber a complementação, uma vez que os recursos arrecadados pela União passam a ser utilizados, em percentual maior que o do FUNDEF em regiões mais pobres, o que se constitui em uma forma de estímulo à redução das desigualdades.

Entretanto, o baixo valor por aluno permanece, aliado ao reduzido comprometimento da União. Um exemplo disso é que em determinados Estados – dada a receita própria – o valor por aluno em alguns níveis de ensino representa o dobro de outros Estados. Outro problema verificado por alguns estudiosos (OLIVEIRA, 2007; PINTO, 2008) se refere aos fatores estabelecidos para a distribuição entre as etapas e os níveis de ensino, pois se corria o risco de um ente federado (município ou Estado) financiar etapa de ensino que não é de sua responsabilidade constitucional prioritária.

No que se refere à complementação da União ao FUNDEB, havia o consenso em torno da necessidade de uma participação financeira mais efetiva e significativa por parte da União. Pinto (2007) – em estudo realizado sobre os impactos iniciais do FUNDEB nos Estados brasileiros – chamava-nos atenção para o fato deste Fundo sinalizar com a redução das desigualdades entre os Estados da Federação. Essa redução seria provocada,

essencialmente, pelo aumento da receita oriunda de complementação da União e do número de Estados a receber estes valores logo no primeiro ano de vigência do referido Fundo (MA, PA, AL, BA, CE, PI, PB, PE¹⁰⁹).

Abaixo na Tabela 07 encontram-se organizados os valores relativos à receita de complementação da União repassada aos Estados contemplados:

Tabela 07: Complementação da União ao FUNDEF Distribuída aos Estados (2007-2010)

| Estados | UF | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | % 2007/2010 |
|-----------------|----|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------|
| Alagoas | AL | 83.670.946 | 88.554.064 | 142.881.104 | 162.544.393 | 194,27 |
| Amazonas | AM | - | 13.669.941 | 35.157.359 | 89.659.566 | 655,89* |
| Bahia | BA | 342.354.102 | 56.901.827 | 775.758.421 | 952.655.611 | 278,27 |
| Ceará | CE | 268.830.609 | 352.956.627 | 508.964.036 | 528.407.829 | 196,56 |
| Maranhão | MA | 535.688.333 | 659.968.068 | 880.395.250 | 836.342.592 | 156,12 |
| Pará | PA | 425.008.422 | 568.555.701 | 776.987.746 | 784.681.672 | 184,63 |
| Paraíba | PB | 20.104.398 | 27.666.193 | 68.553.813 | 66.403.439 | 330,29 |
| Piauí | PI | 85.176.145 | 97.021.525 | 179.035.326 | 183.043.583 | 214,90 |

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Tesouro Nacional – Estatísticas de Estados e Municípios Brasileiros.

Valores corrigidos pelo INPC (IBGE) a preço de dezembro de 2010. (*) % 2008/2010.

A análise dos dados da Tabela 07 nos permite afirmar que houve incremento significativo de receitas oriundas da complementação da União em todos os Estados contemplados no período. O aumento mais significativo foi no Estado do Amazonas, que apresentou crescimento de receitas de complementação no período de 2008 a 2010 de 555,89%, o que configura um impacto positivo nas receitas do Estado, que à época do FUNDEF não era contemplado por tal complementação.

Entre os Estados possuidores de grande contingente populacional classificado entre as camadas mais pobres do país¹¹⁰ – Alagoas (38,8%); Maranhão (33,75%); Piauí (32,38%); e Paraíba (29,20%) – o incremento de receitas também foi significativo. Dentre estes Estados mencionados, os maiores percentuais de crescimento nas receitas de complementação apresentados foram, respectivamente: Alagoas (94,27%); Maranhão (56,12%); Piauí (114,90%); Paraíba (230,29%).

Os demais Estados também apresentaram evolução significativa na receita de complementação da União no período analisado, a saber: Bahia (178,27%); Ceará (96,56%); e Pará (84,63%).

¹⁰⁹ No primeiro ano de vigência apenas estes seis Estados recebiam complementação da União, a partir do segundo ano o Estado do Amazonas também passou a ser contemplado.

¹¹⁰ Segundo estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV) intitulado "O Atlas do Bolso dos Brasileiros", realizado em 2009.

Abaixo na Tabela 08 estão organizados os dados acerca da receita total destinada ao financiamento da educação dos Estados que recebem complementação da União:

Tabela 08: FUNDEB – Receita Total dos Estados que recebem complementação da União (2007-2010)

| Estados | UF | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | % 2007/2010 |
|----------|----|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| Alagoas | AL | 657.003.274 | 776.005.734 | 877.281.935 | 951.031.186 | 144,75 |
| Amazonas | AM | 589.562.384 | 790.292.851 | 776.901.672 | 981.106.357 | 166,41 |
| Bahia | BA | 2.602.577.362 | 3.209.549.813 | 3.370.623.263 | 3.896.707.462 | 149,72 |
| Ceará | CE | 1.621.887.950 | 2.032.756.021 | 2.189.295.897 | 2.460.628.081 | 151,71 |
| Maranhão | MA | 1.540.055.333 | 1.852.307.651 | 2.090.350.240 | 2.180.899.164 | 141,61 |
| Pará | PA | 1.507.890.397 | 1.839.821.968 | 2.031.850.237 | 2.375.392.907 | 157,53 |
| Paraíba | PB | 607.233.145 | 726.188.407 | 780.661.318 | 884.617.767 | 145,68 |
| Piauí | PI | 635.115.493 | 738.103.919 | 827.477.731 | 922.225.266 | 145,21 |

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Tesouro Nacional – Estatísticas de Estados e Municípios Brasileiros.

Valores corrigidos pelo INPC (IBGE) a preço de dezembro de 2010.

Os dados da Tabela 08 nos permite analisar que houve crescimento significativo na receita total destinada à educação em todos os Estados que recebem complementação da União no período observado. Este crescimento se apresentou em torno de 40% a 50% em cinco Estados (Alagoas, Bahia, Maranhão, Paraíba e Piauí), e entre 51% e 66% nos demais Estado (Amazonas, Ceará e Pará).

Abaixo na Tabela 09 encontram-se organizados os dados referentes à participação da receita oriunda de complementação da União em relação à receita total destinada à educação nos Estados contemplados.

Tabela 09: Participação da receita de Complementação da União ao FUNDEB em relação à receita total da educação nos Estados (2007 – 2010)

| Ano | Total de receita destinada à educação transferida aos Estados que recebem complementação da União (A) | Total de receitas de complementação da União transferida aos Estados (B) | B/A |
|--------------|---|--|--------------|
| 2007 | 9.761.325.338 | 1.760.832.955 | 18,36 |
| 2008 | 11.965.026.364 | 1.865.293.946 | 15,75 |
| 2009 | 12.944.442.293 | 3.367.733.055 | 26,32 |
| 2010 | 14.652.608.190 | 3.603.738.685 | 24,91 |
| Total | 46.200.479.776 | 10.053.322.062 | 21,76 |

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Tesouro Nacional – Estatísticas de Estados e Municípios Brasileiros.

Valores corrigidos pelo INPC (IBGE) a preço de dezembro de 2010.

Percebemos pela análise dos dados da Tabela 09 que a receita referente à complementação da União no FUNDEB tem oscilado bastante em termos totais e apresentou variação de 15% a 26% em média no período de 2007 a 2010. Em 2007, a receita de complementação representou 18,36% da receita total destinada à educação nos Estados

contemplados, e no ano seguinte (2008) apresentou redução de -2,61%. No ano de 2009 houve considerável recuperação deste valor em 10,75%, porém no ano seguinte (2010) houve nova redução de 1,41%, mantendo-se a participação da complementação em relação à receita total em 24,91%.

Do total de recursos repassados aos Estados contemplados no período de 2007 a 2010, a complementação da União representou 21,76%, o que evidencia a pouca participação deste ente federado no financiamento da educação básica – ainda que os valores apresentados sejam consideravelmente maiores que aqueles praticados à época do FUNDEF – sendo a responsabilidade pelo financiamento deste nível de ensino, em grande parte, ainda de Estados e municípios (entre 74% e 85% do total em média no período analisado).

Com a finalidade de melhor compreender o impacto inicial causado pela implantação do FUNDEB no Brasil, temos organizados, abaixo na Tabela 10, os dados referentes à dinâmica das matrículas da educação básica por etapas e modalidades de ensino segundo a região geográfica no período de 2007 a 2010:

Tabela 10: Dinâmica das matrículas da educação básica por etapas e modalidades de ensino segundo a região geográfica – 2007-2010

| 2007 | | | | | | | |
|-------------------|---------------------|------------------------------|----------------------------|----------------------------|------------------------------|------------------------------|-------------------|
| Região Geográfica | Total | Educação Infantil | Ensino Fundamental | Ensino Médio | Ed. Profissional | Educação Especial | EJA |
| Brasil | 52.379.893 | 6.417.502 | 31.733.198 | 8.264.816 | 682.431 | 341.781 | 4.940.165 |
| Norte | 5.060.958 | 536.282 | 3.222.261 | 706.654 | 24.611 | 20.314 | 550.836 |
| Nordeste | 16.428.836 | 2.006.202 | 10.009.473 | 2.486.394 | 72.234 | 58.423 | 1.796.110 |
| Centro-Oeste | 3.617.643 | 381.102 | 2.259.844 | 602.966 | 26.682 | 26.708 | 320.341 |
| Sudeste | 20.425.263 | 2.730.660 | 12.045.635 | 3.329.543 | 412.191 | 146.842 | 1.760.392 |
| Sul | 6.847.193 | 763.256 | 4.195.985 | 1.139.259 | 146.713 | 89.494 | 512.486 |
| 2010 | | | | | | | |
| Região Geográfica | Total | Educação Infantil | Ensino Fundamental | Ensino Médio | Ed. Profissional | Educação Especial | EJA |
| Brasil | 51.549.889 | 6.756.698 | 31.005.341 | 8.357.675 | 924.670 | 702.603 | 4.287.234 |
| Norte | 5.134.960 | 536.071 | 3.283.848 | 738.922 | 40.573 | 51.764 | 522.922 |
| Nordeste | 15.709.861 | 2.016.464 | 9.564.009 | 2.424.793 | 99.843 | 164.260 | 1.571.217 |
| Centro-Oeste | 3.670.674 | 440.518 | 2.261.125 | 623.559 | 40.735 | 55.873 | 288.239 |
| Sudeste | 20.334.290 | 2.901.929 | 11.847.131 | 3.431.290 | 566.364 | 309.257 | 1.477.877 |
| Sul | 6.700.104 | 861.716 | 4.049.228 | 1.139.111 | 177.155 | 121.449 | 426.979 |
| % (2007/2010) | | | | | | | |
| Região Geográfica | Total % (2007/2010) | Educ. Infantil % (2007/2010) | Ensino Fund. % (2007/2010) | Ensino Médio % (2007/2010) | Educ. Profiss. % (2007/2010) | Educ. Especial % (2007/2010) | EJA % (2007/2010) |
| Brasil | 98,42 | 105,29 | 97,71 | 101,12 | 135,50 | 205,57 | 86,78 |
| Norte | 101,46 | 99,96 | 101,91 | 104,57 | 164,86 | 254,82 | 94,93 |
| Nordeste | 95,62 | 100,51 | 95,55 | 97,52 | 138,22 | 281,16 | 87,48 |
| Centro-Oeste | 101,47 | 115,59 | 100,06 | 103,42 | 152,67 | 209,20 | 89,98 |
| Sudeste | 99,55 | 106,27 | 98,35 | 103,06 | 137,40 | 210,61 | 83,95 |
| Sul | 97,85 | 112,90 | 96,50 | 99,99 | 120,75 | 135,71 | 83,32 |

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Sinopse Estatística da Educação Básica de 2007 e 2010.

Ao analisarmos os dados da Tabela 10 podemos perceber – no que se refere ao total de matrículas da educação básica – que houve estagnação da oferta, com variação de -5,00% a +1,47% do total de vagas por região geográfica. A educação infantil apresentou aumento do total de vagas que acompanhou e/ou superou a média nacional (05,29%) em três regiões analisadas: Centro-Oeste (15,59%); Sudeste (06,27%); e Sul (12,9%). A região Nordeste apresentou aumento do número de vagas na educação infantil em 0,51%, ficando abaixo da média nacional. A região Norte foi a única que apresentou queda no total de vagas desta etapa de ensino, com diminuição de 0,04%.

Este fato nos chama a atenção, pois não parece refletir os anseios de expansão de vagas daqueles que reivindicaram a inclusão da educação infantil como etapa da educação básica a ser contemplada por recursos do FUNDEB – ainda que esta etapa tenha apresentado evolução nos fatores de ponderação do FUNDEB no período em análise, alcançando fatores da ordem de 1,10 e 1,20 em 2010, conforme informado no Quadro 13 neste Capítulo.

O ensino fundamental apresentou queda no número de alunos atendidos no período 2007-2010, apresentando redução em termos nacionais de 2,29%. As regiões Nordeste, Sudeste e Sul acompanharam esta tendência e apresentaram, respectivamente, redução de 4,45%, 1,65% e 3,5%. As regiões Norte e Centro-Oeste foram na contramão desta tendência e apresentaram aumento do número de alunos em 1,91% e 0,06% no mesmo período.

O ensino médio apresentou dinâmica de matrículas positiva na maioria das regiões analisadas. As regiões Norte, Centro-Oeste e Sudeste apresentaram crescimento na oferta de vagas, respectivamente na ordem de 4,57%, 3,42% e 3,06% -- ficando próximas da média nacional de 1,12%. Em contrário, as regiões Nordeste e Sul apresentaram leve redução do número de vagas nesta etapa da educação básica, a saber: -2,48% e -0,01%.

As modalidades de ensino foram as que mais apresentaram aumento no total de vagas no período analisado. A educação profissional apresentou, em termos nacionais, aumento de 35,50% do total de vagas ofertadas. No que se refere às regiões geográficas, as regiões Norte e Centro-Oeste foram as que mais se destacaram na expansão de matrículas, com percentuais de aumento de 64,86% e 52,67%, respectivamente. As demais regiões também apresentaram significativo aumento de matrículas, ficando com percentuais de: 38,22% no Nordeste; 37,40% no Sudeste; e 20,75% no Sul. Desta feita, apenas a região Sul apresentou crescimento de matrículas na educação profissional abaixo da média nacional.

A modalidade de ensino que apresentou crescimento mais significativo foi a educação especial, com aumento do número total de vagas de 105,57% em termos nacionais. Em termos regionais, a ampliação mais considerável ocorreu nas regiões Norte e Nordeste do país, que apresentaram percentuais de crescimento de 154,82% e 181,16%, respectivamente. As demais regiões também apresentaram crescimento, com percentuais de: 109,20% no Centro-Oeste; 110,61% no Sudeste; e 35,71% no Sul. Com isso, percebemos que a única região que não acompanhou a média nacional foi o Sul, com ampliação muito abaixo dos valores nacionais (-69,86%).

A EJA foi a única modalidade de ensino da educação básica que apresentou queda nos totais de matrícula no período analisado, ficando com -13,22% em termos nacionais. Em relação às regiões analisadas, todas apresentaram diminuição do número de vagas, a saber: Norte (-5,07%); Nordeste (-12,52%); Centro-Oeste (-10,02%); Sudeste (-16,05%); e Sul (-16,05%). Todas as regiões ficaram dentro dos padrões de diminuição de matrículas apresentado em termos nacionais.

Abaixo na Tabela 11 temos organizados os dados acerca do histórico de investimento público direto por estudante de acordo com o nível de ensino:

Tabela 11: Histórico do investimento público direto por estudante por nível de ensino – Brasil (2010).

| Ano | Investimento Público Direto por estudante (R\$1,00) | | | | | |
|------------------------------------|---|-----------------|-------------------|----------------------------------|----------|--------------|
| | Níveis de Ensino | | | | | |
| | Todos os Níveis de Ensino | Educação Básica | Educação Infantil | Ensino Fundamental | | Ensino Médio |
| De 1ª a 4ª séries ou anos iniciais | | | | De 5ª a 8ª séries ou anos finais | | |
| 2000 | 1.923,39 | 1.602,16 | 1.832,17 | 1.574,40 | 1.608,11 | 1.526,81 |
| 2001 | 1.964,08 | 1.637,34 | 1.630,08 | 1.533,87 | 1.726,28 | 1.713,58 |
| 2002 | 1.957,96 | 1.620,88 | 1.535,40 | 1.791,84 | 1.664,43 | 1.204,77 |
| 2003 | 1.900,96 | 1.596,29 | 1.712,15 | 1.682,11 | 1.597,72 | 1.341,69 |
| 2004 | 2.045,58 | 1.735,97 | 1.854,94 | 1.837,37 | 1.857,65 | 1.269,53 |
| 2005 | 2.177,99 | 1.844,88 | 1.759,04 | 2.058,84 | 1.960,19 | 1.286,29 |
| 2006 | 2.550,13 | 2.214,19 | 1.914,47 | 2.279,13 | 2.502,68 | 1.769,61 |
| 2007 | 2.940,03 | 2.577,74 | 2.328,66 | 2.710,02 | 2.823,24 | 2.067,67 |
| 2008 | 3.329,43 | 2.925,90 | 2.452,33 | 3.069,30 | 3.274,96 | 2.358,95 |
| 2009 | 3.608,23 | 3.171,74 | 2.428,96 | 3.419,33 | 3.566,61 | 2.493,00 |
| 2010 | 4.111,52 | 3.601,48 | 2.959,65 | 3.882,15 | 3.928,43 | 2.977,76 |

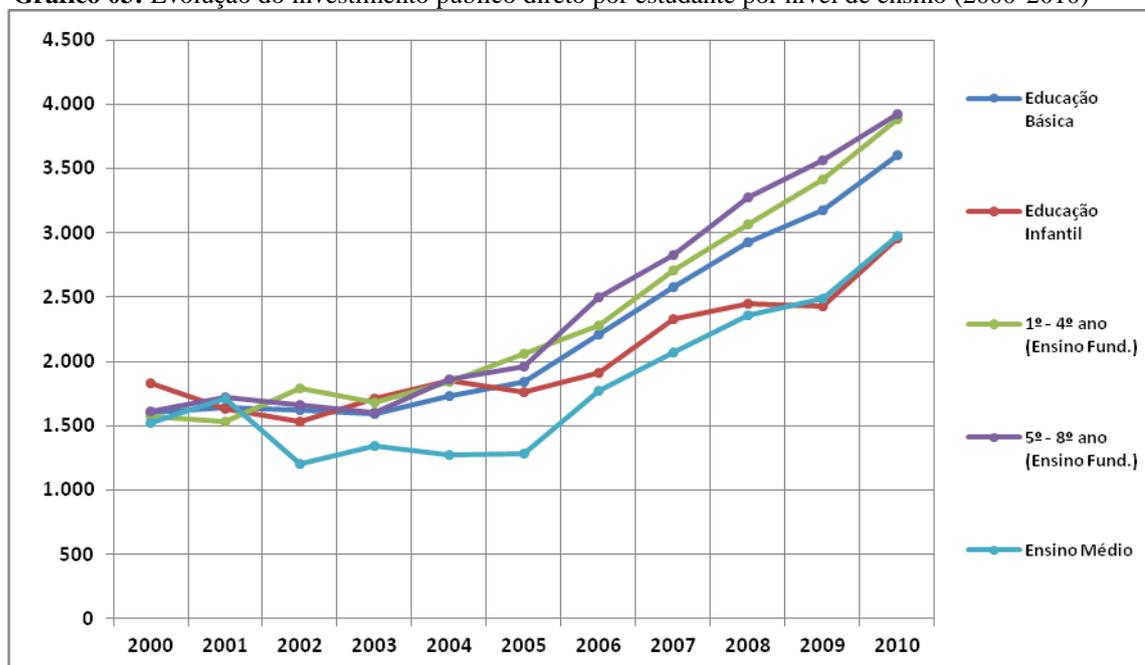
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do INEP/MEC – Estatísticas Educacionais. Valores corrigidos pelo INPC/IBGE a preços de dezembro de 2010.

A análise dos dados da Tabela 11 nos permite perceber que houve acréscimo considerável nos valores investidos por aluno na série histórica em análise, em todas as etapas da educação básica. No ano de implantação do FUNDEB, o impacto nos valores praticados em relação ao primeiro ano da série (2000) foi significativo, acarretando em aumento percentual de: 60,89% na educação básica como um todo; 27,10% na educação infantil; 72,13% no ensino fundamental (1ª a 4ª séries); 75,56% no ensino fundamental (5ª a 8ª séries); e 35,42% no ensino médio.

Este crescimento se manteve nos valores praticados no período de 2007 a 2010 e continuou a apresentar considerável aumento: 39,71% na educação básica como um todo; 27,10% na educação infantil; 43,25% no ensino fundamental (1ª a 4ª séries); 39,15% no ensino fundamental (5ª a 8ª séries); e 44,02% no ensino médio.

Para melhor compreendermos a evolução dos valores investidos por aluno da educação básica, organizamos abaixo os dados relativos a esta informação no Gráfico 03:

Gráfico 03: Evolução do investimento público direto por estudante por nível de ensino (2000-2010)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do INEP/MEC – Estatísticas Educacionais. Valores corrigidos pelo INPC/IBGE a preços de dezembro de 2010.

Os dados do Gráfico 03 nos permitem analisar a dinâmica de evolução do investimento por estudante da educação básica e ilustra o significativo crescimento destes valores. Observamos que no início da série histórica em análise (2000) os valores investidos

apresentavam-se muito próximos, independente da etapa de ensino da qual o estudante pertencesse, encontrando-se na faixa de R\$ 1.500,00 a R\$ 2.000,00. Esta realidade se manteve com pequenas oscilações até o ano de 2007, quando ocorreu a implantação do FUNDEB. A partir deste ano o investimento por aluno em todas as etapas da educação básica apresentou aumento significativo, saindo de um patamar de investimento entre R\$ 2.000,00 e R\$ 2.900,00 para R\$ 3.000,00 a R\$ 3.900,00 em 2010.

Chama-nos atenção o considerável aumento dos valores investidos por aluno do ensino médio, que praticamente dobrou seu percentual de investimento, o que colaborou para a recuperação em relação ao período de 2002 a 2005, em que o investimento por estudante apresentou queda significativa. Contudo, cabe enfatizarmos que tais valores tratam-se de médias nacionais, e que existem significativas variações nestes valores quando analisados de um Estado para outro, haja vista a diferença de capacidade de financiamento entre os Estados e regiões brasileiras.

CAPÍTULO III

IMPACTOS DO FUNDEF E DO FUNDEB PARA AS RELAÇÕES FEDERATIVAS NO BRASIL

Na perspectiva de discutir impactos do FUNDEF e do FUNDEB nas relações federativas no Brasil elegemos três eixos temáticos, a partir de elementos que se destacaram na análise dos dados, a saber: (i) coordenação federativa a partir da instituição do FUNDEF e do FUNDEB para o financiamento da educação básica no Brasil e suas implicações para a colaboração entre os entes federados; (ii) efeitos da redistribuição dos recursos financeiros proporcionada pelo FUNDEF e pelo FUNDEB nos municípios e Estados brasileiros e a participação da União; (iii) efeitos da política de financiamento do FUNDEF e do FUNDEB sobre as matrículas da educação básica em nível regional e nacional.

3.1. COORDENAÇÃO FEDERATIVA A PARTIR DA INSTITUIÇÃO DO FUNDEF E DO FUNDEB PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A COLABORAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS

A análise dos elementos que possibilitaram a consecução da mudança na política de financiamento da educação básica consubstanciada pela criação do FUNDEF e, mais tarde, aperfeiçoada por meio do FUNDEB, que seguiu a mesma lógica, porém, em seu processo de formulação, buscou reparar as falhas de seu antecessor, nos possibilitam avaliar a coordenação federativa, bem como as implicações de ambos os Fundos para a colaboração entre os entes federados no Brasil.

Conforme vimos ao longo do primeiro capítulo, o Federalismo no Brasil teve seu processo de constituição de maneira diferente em relação a outros países, e passou por muitas fases distintas, chegando até mesmo a perder suas características fundantes baseadas na autonomia dos entes federados e ser quase totalmente suprimido durante períodos ditatoriais.

O modelo centralizador presente durante os períodos ditatoriais entrou em crise no começo da década de 1980. Para isso, contribuíram fatores, tais como: a internacionalização econômica, que reduziu parcela significativa do poder de intervenção estatal no plano nacional, especialmente na área financeira; a crise fiscal dos Governos Centrais, vinculada à perda de dinamismo econômico que marcara o período do regime militar; a defesa de

reformas inspiradas por uma concepção minimalista de Estado; o fortalecimento de organizações com *modus operandi* transnacional, como empresas multinacionais, ONGs, instituições multilaterais, e blocos regionais; a maior demanda por participação no nível local; e o aumento da integração econômica entre os capitais e os governos subnacionais (WATTS, 1994).

Com a reabertura política, proporcionada pela redemocratização dos anos de 1980, as aspirações de autonomia dos entes federados – como aquelas referentes a ampliação dos direitos sociais, advindas de organizações da sociedade civil – foram incorporadas a nova Constituição que surgia. Com isso, o tema da descentralização de políticas e de decisões ganhou corpo e acabou por se constituir em um dos tópicos referentes à Reforma do Estado brasileiro, iniciada na primeira metade dos anos de 1990.

Na Constituição de 1988 foi adotado o federalismo cooperativo e tripartite, com o reconhecimento da esfera municipal como ente federado autônomo. Nesta Constituição foi consagrado também o direito à educação e o dever do Estado de oferecê-la a todos sem distinção. Foi também a CF/88 que proporcionou que o mecanismo da vinculação, contido nas Constituições de 1934 e 1946 e na Emenda Calmon, fosse revigorado. Assim, lançaram-se as bases para as mudanças no financiamento da educação, que tinham pro objetivo atingir a equidade e a cooperação intergovernamental, sob a forma do regime de colaboração. Este cenário se mostrou propício para o ressurgimento da proposta de fundos para financiar a educação, consubstanciada no FUNDEF (MARTINS, 2009).

Neste íterim, o tema da descentralização ganha destaque especial, principalmente, por ser considerado, dentre os tópicos referentes à reforma do Estado, o que mais questões abarcava, a saber: (i) autonomia local; (ii) formas de democracia participativa; (iii) racionalização da provisão de serviços; (iv) maior liberdade e responsabilidade dos gestores públicos; (v) desigualdades regionais; entre os principais. Estes aspectos fizeram da descentralização um verdadeiro caleidoscópio e, por conta deste caráter, este tema deveria, intrinsecamente, lidar, a um só tempo, com as variáveis do desempenho e da democratização da gestão pública (ABRUCIO, 2005).

Abrucio (2005) considera que o principal problema da descentralização ao longo da redemocratização foi a conformação daquilo que o autor denominou de um “federalismo compartimentalizado”. Neste cenário, cada nível de governo procurava encontrar o seu papel específico e não havia incentivos para o compartilhamento de tarefas, o que acarretou um jogo de empurra entre as esferas de governo, devido ao federalismo compartimentalizado ser mais perverso no terreno das políticas públicas. Em uma Federação, o entrelaçamento dos níveis de

governo se constitui na regra básica da produção e gerenciamento de programas públicos, especialmente aqueles da área social.

Para Abrucio (2005), a peculiaridade da Federação reside exatamente na existência de direitos originários pertencentes aos pactuantes subnacionais – sejam Estados ou municípios. Desta feita, estes direitos não podem ser arbitrariamente retirados pela União e, por isso, são garantidos por uma Constituição escrita, que se constitui no principal contrato fiador do pacto político-territorial. O autor ressalta ainda que, neste caso, o Poder Nacional deriva de um acordo entre as partes, ao invés de constituí-las.

No que se refere à garantia e expansão das políticas sociais, o papel dos governos centrais apresentou considerável crescimento nos Estados modernos. No caso dos sistemas federais de organização do Estado – em que vigora uma soberania compartilhada – este processo de crescimento tem se caracterizado por um processo negociado e extenso de *shared decision making*, ou seja, de compartilhamento de decisões e responsabilidades. Assim, o processo de interdependência entre as unidades constituintes – no caso brasileiro, entre União, Estados e municípios – enfrenta o problema da coordenação das ações de níveis de governo autônomos, considerado o aspecto fundamental para a compreensão da produção de políticas públicas numa estrutura federativa contemporânea. Por isso, consideramos relevante caracterizar este processo para melhor compreensão dos impactos provocados pelo FUNDEF e pelo FUNDEB nas relações federativas no Brasil.

Wright (1997) afirma que, para que haja a garantia de coordenação entre os níveis de governo, as Federações devem equilibrar as formas de cooperação e competição existentes, ainda que o conflito se faça presente.

Abrucio (2005) considera a cooperação não como a imposição de formas de participação conjunta, mas da instauração de mecanismos de parceria, que sejam aprovados por todos os entes federativos. Para o autor:

O modus operandi cooperativo é fundamental para otimizar a utilização de recursos comuns, como nas questões ambientais ou problemas de ação coletiva que cobrem mais de uma jurisdição (caso dos transportes metropolitanos); para auxiliar governos menos capacitados ou mais pobres a realizarem determinadas tarefas; para integrar melhor o conjunto de políticas públicas compartilhadas, evitando o jogo de empurra entre os entes [...]. Ainda é peça-chave no ataque a comportamentos financeiros predatórios, que repassam custos de um ente à nação, como também na distribuição de informação sobre as fórmulas administrativas bem sucedidas, incentivando o associativismo intergovernamental (p. 23).

Para além destes aspectos, o modelo cooperativo contribui ainda para elevar a esperança quanto à simetria entre os entes territoriais, fator fundamental para o equilíbrio de uma Federação, no entanto, Abrucio (2005) considera que fórmulas cooperativas mal dosadas podem trazer problemas. Para o autor, isto ocorre quando “[...] a cooperação confunde-se com a verticalização, resultando mais em subordinação do que em parceria, como muitas vezes já aconteceu na realidade latino-americana, de forte tradição centralizadora” (p. 24).

Arelaro (2005) considera que existe um problema de fundo no Brasil, que precisa ser considerado ao tratarmos sobre “transferências” de responsabilidades de políticas sociais entre esferas públicas, são estes: o problema da desigualdade social; e a capacidade local de dar conta de atender à nova situação e, muitas vezes, não só por razões de caráter financeiro.

A Constituição Federal de 1988 iniciou um processo de descentralização de políticas sociais, optando pela municipalização deste atendimento, fato que provocou transferência real de responsabilidades, de Estados para municípios. Esse processo não aconteceu somente na implementação de bens e serviços sociais, mas influenciaram, sobremaneira, na lógica do financiamento dessas políticas.

Estes fatores acabaram por se constituir em elementos de conflito federativo, haja vista os Estados e municípios brasileiros terem assumido um conjunto de responsabilidades, advindas da CF/88, e intensificadas com o processo de reforma do Estado. Ainda que a mudança na lógica da redistribuição de recursos proporcionada pela CF/88, tenha significado aumento nos recursos orçamentários dos entes federados, especialmente dos municípios, recaia-se no lugar comum de se admitir a autonomia municipal, constitucionalmente prevista:

[...] só do ponto de vista burocrático e legal, e, na prática, a efetivação das suas ações continuar dependente de recursos financeiros dos Estados e/ou da União. Isso implicará um município dependente, pois sem autonomia financeira, ou com uma “autonomia relativa”, não lhes será permitido exercer a autonomia local que lhes cabe, mas serem, simplesmente, os executores fiéis de programas nacionais e estaduais (ARELARO, 2004, p. 36).

Scharpf (1988) enfatiza outro elemento que pode se constituir em conflito federativo no que concerne aos tipos de decisão em uma federação. Trata-se daquilo que o autor denomina de “armadilha da decisão conjunta”, uma estrutura em que todas as decisões são o máximo possível compartilhadas e dependem da anuência de praticamente todos os atores federativos para se concretizar. Segundo o autor, esta estrutura tende à uniformização das políticas, processo que pode diminuir o ímpeto inovador dos níveis de governo,

enfraquecer as relações intergovernamentais e dificultar a responsabilização da administração pública.

Em contrapartida, a coordenação federativa depende sobremaneira do papel dos níveis superiores de governo frente à descentralização, especialmente das ações do Governo Federal. Para Abrucio (2005) isto se justificaria:

[...] por um lado, porque em vários países os governos subnacionais têm problemas financeiros e administrativos que dificultam a desconcentração de atribuições. Por outro lado, porque a União e outras instâncias federativas precisam arbitrar conflitos políticos e de jurisdição, além de incentivar a atuação conjunta e articulada entre os níveis de governo no terreno das políticas públicas (p. 26).

Neste cenário, se não houver ações coordenadoras da União, mas também dos Estados, o processo descentralizador tende a ter resultados insatisfatórios na prestação dos serviços públicos. Assim, o Governo Federal precisa reforçar seu papel coordenador, porém não pode fazê-lo contra os princípios básicos constituintes/balizadores do Federalismo, tais como: a autonomia e os direitos originários dos governos subnacionais; a barganha e o pluralismo associados ao relacionamento intergovernamental; e os controles mútuos.

Conforme vimos ao longo deste trabalho, o avanço da descentralização, após a redemocratização do Estado brasileiro, encontrou a União uma postura defensiva. Para Abrucio (2005), isto se deve ao fato de que:

Ao perder recursos tributários na Constituição e se responsabilizar integralmente, num primeiro momento, pela estabilidade econômica, o Governo Federal procurou transformar a descentralização num jogo de mero repasse de funções, intitulado à época de “operação desmonte”. Daí se originam dois problemas. O primeiro é que, dada a desigualdade federativa, muitas políticas terão de ser necessariamente financiadas, pelo menos em parte, por recursos federais. Além disso, a coordenação nacional é essencial para induzir, auxiliar e avaliar a implementação de diversos programas (p. 53).

Abrucio (2005) avalia que a falta de coordenação do processo de descentralização fez com que este dependesse de duas variáveis para ser bem sucedido. A primeira se refere ao desenho específico de cada política pública. Com isso, excetuando-se a área da Saúde – em que havia uma estrutura institucional mais adequada à descentralização – no restante das atribuições governamentais, tais como a educação, o cenário inicial foi caótico e sua melhora foi condicionada à implantação de medidas coordenadoras no plano geral das políticas – um

processo que ganhou força a partir do governo de FHC. A segunda variável relaciona-se à estratégia de indução federativa, que caracterizou o processo de descentralização das políticas públicas relacionadas à educação – onde o sucesso dos programas vinculou-se à ação coordenada entre os níveis de governo.

Durante o primeiro mandato presidencial de FHC, o êxito inicial do Plano Real teve grande impacto sobre a descentralização, pois a drástica redução da inflação estabilizou as transferências intergovernamentais, o que favoreceu a condução do processo descentralizador. Neste cenário, a União obteve o instrumento de barganha federativa que possibilitou a passagem de encargos e funções para Estados e municípios de maneira mais racional e programada. Esta situação também contribuiu para a formulação de políticas públicas coordenadas, tais como o FUNDEF, um dos objetos de análise deste estudo.

No processo de formulação do FUNDEF percebemos que a coordenação de políticas públicas foi muito importante, pois os mecanismos coordenadores do referido Fundo combinaram o repasse de recursos com o cumprimento de metas preestabelecidas, com a adoção de uma política formulada para todo o território nacional, – ainda que o FUNDEF tenha se caracterizado pelo cunho claramente focalista – com atendimento específico de apenas uma etapa da educação básica – o ensino fundamental – e tenha sido uma política advinda da orientação de organismos multinacionais, a exemplo do Banco Mundial (SOUSA JUNIOR, 2007).

A visão focalista de política pública incorre em vários problemas, dentre estes, Araújo (2006) destaca:

[...] a dificuldade de diferenciar serviços que possuem características de cobertura total, a oscilação na chamada linha de pobreza, muitas vezes provocada pela inserção nos próprios programas que a combatem e a existência subjacente de um modelo dual, ou seja, representa uma redistribuição de recursos dos setores médios da sociedade para os setores pobres, sem representar nenhuma mudança dos marcos da política de distribuição de renda do país. Isso tudo acompanhado de uma progressiva redução da qualidade dos serviços ofertados pelo poder público (p. 107).

Apesar de priorizar uma estratégia focalista de recursos para apenas uma etapa de ensino, o FUNDEF foi a política impulsionada pelo governo de FHC que mais se aproximou de um modelo de coordenação federativa, visto que era baseada em um tipo indutivo, com transferência de verbas segundo metas ou políticas-padrão estipuladas nacionalmente. Este processo acabou por dar um perfil mais programado e uniforme à descentralização, sem retirar a autonomia dos governos subnacionais em termos de gestão pública. No caso do

FUNDEF, ocorreu ainda uma redistribuição horizontal de recursos, experiência até então inédita na Federação brasileira.

Conforme percebemos ao longo deste trabalho, muitas foram as críticas relacionadas ao modelo da subvinculação de recursos presente no FUNDEF, visto que este Fundo poderia "engessar" o Orçamento e a atuação de Estados e municípios. Contudo, Abrucio (2005) nos chama a atenção para o fato de o FUNDEF adequar-se ao padrão federalista de políticas públicas, uma vez que tinha metas e prazo para se esgotar, ao mesmo tempo em que ultrapassaria o período de mais de um governante, constituindo-se, desta maneira, em uma política pública de amplo espectro.

Dos aspectos constituintes do FUNDEF que se caracterizam em elementos de coordenação federativa constam aqueles que se referem a que: (i) pelo menos 60% dos recursos do Fundo deveriam ser aplicados na remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público; (ii) são colocadas metas que balizariam a ação dos gestores locais, dentre elas, que os Estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam dispor de um novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, que regulamentaria as condições e o processo de movimentação na carreira, estabelecendo a evolução funcional (por categorias, níveis, classes), adicionais, incentivos e gratificações devidos, além dos correspondentes critérios e escalas de evolução de remuneração; (iii) o rateio do FUNDEF era proporcional ao número de alunos matriculados na respectiva rede de ensino. Com isso, a distribuição de recursos obedeceria a um critério mais justo, vinculado a real assunção de encargos. Desta feita, ocorreria uma melhor adequação entre transferências e atribuições, algo fundamental numa Federação, especialmente no que se refere à brasileira, em que a desigualdade e a politização dos critérios – vítimas de clientelismo e patrimonialismo – foram regularmente empecilhos à efetividade das políticas nos períodos anteriores à CF/88 (ABRUCIO, 2005).

Ao analisarmos o processo de formulação do FUNDEF, observamos que o objetivo principal alegado pelo Governo Federal para a sua consecução foi o de corrigir a má distribuição de recursos entre as diversas Regiões e dentro dos próprios Estados, diminuindo assim as grandes desigualdades presentes nas diversas redes públicas de ensino por meio da racionalização dos recursos existentes. Neste sentido, o FUNDEF foi uma política vertical e horizontal de redistribuição de recursos, o que faz desta política, um tipo único no federalismo brasileiro.

Para assegurar o cumprimento dos preceitos estabelecidos com o FUNDEF, a Lei regulamentadora do Fundo exigia a criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle

Social (CACS), que deveriam ser instituídos no âmbito cada esfera de governo. Estes Conselhos tinham por atribuição acompanhar e controlar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo – o que se constituía em novidade em termo de políticas sociais e foi um dos pontos positivos do FUNDEF, ainda que tenha sido um instituto prejudicado pela interferência dos governos locais.

Antes da instituição do FUNDEF, o Governo Federal cumpria variadas tarefas, em todos os níveis educacionais, porém não conseguia direcionar a contento seus esforços para com o ensino fundamental, da maneira exigida pela Constituição Federal de 1988 – que tinha por perspectiva a universalização deste nível de ensino aliada à erradicação do analfabetismo. Desse modo, o comprometimento da União era mais voluntarista e/ou discricionário, do que fruto de um plano ou sistemática de cooperação federativa na área educacional. Ainda que a CF/88 definisse expressamente a missão da União de promover prioritariamente a universalização e a equidade no ensino público, por meio do incentivo, financiamento e assistência técnica a Estados e municípios, foi por meio do FUNDEF que conseguiu reorganizar com sucesso a ação federal.

Os resultados do FUNDEF no período de sua vigência (1998-2006) revelam o crescimento tanto do número de alunos matriculados como da municipalização do ensino fundamental, tarefas sobre as quais a União não havia conseguido avançar satisfatoriamente no período anterior a instituição deste Fundo.

Antes da implantação do FUNDEF, em 1996, 63% das matrículas do ensino fundamental estavam sob responsabilidade da rede estadual, enquanto apenas 37% pertenciam ao âmbito municipal. Um ano depois de iniciado o Fundo, ocorreu reversão significativa destes percentuais e 51% dos alunos desta etapa de ensino pertenciam ao sistema estadual contra 49% da municipal.

No que se refere aos recursos para a educação, em 1998 os governos municipais detinham 38,2% das verbas do FUNDEF e, em 2000, passaram a contar com 43,2% destes recursos.

Em resumo, no que se refere à questão da coordenação federativa, o FUNDEF foi bem sucedido, principalmente por ter melhorado a redistribuição de recursos – tanto em termos verticais, quanto horizontais – aumentado assim, a simetria entre os níveis de governo no âmbito de um mesmo Estado.

Contudo, e aquém dos inegáveis avanços proporcionados pelo FUNDEF em termos de coordenação federativa, Abrucio (2005) identifica três dilemas federativos não equacionados com o referido Fundo. Segundo o autor:

O primeiro é o da fragilidade do controle, perceptível pelo enorme crescimento das denúncias de corrupção em vários estados. Para tanto, é necessário estabelecer formas articuladas de fiscalização institucional entre o TCU, os Tribunais de Contas do plano subnacional, o Conselho vinculado à política e o Poder Legislativo. A falta de interligação entre o Fundef e o sistema de mais geral de avaliação escolar, o SAEB, constitui outro problema federativo, uma vez que, sem uma comunicação adequada entre estes programas, fica mais difícil para União planejar e supervisionar a implementação descentralizada do Ensino Fundamental. O Fundef, por fim, não foi montado sob um aparato institucional capaz de discutir e revisar sua implantação tal qual há na área de Saúde, onde a rede federativa é mais forte e legitimadora. Em termos democráticos, é essa rede que permite a continuidade e as alterações da política ao longo do tempo (p. 86).

Em suma, a criação de mecanismos de coordenativa federativa na Educação proporcionada pelo FUNDEF, se constituiu na maior novidade no campo das relações intergovernamentais, proporcionada pela engenharia do citado Fundo, que continha instrumentos indutores – tanto pela via do financiamento quanto pelo controle social – que fortaleceram a descentralização orientada por resultados padronizados nacionalmente, ainda que tenham desvirtuado o caráter autônomo dos governos subnacionais por meio da indução.

Ainda que se tenha conseguido ampliar o acesso ao ensino fundamental no Brasil por meio da focalização de recursos proporcionada pelo FUNDEF, – chegando próximo a sua universalização, com uma taxa de atendimento de cerca de 97% no período de sua vigência – acabou por induzir os gestores educacionais a deixarem de lado outras etapas da educação básica, tais como a educação infantil, bem como as modalidades de ensino, como a educação de jovens e adultos (SOUSA JUNIOR, 2007). Em análise sobre o período de vigência do FUNDEF e suas consequências para a educação básica, Sousa Junior (2007) avalia que:

Ao redistribuir recursos proporcionais aos encargos com o alunado do ensino fundamental, a política focalista de financiamento público acabou por alimentar um asfixiamento das condições de oferta das demais etapas de ensino. Em consequência, o Brasil entra no século 21 ainda com baixas taxas de atendimento das crianças de zero a três anos em creches, de apenas de 13,4% da população atendida. De quatro a seis anos em pré-escolas, o atendimento é 70,5%; já de 15 a 17 anos, correspondente ao ensino médio, a população atendida é 81,9%, conforme dados do IBGE/PNAD, correspondente ao ano de 2004. Mas esses dados são piores quando desagregados por regiões, especialmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país (p. 02).

No que se refere à municipalização do ensino proporcionada pelos recursos do FUNDEF, importa esclarecer que este instituto não se constituiu em uma imposição ou

obrigação legal de Estados e municípios no contexto do referido Fundo. Este processo foi impulsionado pela injeção focalizada de recursos no ensino fundamental, fato que impulsionou os entes federados subnacionais a assumir as matrículas desta etapa de ensino, com o intuito de acessar maior volume de recursos.

Desta feita, a municipalização se constituía em possibilidade que dependeria de um ajuste prévio e formal a ser realizado entre Estado e seus municípios. A efetivação desse processo deveria ser formal e bilateral, ou seja, adviria de comum acordo e concordância em relação aos termos e condições em que se daria a transferência das matrículas pretendidas.

Para que se viabilizasse a assunção da responsabilidade pelas matrículas do ensino fundamental pelos municípios, fazia-se necessário um estudo prévio das necessidades e viabilidades deste procedimento, bem como a formalização de um instrumento jurídico entre as partes – no caso do FUNDEF, os convênios de municipalização – no qual se constariam os termos desse pacto, tanto das obrigações assumidas pelas partes, quanto da questão referente o repasse de recursos, formas de transferência, períodos, prazo de duração da municipalização e outras especificidades.

O estudo prévio e a formalização de um termo justo e coerente, em especial para os municípios, que assumirão a responsabilidade pela execução dos serviços de educação, é aspecto de suma importância, em especial no caso do FUNDEF, que foi pautado por um processo de descentralização que tinha como foco os municípios. Neste processo, além de se prever a redistribuição horizontal de recursos financeiros entre os entes federados, estabeleciam-se metas quantitativas e qualitativas para aqueles que assumiriam os encargos.

No caso específico do FUNDEF, muitos dos processos de transferências de encargos do ensino fundamental de Estados para os municípios se deram de maneira descoordenada, sem planejamento e sem se considerar as condições infraestruturais necessárias para este repasse. Este fato se constituiu em falha inegável do FUNDEF no período de sua vigência.

Aquém destas falhas, Monlevade (2006) chama-nos atenção para aquilo que considera os três maiores êxitos do FUNDEF, a saber:

- a) Por meio do mecanismo de distribuição dos 15% vinculados pelo critério de matrículas em cada rede, diminuiu drasticamente as diferenças de custo-aluno entre governo estadual e municípios, dando, na maioria dos casos, vantagens para os Municípios (que tinham menos arrecadação e mais encargos);
- b) Por meio da sub-vinculação de 60% dos recursos gerados pelos alunos para o pagamento de professores em exercício, protegeu o nível de salário do

magistério, propiciando, inclusive, grandes aumentos onde as remunerações eram irrisórias e incentivando a prática gerencial de uma relação maior “alunos por professor”;

c) Por meio das contas específicas no Banco do Brasil e da formação de Conselhos de Acompanhamento e Controle, aumentou a transparência do financiamento e diminuiu os desvios das verbas vinculadas (p. 01).

Outro ponto positivo do FUNDEF foi que ao estipular um prazo de validade para além do período FHC, assim, este Fundo conseguiu responder aos desafios da lógica do Estado – regras mais estáveis para além das intempéries conjunturais – e da lógica do governo, visto que não engessou a gestão de todos os próximos presidentes, o que obrigaria, a cada mudança democrática de governante, a realização de reformas constitucionais, defeito estrutural de nosso sistema político (ABRUCIO, 2005).

Martins (2009) corrobora esta assertiva e avalia, em relação ao FUNDEF, que a União teve uma forte desenvoltura na coordenação federativa para que fosse adotado o Fundo, porém, em contrapartida, uma atuação fraca em sua função supletiva, visto que não contribuiu significativamente para reduzir as desigualdades regionais, ainda que houvesse um instrumento legal, – a regra da complementação relacionada ao valor mínimo como a média nacional – jamais respeitado no período de vigência do Fundo por dois diferentes governos (FHC e Lula). Desta forma, o Fundo por si só não foi suficiente para sustentar a cooperação e o equilíbrio federativos, devido em grande parte pela União não ter participado plenamente do regime de colaboração.

Para Martins (2009), o grande legado do FUNDEF foi o impacto nas relações federativas, pois a disputa por seus recursos trouxe os primeiros conflitos federativos em torno do financiamento da educação pós-Constituição de 1988. Ainda de acordo com o autor, os debates em torno da complementação da União, de repasses automáticos aos municípios sem possibilidade de retenção pela instância estadual e da municipalização induzida, são temas que têm como pano de fundo o pacto federativo e acabam por evidenciar as dificuldades para a construção do regime de colaboração.

Em suma, sob uma aparência de política descentralizadora, a formulação e adoção do FUNDEF somente se viabilizaram com alto grau de interferência do poder central. O referido Fundo teve o mérito de articular o financiamento com a oferta educacional, mas pecou por carecer de uma instância de negociação federativa (MARTINS, 2009).

Oliveira e Teixeira (2007) consideram importante, para compreensão do FUNDEF, que retomemos a própria lógica de formulação desta política, uma vez que ao eleger o ensino fundamental como prioridade, o governo federal optou por uma via

focalizadora – ainda que argumentasse pelo atendimento das determinações constitucionais que preceituavam a universalização do ensino fundamental. Nesse sentido, é que a palavra equidade foi empregada, pois o objetivo do FUNDEF nada mais era que:

[...] reunir e distribuir recursos de maneira a atender àquele nível de ensino considerado prioritário e ainda insuficientemente satisfeito do ponto de vista do seu acesso. Já foi dito que, com isso, os outros níveis da educação básica ficavam sacrificados em favor da oferta e da universalização das oito séries de escolarização a que nem todos da faixa etária a ela correspondente tinham acesso. O ponto de partida para a alocação de recursos, ou seja, para se basear quanto seria destinado a cada aluno em seu processo de escolarização nessa etapa, por ano, era um cálculo que considerava os recursos já existentes.

Em contrapartida, o FUNDEB amplia os níveis de ensino a serem atendidos, compromete a União com percentuais mínimos de recursos a serem destinados para o financiamento da educação, estabelece coeficientes de diferenciação para a destinação de recursos entre os diferentes níveis e modalidades de ensino e complementa aspectos do FUNDEF para o ensino fundamental, respondendo assim a críticas que haviam sido feitas na década anterior. Mas a preocupação com a qualidade da educação, embora anunciada por seus formuladores, continua submetida à razão contábil instituída pelo FUNDEF (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 2007).

Ao introduzir a qualidade da educação como um conceito norteador da formulação da política de financiamento, o FUNDEB exige certa "inversão de raciocínio". Isto porque:

Dever-se-ia partir daquilo que se pretende atingir com a educação, dos objetivos que esta tenha, da função que lhe é atribuída pela sociedade, do perfil de aluno que se deseja formar, das habilidades a serem por eles desenvolvidas. Colocar esse norte à frente da preocupação focalizadora em termos da formulação da política é primeiro saber o que se espera da educação e depois alocar os recursos de maneira a realizar essa expectativa. E o que se discute sob esse ponto de vista não é como o Estado alocará os recursos que já julga suficientes para o financiamento da educação, mas o princípio que orienta a própria relação do Estado com a satisfação dessa necessidade da sociedade. Definidos os objetivos da educação, ou seja, a qualidade que esta assumirá, os recursos serão destinados conforme os custos necessários para realizar a educação pretendida. E essa preocupação não esteve presente na formulação do FUNDEF, nem do FUNDEB. Ao contrário, em ambos os Fundos, que podemos assumir ser a mesma política, a qualidade da educação está colocada em um nível inferior na escala de prioridades para os gastos públicos em educação (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 2007, p. 11).

Desta feita, para que o FUNDEB se constituísse em instrumento adequado para o financiamento da educação básica pública e pudesse viabilizar a equidade, a autonomia federativa, o regime de colaboração e o controle social efetivo, seriam necessários cuidados, para que a disputa por recursos entre os entes federados e a tentação do ajuste fiscal por parte da União não comprometessem a consecução desses objetivos (MARTINS, 2009). Para isso, cumpre assegurar:

- o fortalecimento da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade como instância de negociação federativa;
- a utilização da complementação da União como instrumento para promover a equalização, o que deverá requerer que ao patamar mínimo, correspondente a dez por cento do valor do fundo, seja somado um adicional que atenda a critérios como a aproximação das médias de gasto por aluno entre os Fundeb's de diferentes âmbitos estaduais, além do custo-aluno-qualidade;
- a avaliação permanente da eficácia dos instrumentos de controle social;
- a manutenção dos espaços de participação dos movimentos sociais para corrigir e reorientar a política de financiamento, à proporção que ocorram as eventuais dificuldades, inclusive a insuficiência de recursos;
- que a complementação da União ao Fundeb não iniba o exercício de sua função supletiva em situações que extrapolam a sua abrangência, como a da garantia do piso salarial nacional do magistério, que vem sendo entendido como parte integrante da complementação ao Fundeb, quando, em minha opinião, deveria ser considerada como obrigação distinta e complementar àquela já exercida no âmbito do Fundeb, sustentada por outras fontes;
- que o controle social se utilize plenamente dos instrumentos de fiscalização que a legislação prevê e se integre aos controles interno e externo, já previstos na legislação brasileira e aplicáveis ao Fundeb (MARTINS, 2009, p. 253 e 254).

Fazia-se necessário ainda a construção de caminhos para que as relações federativas se dessem de forma cooperativa e democrática, conforme preconiza a Constituição de 1988. Para que isso seja possível, urge promover o equilíbrio federativo, visando solucionar conflitos a partir de regras claras, impessoais, democraticamente estabelecidas e negociadas em fóruns institucionalizados representativos da diversidade da Federação (MARTINS, 2009).

O FUNDEB atingiu sua plenitude em 2010, quando passou a vigir a regra permanente da complementação da União de, no mínimo, dez por cento do valor dos Fundos estaduais. Esta conquista, aliada à aprovação da Emenda Constitucional nº 59/09, que revincula gradualmente recursos ora capturados pela Desvinculação das Receitas da União (DRU), proporciona condições potenciais para que a União disponha de mais recursos para

cumprir sua função supletiva no financiamento da educação básica. Porém, este processo só será possível, desde que:

[...] não haja substituição de fontes, tais como, a redução dos recursos disponíveis na “fonte 100” (do Tesouro) como forma de compensar aqueles re-vinculados pela EC nº 59/09. O reconhecimento da importância da dimensão federativa para a elaboração de políticas públicas setoriais ganhou nova configuração com Emenda Constitucional nº 53/06, a Emenda do Fundeb, no sentido de pluralizar as leis complementares que devem regular a cooperação entre os entes federativos, nos termos do art. 23 da Constituição. Este é o próximo desafio colocado para o setor educacional no campo da legislação (MARTINS, 2009, p. 254).

Os fundos contábeis, implementados a partir dos anos de 1990 do século XX – FUNDEF e FUNDEB – repercutiram no pacto federativo alterando-o, mas não ao ponto de quebrá-lo. Estes Fundos contribuíram para organizar os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, com a reunião de valores em conta específica, com repasses automáticos, que ao garantir a regularidade do fluxo. Neste aspecto, estes Fundos beneficiaram mesmo os entes federados que redistribuem recursos, visto que a regularidade também é um elemento que favorece a autonomia (MARTINS, 2009).

Arretche (2000) compreende que o FUNDEF proporcionou uma “minirreforma tributária”, uma vez que alterou a distribuição feita, pelos fundos de participação de Estados e municípios e pelas cotas do ICMS. Com isso, alguns municípios passaram a financiar o ensino fundamental de outros municípios ou mesmo do Estado e, com isso, poderia ocorrer a diminuição da autonomia financeira dos nestes federados.

Martins (2009) considera que o FUNDEF, ao mesmo tempo em que viabilizou a autonomia para os que os recebiam os recursos, contribuiu para o equilíbrio federativo, uma vez que, segundo o autor a:

[...] autonomia não pode ser dissociada da solidariedade federativa requerida pelo modelo assumido pelo federalismo cooperativo, adotado a partir da Constituição de 1988. A esse respeito, há que considerar as opiniões conflitantes. De um lado, aqueles que consideram que fundos corrigem equilíbrio federativo, nos aspectos da correta dosagem entre encargos e rendas. De outro, aqueles que entendem que o Fundeb pode distorcer o equilíbrio federativo (p. 250).

O FUNDEF concorreu para um melhor equilíbrio federativo, por meio de um adequado ajuste entre receitas e encargos, visto que a CF/88 preconiza o compartilhamento da responsabilidade pela oferta do ensino fundamental. Além disso, o FUNDEF contribuiu para a

equalização do valor disponibilizado por aluno, tanto entre Estado e seus municípios, quanto entre os municípios de um mesmo Estado. Contudo, este sucesso não atingiu uma dimensão interestadual, visto que a União descumpriu a regra de complementação ao Fundo, de acordo com o previsto na Lei.

Martins (2009) considera que, ao estender o efeito redistributivo do FUNDEF para toda a educação básica, o FUNDEB, tornou-se um instrumento mais eficaz para promover a equidade. Contudo, o equilíbrio federativo continua sendo um dos desafios a serem enfrentados. Para tanto, é necessário:

[...] equacionar o complexo problema da fixação das ponderações que incidem sobre as etapas, modalidades e tipos de estabelecimento, sob responsabilidade de estados e municípios. A obrigação e o dever de solidariedade implicam em afastar a pragmática corrida por matrículas ou reenquadramento estatístico sem suporte pedagógico. O ambiente do novo fundo, ao misturar recursos em caso em que as competências próprias são diferentes, traz um desafio maior que o colocado no caso do Fundef (em que a distribuição se dava apenas na etapa cuja competência era comum) (MARTINS, 2009, p. 251).

O FUNDEB manteve alguns dos componentes positivos do FUNDEF e procurou aprimorá-los e inová-los em outros. A primeira inovação relaciona-se com a extensão do mecanismo do Fundo, que passou a englobar todas as matrículas da educação básica. Outros avanços concretos foram:

[...] o equacionamento razoável da questão da complementação da União; o estabelecimento de prazo para a definição do piso salarial para o magistério por lei (Lei nº 11.738/08); a aplicação dos recursos do fundo nas áreas prioritárias de atuação de cada ente federado; a criação de um espaço federativo de negociação, por meio do estabelecimento da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, composta por representação das diferentes regiões [...] nas esferas municipal e estadual, além da representação da União. [...] Seu advento decorre do modelo de federalismo cooperativo adotado pela Carta Magna e é perfeitamente compatível com a construção de um sistema nacional de educação, que vise a coordenação de esforços, com respeito às autonomias e tendo por normas gerais comuns aquelas referentes às diretrizes e bases da educação nacional (MARTINS, 2009, p. 251 e 252).

Encerrada esta breve incursão sobre a coordenação federativa a partir da instituição do FUNDEF e do FUNDEB para o financiamento da educação básica no Brasil e suas implicações para a colaboração entre os entes federados, faremos a análise dos efeitos da

redistribuição dos recursos financeiros proporcionada por ambos os Fundos no Estados e municípios brasileiros, aliada a participação da União.

3.2. EFEITOS DA REDISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS PROPORCIONADA PELO FUNDEF E PELO FUNDEB NOS MUNICÍPIOS E ESTADOS BRASILEIROS E A PARTICIPAÇÃO DA UNIÃO

Conforme vimos anteriormente neste trabalho, o FUNDEF foi implantado com vistas a corrigir o modelo de financiamento implantado a partir da Constituição Federal de 1988, que – segundo argumentação do governo - não logrou promover o aumento de recursos aos níveis demandados pelo ensino obrigatório, nem garantiu maior transparência e equidade no gasto público em educação. Em face disso, o governo federal argumentava, no documento intitulado “*Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF*” – que:

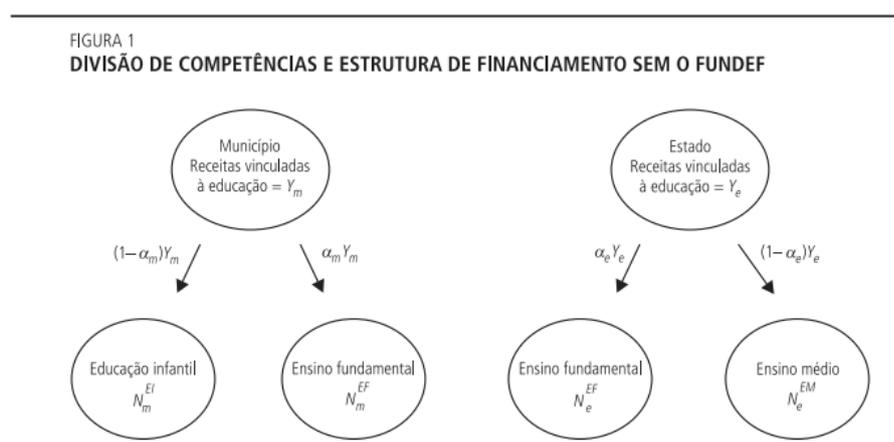
[...] Ao contrário, como cada escola ficou sujeita à capacidade de arrecadação da instância de governo à qual estava administrativamente subordinada, cristalizaram-se os contrastes regionais e as diferenças entre as redes estaduais e municipais de ensino. Em suma, os recursos vinculados à educação disponíveis em cada esfera de governo não mantinham qualquer correspondência com o número de alunos atendidos pela respectiva rede de ensino. Esta contradição tornou-se mais aguda com o processo de descentralização desencadeado a partir da década de 80, além de representar um sério entrave ao próprio avanço da municipalização do Ensino Fundamental (MEC, 1999, p. 02).

Ainda segundo o documento do MEC, este quadro acabou por intensificar as desigualdades regionais, visto que a oferta o ensino fundamental se desenvolveu de forma bastante diferenciada nas 27 unidades da federação. Nas Regiões Sul e Sudeste a participação das redes estaduais chegou a concentrar mais de 90% da matrícula em São Paulo e cerca de 80% em Minas Gerais. Em contraste, no Nordeste, ocorreu fenômeno inverso, onde cabia às redes municipais assumir maiores responsabilidades pela oferta do ensino fundamental.

Este cenário de desigualdade de repartição dos encargos educacionais acabou por gerar graves distorções. Um exemplo disso, é que os municípios mais ricos, situados nas regiões mais desenvolvidas do país, não aplicavam 25% das suas receitas no ensino fundamental obrigatório e na educação infantil, destinavam parte significativa destes recursos ao ensino médio e até mesmo ao ensino superior, etapas que não eram de suas responsabilidades constitucionais.

Ao contrário, nos municípios brasileiros mais pobres, os recursos vinculados não eram suficientes para assegurar um ensino fundamental com condições mínimas de qualidade. Por isso, em muitos municípios do Nordeste o gasto médio por aluno/ano ficava abaixo de R\$ 100,00. A consequência dessa escassez de recursos, se refletia no salário dos professores destas redes de ensino, que não alcançavam sequer o salário mínimo vigente. Deste modo, produzia-se, um grave paradoxo, haja vista que a capacidade de investimentos dos municípios – com algumas exceções – era inversamente proporcional às responsabilidades assumidas com a oferta do ensino fundamental.

Para melhor compreensão, abaixo, na Figura 01 temos a estrutura da divisão de competências e estrutura de financiamento da educação básica sem o FUNDEF:



Fonte: Ulyssea (et. al., 2006).

O FUNDEF surgiu como forma de atenuar esse problema da divisão de competências e estrutura de financiamento da educação básica, e tinha como objetivo reduzir as disparidades de valor aluno/ano no ensino fundamental no âmbito de cada Estado. Para isso, desde o princípio, o FUNDEF se caracteriza por ser um dispositivo essencialmente redistributivo, que centraliza parte dos recursos dos municípios e do governo estadual vinculados ao ensino fundamental e os redistribui de forma proporcional ao total de matrículas em cada etapa.

Nesse contexto, a participação da União ocorre em caráter complementar, determinando o grau de equalização entre os Estados da federação. Esta argumentação está em acordo com o discurso do governo FHC à época da proposição do FUNDEF, e com a alegação de que o referido Fundo buscou corrigir estas iniquidades históricas, que impediam o

desenvolvimento do sistema educacional brasileiro. Por meio da EC 14/96, que instituiu o FUNDEF, o governo federal:

[...] respondeu ao compromisso assumido com a sociedade brasileira de dar prioridade à universalização e melhoria da qualidade do ensino obrigatório. Para impulsionar esse processo com a velocidade requerida pelas demandas sociais, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que atua de forma incisiva para corrigir a má distribuição dos recursos, raiz das desigualdades existentes nas redes públicas de ensino (MEC, 1999, p. 03).

De acordo com o discurso da União, visava atingir os seguintes objetivos estratégicos, compilados no Quadro 14:

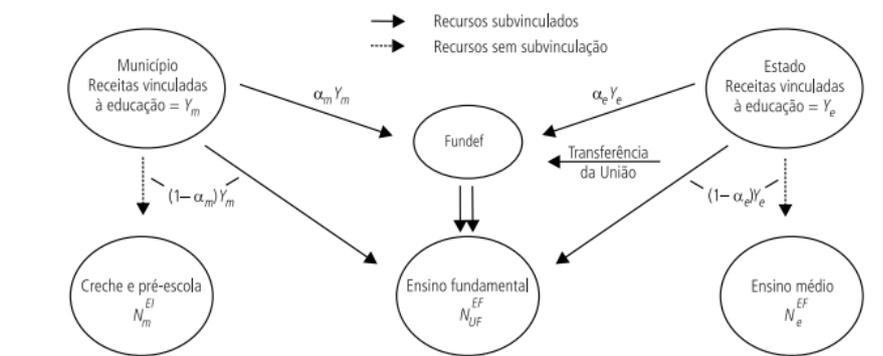
Quadro 14: Objetivos estratégicos do FUNDEF.

| Objetivo | Descrição |
|---|--|
| Promover a justiça social | O foco são os 32,4 milhões de alunos das escolas públicas de Ensino Fundamental e os maiores beneficiados pelo novo critério de distribuição de recursos são os Estados e Municípios das regiões mais pobres do país. |
| Promover uma política nacional de equidade | Os recursos vinculados ao ensino obrigatório são redistribuídos entre cada Estado e seus Municípios de acordo com o número de alunos atendidos em suas redes, cabendo ao Governo Federal complementar o Fundo sempre que não for atingido o valor mínimo anual por aluno. |
| Promover a efetiva descentralização | As redes estaduais e municipais de ensino passam a dispor de recursos proporcionais aos seus encargos, o que incentiva o esforço de ampliação da oferta da matrícula e oferece condições para garantir a permanência das crianças e estimular maior autonomia das escolas. |
| Promover a melhoria da qualidade da educação e a valorização do magistério público | Os recursos destinam-se prioritariamente à melhoria dos níveis de remuneração e de qualificação dos professores, com vistas à construção da escola pública de qualidade. |

Fonte: Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF (MEC, 1999).

Com o FUNDEF, a divisão de competências entre os entes federados, bem como a estrutura de financiamento da educação básica apresenta significativas mudanças, as quais se encontram compiladas na Figura 02, abaixo ilustrada:

FIGURA 2
DIVISÃO DE COMPETÊNCIAS E ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO COM O FUNDEF



Fonte: Ulyssea (et. al., 2006).

Em vista dos objetivos estratégicos propostos para o FUNDEF e as alterações na divisão de competências entre os entes federados, e estrutura de financiamento da educação básica, consideramos que este Fundo representou um exemplo inovador de política social, visto que articulava os três níveis de governo e incentivava a participação da sociedade. Porém, é inegável que o FUNDEF priorizou uma estratégia de focalização de recursos em apenas uma etapa da educação básica, com base na argumentação de que deveria se priorizar esta etapa de ensino por se tratar de escolaridade obrigatória de acordo com a CF/88. Esta focalização acarretou efeitos negativos nas redes de ensino de Estados e municípios, que, embora estivessem atendendo a uma etapa cuja responsabilidade era concorrente a ambos, acabou por relegar as demais a baixos patamares de investimento.

A redistribuição de recursos no FUNDEF se dava no âmbito do mesmo Estado entre os seus municípios e vice-versa, porém no que se refere à receita de complementação da União, esta se dava por meio do valor mínimo por aluno, estabelecido pelo governo federal. Desta feita, a União acabava por determinar de maneira prévia o montante a ser investido em termos de complementação aos Fundos que não atingissem o valor mínimo para financiar os alunos de sua rede matriculados no ensino fundamental.

Contudo, e ainda que os valores a serem investidos pela União em termos de complementação ao FUNDEF fossem estabelecidos por este ente federado, é importante frisar que este instituto constituiu-se em uma forma de colaboração entre os entes federados no contexto do FUNDEF, visto que antes da instituição do referido Fundo, Estados e municípios brasileiros não contavam com auxílio semelhante por parte do governo federal. Desta feita, esta complementação – ainda que balizada na lógica do mínimo possível – acabou por se

caracterizar em uma forma de colaboração efetiva da União para Estados e municípios que recebiam este benefício.

A tônica da discussão no que se refere a complementação da União no contexto do FUNDEF, se relaciona com a lógica estabelecida por este ente federado para a escolha daqueles Estados e municípios que seriam contemplados, visto que era a própria União quem estabelecia os valores mínimos por aluno e o fazia de maneira contrária ao que estabelecia a legislação do Fundo.

Assim, a União deixou de complementar os FUNDEFs de muitos Estados e municípios, que, segundo o cálculo estabelecido pela Lei, seriam em número bem maior daqueles que efetivamente recebiam estes recursos.

O critério utilizado pelo FUNDEF para a redistribuição dos recursos no âmbito de um mesmo Estado e seus municípios, provocou perda de receita de um município para outro, que não foram sanadas com os recursos de complementação da União.

No que se refere à disponibilidade de recursos entre as unidades de governo de cada Estado, para o ensino fundamental, o que prevalecia antes da implantação do FUNDEF, era uma assimetria muito acentuada. Segundo dados do MEC (1999) em muitos Estados os valores anuais disponíveis por aluno, decorrentes da vinculação constitucional, superavam, em muito, aqueles verificados para as redes dos municípios. Com o FUNDEF passa a prevalecer, em cada Estado, um único valor por aluno determinado pela União. Porém, isto não significa que o aluno da rede pública do Estado ou de qualquer município representasse o mesmo valor a ser transferido à conta do Fundo, visto que nos Estados onde o valor por aluno/ano fosse inferior ao valor mínimo nacional de R\$ 315,00, a União assegurava a diferença, mediante repasse do valor correspondente, a título de complementação, aos governos estadual e municipais que não atingissem esse mínimo. Contudo, as distorções permaneceram entre os Estados e municípios brasileiros, muito em parte, devido às diferenças de arrecadação de cada unidade federada.

Para melhor compreensão desta assertiva, o Quadro 15, abaixo ilustrado, traz os valores por aluno/ano registrados nas redes municipais dos Estados brasileiros em 1997 e 1998:

Quadro 15: Valor por aluno no âmbito dos municípios por UF e Região (1997-1998)

| UF/Região | Valor por aluno no âmbito dos municípios 1998 | | |
|---------------------|---|---------------------|------------------------|
| | Antes do FUNDEF - 1997 (*) | Com o FUNDEF - 1998 | Variação (%) 1997-1998 |
| Acre | 304 | 607 | 99,8 |
| Amazonas | 319 | 425 | 33,2 |
| Amapá | 595 | 690 | 15,9 |
| Pará | 184 | 315 | 71,4 |
| Rondônia | 289 | 388 | 34,5 |
| Roraima | 2.986 | 901 | -69,8 |
| Tocantins | 309 | 383 | 23,8 |
| Norte | 251 | 369 | 47,0 |
| Alagoas | 151 | 336 | 121,9 |
| Bahia | 183 | 315 | 72,1 |
| Ceará | 152 | 315 | 106,7 |
| Maranhão | 101 | 315 | 213,4 |
| Paraíba | 220 | 325 | 47,9 |
| Pernambuco | 201 | 315 | 57,1 |
| Piauí | 159 | 315 | 98,6 |
| Rio Grande do Norte | 245 | 346 | 41,5 |
| Sergipe | 231 | 395 | 71,2 |
| Nordeste | 170 | 321 | 88,9 |
| Goiás | 382 | 346 | -9,4 |
| Mato Grosso do Sul | 306 | 366 | 19,5 |
| Mato Grosso | 379 | 421 | 11,2 |
| Centro-Oeste | 370 | 371 | 0,2 |
| Espírito Santo | 496 | 463 | -6,6 |
| Minas Gerais | 515 | 354 | -31,2 |
| Rio de Janeiro | 270 | 619 | 128,9 |
| São Paulo | 1.039 | 657 | -36,7 |
| Sudeste | 602 | 550 | -8,7 |
| Paraná | 328 | 418 | 27,5 |
| Rio Grande do Sul | 475 | 561 | 18,1 |
| Santa Catarina | 460 | 477 | 3,6 |
| Sul | 407 | 482 | 18,5 |
| Brasil | 335 | 411 | 22,7 |

Fonte: Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF (MEC, 1999).

(*) Valor estimado, supondo-se que 15% dos impostos e transferências dos municípios que entram na formação do FUNDEF, fossem destinados, necessariamente, ao ensino fundamental antes do Fundo.

A análise dos dados do Quadro 15 nos possibilita afirmar que, a redistribuição de recursos proporcionada pelo FUNDEF no primeiro ano de sua implantação em nível nacional, representou aumento de 47% no investimento por aluno/ano na Região Norte do país. Houve aumento significativo deste investimento nos Estados do Acre e Pará, com acréscimo de 99,8% e 71,4%, respectivamente, o que deixou estes dois Estados com percentuais de aumento bem superiores em relação aos da Região. Outros Estados apresentaram aumento inferior ao da Região Norte, – ainda que tenham apresentado crescimento em relação aos

valores praticados antes do Fundo – como, por exemplo, os Estados do Amazonas (33,2%), Amapá (15,9%), Rondônia (34,5%) e Tocantins (23,8%). O único Estado que apresentou queda no investimento por aluno/ano foi Roraima, com significativo percentual de redução de 69,8%.

Os Estados da Região Nordeste foram os que apresentaram os maiores percentuais de aumento no investimento por aluno/ano no contexto do FUNDEF, com percentual regional da ordem de 88,9% de aumento. Os Estados de Alagoas, Ceará, Maranhão e Pernambuco acompanharam o percentual da região, com crescimento de 121,9%, 106,7%, 213,4% e 98,6%, respectivamente. Outros Estados que apresentaram crescimento significativo de investimento por aluno/ano – ainda que tenham ficado abaixo dos valores da região – foram Bahia (72,1%), Piauí (98,6%) e Sergipe (71,2%). Chama-nos atenção o fato dos Estados da Paraíba (47,9%), Pernambuco (57,1%) e Rio Grande do Norte (41,5%) terem apresentado percentuais de aumento abaixo dos 60%, visto que os dois primeiros eram Estados contemplados pela complementação da União.

No que se refere aos Estados da Região Centro-Oeste, observamos que o acréscimo de investimento por aluno/ano em todos os três Estados foi pouco significativo, com aumento de 19,5% no Mato Grosso do Sul e de 11,2% no Mato Grosso. Em Goiás, surpreendentemente, houve diminuição destes em -9,4%. Em termos regionais o aumento foi de insignificantes 0,2%.

A Região Sudeste foi a única que apresentou redução significativa dos investimentos por aluno/ano, com percentual de redução regional de 8,7%. No que se refere aos Estados, esta redução se apresentou como tendência, deixando os Estados de Minas Gerais e São Paulo com percentuais de queda bem acima do valor regional, com 31,2% e 36,7%, respectivamente. O Estado do Espírito Santo também apresentou queda, porém em valor abaixo do percentual regional, alcançando -6,6% de redução. O único Estado da Região Sudeste que alcançou aumento no investimento por aluno/ano foi o Rio de Janeiro, com significativo percentual de aumento de 128,9%.

Na Região Sul, houve percentual de aumento de 18,5%, que foi acompanhado pelos Estados do Paraná (27,5%) e Rio Grande do Sul (18,1%). O único Estado da região que apresentou percentuais de aumento inferiores dos demais foi Santa Catarina, com 3,6%.

No que se refere ao percentual do país, este ficou em 22,7%, representando aumento, no que foi acompanhado apenas pelas regiões Norte e Nordeste, visto que as regiões Centro-Oeste e Sul apresentaram percentuais de crescimento inferiores ao nacional e a Região Sudeste apresentou redução.

Ulyssea (et. al., 2006) compreendem que o estabelecimento de um valor estadual mínimo aluno/ano, como o estabelecido por meio do FUNDEF, ainda que reduza significativamente as desigualdades de valor aluno/ano no ensino fundamental, ainda não seria capaz de promover a equalização completa nessa etapa da educação básica. No entendimento dos autores, isso não ocorre porque:

[...] uma parcela significativa dos recursos destinados à educação permanece livre de qualquer subvinculação. Sendo assim, a capacidade de investimento de um município rico ou do governo estadual continua sendo muito maior do que no caso de um município pobre. Além disso, o Fundef convive com a obrigatoriedade de investir 60% de todos os recursos vinculados à educação no ensino fundamental, o que nos remete novamente ao problema da disparidade de receitas entre os diferentes entes governamentais (p. 115).

Ainda de acordo com Ulyssea (et. al., 2006), a equalização total do valor aluno/ano no ensino fundamental somente seria possível com a inclusão de todos os recursos vinculados à educação no FUNDEF. Para os autores:

[...] a equidade no valor aluno/ano em cada etapa de ensino não pode ser o único critério a pautar a distribuição dos recursos para a educação básica. É preciso determinar também um critério de alocação dos recursos entre as diferentes etapas de ensino, sendo necessário para tanto estabelecer uma estrutura de valores relativos entre as mesmas (p. 116).

Amaral (2001) – assim como vários outros estudiosos do tema (MONLEVADE e FERREIRA, 1997; PINTO, 2005; ARELARO, 2007; DAVIES, 2008) – nos chama a atenção para o fato de que não havia consenso quanto ao valor mínimo anual por aluno/ano determinado para o primeiro ano de vigência do FUNDEF. A Lei nº. 9.424/96 afirma, em seu Art. 6º, que:

[...] o valor mínimo anual por aluno, ressalvado o primeiro ano da sua vigência em que esse valor será de R\$ 300,00, “será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas” (AMARAL, 2001, p. 284).

Conforme observamos por meio dos dados compilados no Quadro 15, o valor mínimo por aluno/ano foi fixado em R\$ 315,00. Porém, ao considerarmos o que diz a legislação, mencionada acima, percebemos que, desde 1998, o valor vem sendo fixado abaixo do mínimo legal, e a diferença aumentou com o passar dos anos.

Relatório do MEC (BRASIL, 2003, p. 05), que trata acerca da avaliação do FUNDEF, revela que entre 1998 e 2002 o critério de definição do valor mínimo por aluno/ano do referido Fundo:

[...] tomou como base apenas a atualização do valor de R\$ 300,00 inicialmente fixado pela lei de regulamentação do FUNDEF, tanto que no período 1998/2002, para uma inflação de 42,1% (medida pelo IPCA/IBGE) a correção do valor mínimo repôs apenas o efeito da inflação no período. [...] Nesse período não foram adotados, na definição do valor mínimo do FUNDEF, mecanismos que guardassem vinculação com a relação das variáveis: receita do FUNDEF e número de alunos do ensino fundamental, prevista na lei como parâmetro a ser observado.

Para melhor compreensão das distorções existentes entre os valores orçados para o FUNDEF e os efetivamente praticados durante o seu período de vigência, temos abaixo na Tabela 12 organizados os dados acerca da complementação da União de 1998 a 2006:

Tabela 12: Complementação da União ao FUNDEF – Valor orçado x Valor realizado (1998-2006)

| Ano | Valor Orçado (A) | Valor Realizado (B) | % (B/A) |
|---------------------------------|------------------|---------------------|-------------|
| 1998 | - | 486.656,4 | - |
| 1999 | 685.388,8 | 579.989,0 | 84,6 |
| 2000 | 682.685,1 | 485.455,0 | 71,1 |
| 2001 | 675.403,3 | 391.558,4 | 58,0 |
| 2002 | 663.963,8 | 320.526,7 | 48,3 |
| 2003 | 657.500,1 | 362.133,6 | 55,1 |
| 2004 | 701.386,1 | 559.884,3 | 79,8 |
| 2005 | 737.803,5 | 395.265,1 | 53,7 |
| 2006 | 450.000,0 | 313.700,2 | 69,7 |
| Média anual no período → | | | 65,0 |

Fonte: BORGES (2007).

A análise dos dados da Tabela 12 apontam que, nos primeiros anos do Fundo a execução orçamentária era mais elevada (84,6% em 1999), no período de 2000 a 2003 estes percentuais apresentaram diminuição, recuperando-se a partir de 2004, mas ao final da série apresentou significativa redução em relação ao período inicial (14,9 pontos percentuais).

Abaixo, na Tabela 13 procuramos demonstrar o quanto a União repassou aos Estados a título de complementação do FUNDEF e o quanto teria que ter repassado se houvesse sido respeitado o disposto na Lei 9.424/96:

Tabela 13: Estimativas de complementação da União aos Estados com base no valor mínimo aluno/ano conforme o estabelecido no § 1º da Lei n.º 4.924/96 (R\$ mil) – 1998-2002

| Estados | Complementação da União (estimativas) | | | | | |
|---------------------|---------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------------|
| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | Total |
| Alagoas | 45.310,9 | 66.211,1 | 71.486,0 | 94.136,7 | 156.645,2 | 433.789,9 |
| Amazonas | - | - | - | - | 59.995,8 | 59.995,8 |
| Bahia | 440.211,5 | 552.588,4 | 620.769,6 | 753.342,8 | 1.056.118,5 | 3.423.030,7 |
| Ceará | 208.101,7 | 202.570,7 | 210.576,3 | 267.485,5 | 392.233,7 | 1.280.967,9 |
| Goiás | 72.961,9 | 39.825,5 | 10.559,6 | - | 57.475,3 | 180.862,2 |
| Maranhão | 303.441,6 | 319.022,7 | 367.082,8 | 421.992,6 | 538.500,1 | 1.950.039,8 |
| Mato Grosso do Sul | 20.826,1 | - | - | - | 11.783,2 | 32.609,3 |
| Minas Gerais | 223.912,0 | - | 12.838,4 | - | 226.349,8 | 463.100,2 |
| Pará | 259.131,9 | 279.151,7 | 284.181,0 | 319.539,5 | 459.441,6 | 1.601.445,8 |
| Paraíba | 69.150,0 | 88.411,6 | 95.396,4 | 87.089,6 | 157.987,7 | 498.035,3 |
| Paraná | 865,8 | - | - | - | - | 865,8 |
| Pernambuco | 169.370,3 | 188.660,2 | 191.421,2 | 206.645,3 | 310.581,2 | 1.066.678,2 |
| Piauí | 89.540,7 | 90.335,1 | 116.361,9 | 138.040,5 | 197.781,3 | 632.059,4 |
| Rio Grande do Norte | 39.500,0 | 23.716,9 | 7.785,6 | 22.044,1 | 23.296,3 | 116.342,9 |
| Rondônia | 8.444,0 | - | - | - | - | 8.444,0 |
| Sergipe | 9.008,3 | 2.333,2 | - | - | 17.539,1 | 28.880,6 |
| Tocantins | 11.546,1 | - | - | - | - | 11.546,1 |
| Total | 1.971.332,8 | 1.852.827,0 | 1.988.498,9 | 2.310.316,6 | 3.665.728,7 | 11.788.694,0 |

Fonte: STN, MEC e Estimativas COFF/CD (apud AMARAL e AMARAL, 2006).

A análise dos dados da Tabela 13 nos permite afirmar que a União, ao estabelecer valores mínimos por aluno/ano abaixo daquele estipulado na Lei n.º. 9.424/96, acabou por não cumprir com sua função supletiva, bem como com as responsabilidades assumidas quando da formulação do FUNDEF. Desta maneira, nos primeiros quatro anos de vigência do Fundo, nove Estados deixaram de ser contemplados com receita de complementação da União aos seus FUNDEFs.

Outro fato que nos chama a atenção tem relação com os Estados que foram contemplados com esta receita, que, se os cálculos para estabelecimento do valor mínimo por aluno/ano¹¹¹ fossem feitos de acordo com o estabelecido na legislação regulamentadora do FUNDEF, seriam beneficiados com valores de complementação acima do que foi praticado no período 1998-2002. Para melhor compreensão destas perdas, temos abaixo na Tabela 14 os dados referentes à estimativa de quanto a União ficou devendo a cada Estado no período citado:

¹¹¹ O valor por aluno/ano definido nacionalmente para ano de 1997 foi de R\$ 300,00; para os anos de 1998 e 1999 foi de R\$ 315,00; para o ano de 2000 foi de R\$ 333,00 (1ª a 4ª séries) e R\$ 349,65 (5ª a 8ª séries e educação especial); para o ano de 2001 foi de R\$ 363,00 (1ª a 4ª séries) e R\$ 381,15 (5ª a 8ª séries e educação especial); para o ano de 2002 foi de R\$ 418,00 (1ª a 4ª séries) e R\$ 438,90 (5ª a 8ª séries e educação especial); para o ano de 2003 foi de R\$ 462,00 (1ª a 4ª séries) e R\$ 485,10 (5ª a 8ª séries e educação especial); para o ano de 2004 foi de R\$ 564,63 (1ª a 4ª série) e R\$ 592,86 (5ª a 8ª série e educação especial); para o ano de 2005 foi de R\$ 620,56 (séries iniciais da zona urbana), R\$ 632,97 (séries iniciais da zona rural), R\$ 651,59 (séries finais da zona urbana), R\$ 664,00 (séries finais da zona rural e educação especial); e, finalmente, para o ano de 2006 foi de R\$ 682,60 (séries iniciais da zona urbana), R\$ 696,25 (séries iniciais da zona rural), R\$ 716,73 (séries finais da zona urbana), R\$ 730,38 (séries finais da zona rural e educação especial).

Tabela 14: Estimativas da Diferença da Complementação da União (R\$ mil) - Exercícios de 1998 a 2002

| Estados | Complementação da União (estimativas) | | | | | |
|---------------------|---------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | Total |
| Alagoas | 45.310,9 | 62.990,8 | 71.486,0 | 94.136,7 | 134.388,5 | 408.312,9 |
| Amazonas | - | - | - | - | 59.995,8 | 59.995,8 |
| Bahia | 296.269,0 | 337.441,1 | 429.582,3 | 571.782,1 | 702.941,9 | 2.338.016,4 |
| Ceará | 161.688,6 | 169.051,6 | 207.704,8 | 267.485,5 | 332.074,0 | 1.138.004,4 |
| Goiás | 72.961,9 | 39.825,5 | 10.559,6 | - | 57.475,3 | 180.862,2 |
| Maranhão | 149.905,6 | 144.541,6 | 198.232,6 | 249.617,3 | 304.878,3 | 1.047.175,4 |
| Mato Grosso do Sul | 20.826,1 | - | - | - | 11.783,2 | 32.609,3 |
| Minas Gerais | 223.912,0 | - | 12.838,4 | - | 226.349,8 | 463.100,2 |
| Pará | 146.677,8 | 162.650,6 | 189.950,7 | 249.347,8 | 306.234,9 | 1.054.861,9 |
| Paraíba | 69.150,0 | 83.688,2 | 95.396,4 | 87.089,6 | 157.987,7 | 493.311,9 |
| Paraná | 865,8 | - | - | - | - | 865,8 |
| Pernambuco | 163.114,0 | 180.540,3 | 191.421,2 | 206.645,3 | 310.581,2 | 1.052.302,0 |
| Piauí | 65.486,4 | 66.058,3 | 88.046,2 | 116.910,0 | 148.334,1 | 484.834,9 |
| Rio Grande do Norte | 39.500,0 | 23.716,9 | 7.785,6 | 22.044,1 | 23.296,3 | 116.342,9 |
| Rondônia | 8.444,0 | - | - | - | - | 8.444,0 |
| Sergipe | 9.008,3 | 2.333,2 | - | - | 17.539,1 | 28.880,6 |
| Tocantins | 11.546,1 | - | - | - | - | 11.546,1 |
| Total | 1.484.666,5 | 1.272.838,0 | 1.503.043,9 | 1.865.058,3 | 2.793.859,9 | 8.919.466,7 |

Fonte: STN, MEC e Estimativas COFF/CD (apud AMARAL e AMARAL, 2006).

Os dados da Tabela 14 nos permitem afirmar que, por meio do desrespeito às determinações legais do FUNDEF, a União deixou de repassar aos Estados brasileiros aproximadamente 9 bilhões de reais em complementação. Outro fator que se destaca na análise dos dados é o considerável montante devido aos Estados contemplados pela complementação da União (Bahia, Ceará, Maranhão, Pará e Pernambuco) em torno de 1 a mais de 2 bilhões de reais em déficit.

Em face dessas graves distorções, o Estado da Bahia ajuizou Ação Cautelar Originária nº 93, que visava impedir que a União retivesse verbas do FUNDEF pertencentes ao Estado enquanto não houvesse pronunciamento judicial definitivo sobre a fórmula utilizada para o cálculo do custo-aluno/ano. Contudo, -- mesmo que o Estado da Bahia tenha logrado êxito com esta ação -- ainda assim este e os demais Estados tiveram que se conformar com valores de complementação abaixo daquele que lhes seria pago se a Lei regulamentadora da questão tivesse sido respeitada.

Para Araújo (2006), o FUNDEF representou a legalização da política de omissão da União com o financiamento da educação básica, pois mesmo na prioridade escolhida para focalizar a política educacional, -- o ensino fundamental -- sua participação foi irrisória, variando de 1% a 3% do total de recursos constituintes do Fundo. Esta ausência de participação significativa do principal ente federado acabou agindo como limitador de qualquer combate às desigualdades regionais e impossibilitou que fosse praticado um custo-aluno menos humilhante no último período de vigência do Fundo.

Estas distorções em relação ao cálculo para o estabelecimento do valor mínimo aluno/ano permaneceram durante todo o período de vigência do FUNDEF e foi um dos pontos de destaque na discussão no novo Fundo, o FUNDEB. O estabelecimento de ponderações deste Fundo visava, entre outras coisas, corrigir estas distorções e possibilitar um investimento por aluno acima dos valores praticados à época do FUNDEF.

A partir da instituição do FUNDEB, os valores de complementação da União passaram a contemplar – em seu primeiro ano de vigência (2007) – sete Estados, a saber: Maranhão; Pará; Alagoas; Bahia; Ceará; Piauí; e Paraíba. A partir do segundo ano, o Estado do Amazonas também passou a contar com este recurso.

O fato que nos chama a atenção é que, mesmo partindo do pressuposto de que corrigiria as deficiências do FUNDEF, o FUNDEB não avançou em número de Estados a serem contemplados por recursos de complementação da União. No último ano de vigência do FUNDEF, apenas dois Estados eram contemplados com recursos desta fonte de receita e com o FUNDEB este número sobe para sete no primeiro ano de sua vigência.

Este fato se deve, em nosso entendimento, à própria formulação do FUNDEB, que levou em consideração os valores mínimos por aluno/ano praticados no último ano de vigência do FUNDEF, como parâmetro para o estabelecimento dos valores, baseados nas ponderações, no FUNDEB.

Ao partir de valores tão defasados, como os praticados no último ano do FUNDEF – que trazia em si a herança de anos de desrespeito ao cálculo estabelecido na Lei nº. 9.424/96 – o FUNDEB expõe a ambiguidade entre a intenção de corrigir as distorções do seu antecessor e a lógica do mínimo possível, que se constituiu na tônica do FUNDEF. Esta dicotomia se torna mais evidente ao considerarmos que o valor *per capita* do último ano do FUNDEF referia-se apenas ao ensino fundamental regular, enquanto o equivalente do FUNDEB passaria a incluir, além deste nível de ensino, a educação infantil e o ensino médio.

Araújo (2006) avaliava, no que se refere aos anos iniciais do FUNDEB, que a participação da União continuaria com o caráter suplementar, e estaria vinculada a:

[...] uma participação percentual no total de recursos projetados para o Fundo a cada ano, iniciando com 5% em 2005 e chegando, em 2008, a 10%. Os recursos que viabilizarão o crescimento da participação da União virão da devolução gradual dos recursos desvinculados atualmente pela DRU. O valor do custo-aluno nacional deixará de ser calculado pelos parâmetros atuais do Fundef (aliás, nunca cumpridos pela própria União) e estará vinculado ao montante de recursos alocados pela União para complementar os fundos estaduais deficitários. A diferenciação entre cada nível e modalidades obedecerá, como princípio, ao estabelecimento de intervalos

máximos e à necessidade de equilíbrio financeiro dos entes federados (p. 112).

Ao nos remetermos aos dados acerca da complementação da União ao FUNDEB no período de 2007 a 2010, expostos no Capítulo II deste trabalho, percebemos que é inegável o aumento significativo no aporte de recursos para esta fonte de receita por parte da União. Os dados da Tabela 07 nos chamam a atenção para o avanço percentual de investimentos da União na complementação aos Estados contemplados, onde o aumento mais significativo foi no Estado do Amazonas, que apresentou crescimento de receitas de complementação no período de 2008 a 2010 de 555,89%, o que se configurou em impacto positivo nas receitas do Estado, que à época do FUNDEF não era contemplado por tal complementação.

Contudo, cabe-nos observar que estes valores poderiam/deveriam ser muito mais elevados e contemplar mais Estados, não fosse os princípios balizadores do FUNDEB ancorados nos defasados valores mínimos por aluno/ano praticados à época de seu antecessor, o FUNDEF.

Tabela 15: Investimento público direto por estudante da educação básica e fatores de ponderação definidos para a divisão dos recursos do FUNDEB (2007-2010)

| Ano | Investimento Público Direto por estudante (R\$1,00) | | | | | |
|------|---|-----------------|-------------------|------------------------------------|----------------------------------|--------------|
| | Todos os níveis de ensino | Educação Básica | Educação Infantil | Ensino Fundamental | | Ensino Médio |
| | | | | De 1ª a 4ª séries ou anos iniciais | De 5ª a 8ª séries ou anos finais | |
| 2007 | 2.940,03 | 2.577,74 | 2.328,66 | 2.710,02 | 2.823,24 | 2.067,67 |
| 2008 | 3.329,43 | 2.925,90 | 2.452,33 | 3.069,30 | 3.274,96 | 2.358,95 |
| 2009 | 3.608,23 | 3.171,74 | 2.428,96 | 3.419,33 | 3.566,61 | 2.493,00 |
| 2010 | 4.111,52 | 3.601,48 | 2.959,65 | 3.882,15 | 3.928,43 | 2.977,76 |
| Ano | Fatores de ponderação definidos para a divisão dos recursos do FUNDEB (2007-2010) | | | | | |
| 2007 | - | - | - | 1,00 | 1,10 | 1,20 |
| 2008 | - | - | 0,90 | 1,00 | 1,10 | 1,20 |
| 2009 | - | - | 1,00 | 1,00 | 1,10 | 1,20 |
| 2010 | - | - | 1,00 | 1,00 | 1,10 | 1,20 |

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do INEP/MEC – Estatísticas Educacionais; Relatório Técnico Científico da pesquisa sobre o FUNDEB no Estado do Pará, desenvolvida pelo Grupo de Estudos em Gestão e Financiamento da Educação (GEFIN); EC nº. 53/06 e Lei nº. 11.494/07.

Valores corrigidos pelo INPC/IBGE a preços de dezembro de 2010.

A análise dos dados da Tabela 15 nos permite avaliar que o ensino fundamental (1ª a 4ª séries e 5ª a 8ª séries) manteve os maiores valores investidos por estudante no período de 2007 a 2010, com crescimento percentual de 43,3% e 39,1%, respectivamente. Isto pode ser creditado ao fato de que esta etapa de ensino contou com 100% do investimento dos recursos do FUNDEB desde o primeiro ano de sua implantação. Em contrapartida, observamos um comportamento inverso dos valores investidos por estudante na educação

infantil e no ensino médio, que apresentaram aumento de 27% e 44%, respectivamente, no período em análise.

Estes valores nos levam a refletir acerca da prioridade que continua sendo dada ao ensino fundamental no contexto do FUNDEB, ainda que o referido Fundo tenha no bojo de sua formulação, optado por uma estratégia equalizadora em termos de investimento público por estudante em todas as etapas da educação básica.

Oliveira e Teixeira (2008) avaliam que o ponto de partida para a alocação de recursos no FUNDEB, baseou-se no quanto seria destinado a cada aluno em seu processo de escolarização nessa etapa, por ano. Desta feita, o novo Fundo baseava-se num cálculo que considerava os recursos já existentes, por isso o FUNDEB: amplia os níveis de ensino a serem atendidos; compromete a União com recursos para o financiamento da educação; estabelece coeficientes de diferenciação para a destinação de recursos entre os diferentes níveis e modalidades de ensino; e complementa aspectos do Fundo para o ensino fundamental, respondendo a críticas que haviam sido feitas na década anterior ao FUNDEF. Porém, a preocupação com a qualidade da educação, embora anunciada por seus formuladores, continua submetida à razão contábil instituída pelo FUNDEF.

A seguir analisaremos os efeitos do FUNDEF e do FUNDEB sobre as matrículas da educação básica no Brasil.

3.3. EFEITOS DA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DO FUNDEF E DO FUNDEB SOBRE AS MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM NÍVEL REGIONAL E NACIONAL

Conforme vimos ao longo deste trabalho, existe uma variedade de críticas ao FUNDEF, sendo que três acabaram por se tornar consenso entre os estudiosos (BASSI, 1999; CALLEGARI, 1997, 2007; DAVIES, 1999, 2004, 2008; MELCHIOR, 1997; MONLEVADE, 1997; OLIVEIRA, 1999; 2004; PINTO, 1999; 2005; 2007) do financiamento da educação, a saber: (i) concentração de recursos no ensino fundamental em detrimento das outras etapas e modalidades de ensino que compõem a educação básica; (ii) ausência de dinheiro “novo” para o sistema educacional brasileiro como um todo; e (iii) ínfima – e ilegal – contribuição da União para o Fundo.

Nesta seção discutiremos os efeitos da política de financiamento consubstanciada por meio do FUNDEF e do FUNDEB sobre a dinâmica das matrículas da educação básica em nível regional e nacional no Brasil no período de 1996 a 2010.

Abaixo na Tabela 16 encontram-se organizados os dados acerca das matrículas da educação básica por etapa, modalidade e dependência administrativa no período de 2005 a 2008, destacado de modo que tenhamos um panorama dos anos finais de vigência do FUNDEF e iniciais do FUNDEB:

Tabela 16: Matrículas da Educação Básica, por Etapa, Modalidade e Dependência Administrativa (2005-2008).

| Etapas/Modalidades/Dependência Administrativa | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Educação Infantil (Total) | 7.205.039 | 7.016.095 | 6.509.868 | 6.719.261 |
| Creche (municipal) | 898.945 | 860.960 | 1.040.670 | 1.134.944 |
| Pré-Escola (municipal) | 4.026.681 | 3.921.291 | 3.727.934 | 3.743.531 |
| Ensino Fundamental (Total) | 33.534.700 | 33.282.663 | 32.122.273 | 32.086.700 |
| Estadual | 12.145.494 | 11.825.112 | 11.332.963 | 11.000.916 |
| Municipal | 17.986.570 | 17.964.543 | 17.571.366 | 17.442.158 |
| Ensino Médio (Total) | 9.031.302 | 8.906.820 | 8.369.369 | 8.366.100 |
| Estadual | 7.682.995 | 7.584.391 | 7.239.523 | 7.177.377 |
| EJA (Total) | 5.615.426 | 5.616.291 | 4.985.338 | 4.945.424 |
| Estadual | 3.223.775 | 3.226.780 | 2.906.766 | 2.838.264 |
| Municipal | 2.138.237 | 2.180.391 | 1.935.066 | 1.948.027 |
| Educação Especial (Total) | 378.074 | 375.488 | 348.470 | 319.924 |
| Estadual | 65.206 | 62.595 | 55.151 | 46.795 |
| Municipal | 68.183 | 68.867 | 68.377 | 66.834 |
| Educação Profissional (Total) | 707.263 | 744.690 | 693.610 | 795.459 |
| Estadual | 188.042 | 233.710 | 215.252 | 257.543 |
| Municipal | 23.545 | 23.074 | 23.819 | 29.191 |

Fonte: MEC/INEP. Censos Escolares. Sinopses estatísticas. 2004, 2005, 2006, 2007 e Censo 2008 mostra estabilidade na matrícula. Brasília: INEP, 15 jan. 2009.

A análise dos dados da Tabela 16 deixa evidente o crescimento efetivo da oferta de matrículas em creche, que, segundo Bassi (2006), pode estar computando a rede conveniada incluída no FUNDEB, a partir de 2007, nos critérios de redistribuição de recursos. Em contrapartida, a diminuição das matrículas na pré-escola pode ser em consequência do processo de inclusão das crianças de 6 anos de idade no ensino obrigatório iniciado a partir de 2005.

Os dados da Tabela 16 apontam ainda para o crescimento da responsabilidade relativa dos municípios com o ensino fundamental no período em análise, visto que as matrículas desta etapa de ensino sob responsabilidade deste ente federado em 2005 representavam 48% a mais daquelas que eram de responsabilidade dos Estados. Em 2008, segundo ano de implantação do FUNDEB no Brasil, esta diferença aumentou, alcançando 58,5%. Assim como no FUNDEF, fica claro que no FUNDEB esta maior responsabilidade é assumida pelo nível de governo que dispõe da menor parcela de recursos tributários.

No que se refere às matrículas na EJA, percebemos que ocorreu um movimento inverso em relação ao ensino fundamental no mesmo período. Em 2005, o atendimento desta

modalidade de ensino era prioritariamente das redes estaduais de ensino, constituindo na diferença percentual de 66,3% desta rede para as redes municipais. Em 2008 este quadro se altera, com a diminuição significativa do quantitativo de matrículas por parte das duas redes, na rede estadual houve redução de 11,9%, enquanto na rede municipal a redução foi de 8,9%.

Fenômeno semelhante ocorreu com as matrículas de educação especial, que apresentaram redução de 28,2% na rede estadual de 2005 a 2008, e de 2% na rede municipal.

O efeito do FUNDEB pode ser claramente percebido ao analisarmos o crescimento das matrículas na educação profissional, cuja associação com o ensino médio e o maior peso na definição do valor por aluno parece estar estimulando a rede estadual a expandir sua rede, visto que estas apresentaram aumento de 37% de matrículas nesta modalidade de ensino no período 2005-2008.

Para Bassi (2009) a introdução dos mecanismos de Fundos no financiamento da educação, além de alterar a trajetória dos recursos financeiros gerados pela vinculação da receita de impostos dos governos estaduais e municipais, acaba por provocar repercussões importantes no atendimento público de educação básica. Para o autor, no contexto de vigência do FUNDEF:

[...] houve um intenso processo de municipalização do ensino fundamental. A omissão da União na complementação financeira dos fundos estaduais mais pobres seguiu o seu histórico descompromisso para com a educação básica. Essa postura manteve inalteradas as desigualdades regionais no gasto por aluno. Além disso, a prioridade financeira ao ensino fundamental repercutiu negativamente no atendimento à outras etapas da educação básica, particularmente em relação à educação infantil (p. 18).

Neste cenário, a municipalização desenfreada fez com que o atendimento educacional fosse realizado e assumido, cada vez mais, pelos municípios, ainda que disponham da menor parcela de arrecadação no atual sistema tributário brasileiro.

Em contrapartida, o FUNDEB, constituído com regras semelhantes as do FUNDEF, aprimorou os dispositivos e mecanismos de financiamento na perspectiva de atuar simultaneamente na expansão e na qualidade da educação básica. Contudo, alargou o campo de cobertura tanto no que se refere à abrangência das etapas e modalidades de ensino quanto na maior destinação e redistribuição de recursos da vinculação constitucional. O mais efetivo comprometimento da União no financiamento da Educação Básica nos estados mais pobres atenuou as desigualdades no gasto por aluno, mas ainda não o suficiente para alterar o panorama educacional no que se refere à baixa qualidade do ensino público (BASSI, 2009).

Os dados da Tabela 16 deixam evidente que, fora algumas alterações no comportamento das matrículas em creche e em educação profissional, ainda não é possível perceber modificações significativas no atendimento. Porém, é possível afirmarmos que a maior participação dos municípios na oferta educacional pode estar apontando um limite estrutural importante nas condições em que se encontra a escola pública brasileira.

Abaixo na Tabela 17 constam os dados acerca das matrículas da educação básica por dependência administrativa no Brasil, no período de 2007 a 2010.

Tabela 17: Matrículas na Educação Básica por dependência administrativa – Brasil (2007-2010)

| Ano | Rede Pública | | | |
|------|--------------|---------|------------|------------|
| | Total | Federal | Estadual | Municipal |
| 2007 | 46.643.406 | 185.095 | 21.927.300 | 24.531.011 |
| 2008 | 46.131.825 | 197.532 | 21.433.441 | 24.500.852 |
| 2009 | 45.270.710 | 217.738 | 20.737.663 | 24.315.309 |
| 2010 | 43.989.507 | 235.108 | 20.031.988 | 23.722.411 |

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do MEC/Inep/Deed.

A análise dos dados da Tabela 17 nos permite avaliar que a maior parte das matrículas da educação básica encontram-se sob responsabilidade dos municípios brasileiros. Em 2005 estas matrículas representavam 52,6% do total e a partir de 2008 começou a apresentar queda no atendimento, porém sem prejudicar o percentual em relação ao total, que apresentou crescimento de 1,3% em relação a 2005 e representou 53,6% em relação ao total.

No que se refere ao total de matrículas da educação básica, os dados revelam que houve queda no atendimento de 5,7% no período de 2005 a 2008.

Dados do Censo Escolar de 2010 revelam um dado preocupante em relação ao ensino fundamental: o total de matrículas neste ano era quase 4% maior do que a população de 6 a 14 anos (registrada em 2009), faixa etária que corresponde aos frequentadores desta etapa de ensino. Em números absolutos, isso significa que, de acordo com o Inep, 1.154.492 jovens ainda estão cursando o ensino fundamental, ainda que tenham ultrapassado a idade correta para estar nele.

Ao tomarmos por base estes dados, é imperativo retomarmos a tese defendida por vários estudiosos da organização, da gestão e do financiamento da educação no Brasil, que afirma que os recursos financeiros são mesmo insuficientes. Desta feita, os limites financeiros vislumbrados com o FUNDEF e, muito em parte, remanescente no FUNDEB, oferecem mais um argumento para que o atendimento aos direitos educacionais e sociais da população brasileira depende de várias reformas estruturais, dentre elas uma reforma tributária radical

que reverta o quadro de enorme concentração de riqueza e de renda entre os brasileiros. (BASSI, 2009).

Considerações Finais

Os resultados deste estudo – que teve por objetivo analisar o aspecto normativo do FUNDEF e do FUNDEB com vistas a avaliar possibilidades de colaboração entre os entes federados para o financiamento da educação básica no Brasil por meio destes Fundos – são reveladores de aspectos positivos e negativos que acarretaram consequências para as relações federativas entre União, Estados e municípios.

Nesta perspectiva, as considerações finais deste trabalho estão organizadas na direção de sintetizar os resultados, considerando as questões norteadoras e os objetivos específicos do estudo.

Os elementos explorados até aqui nos permitem tecer as seguintes considerações acerca das relações federativas no contexto do processo de formulação e implantação do FUNDEF e do FUNDEB no Brasil:

O Federalismo brasileiro – apesar de ser um sistema de organização do Estado inspirado em um modelo que prezava pela não hierarquização da relação entre os entes componentes – acabou por estabelecer um sistema de relações piramidal, em que a União é responsável pelo estabelecimento de normas gerais, bem como pela descentralização de encargos para Estados e municípios de maneira não participativa, principalmente no que se refere às políticas sociais.

No Federalismo existe uma divisão de parcelas de poder entre as unidades constituintes do Estado, com repartição constitucional de competências, contudo, no que se refere ao financiamento da educação básica, Estados e municípios têm sido onerados de maneira desigual em relação à União.

Os processos de descentralização, ocorridos ao longo da história do Federalismo brasileiro, tiveram como epicentro a busca por autonomia dos Estados e municípios, decorrente do forte caráter centralizador adotado pelo Estado brasileiro em períodos ditatoriais.

Ao longo da história do Federalismo brasileiro os Estados economicamente mais fortes sempre tiveram grande poder de barganha frente aqueles menos aquinhoados financeiramente. Este fato levou ao aprofundamento das desigualdades regionais.

Com a reabertura política dos anos de 1980, o Federalismo brasileiro assentou-se em novas bases, e a descentralização política e fiscal se tornaram sinônimos de cidadania dentro do modelo de Federalismo cooperativo que se reivindicava. Os municípios foram alçados à categoria de entes federados autônomos.

A Constituição Federal de 1988 trouxe como novidade o princípio da colaboração, instituído por meio do regime de colaboração entre os entes federados, comandado/limitado pelas regras de repartição de competências entre União, Estados e municípios, presentes nesta Constituição. Esta técnica se constitui em elemento essencial do sistema federal de organização do Estado.

As políticas governamentais da segunda metade da década de 1980 se organizaram em torno da regulação de uma “racionalidade democrática” – isto provocou dispersão de recursos e facilitou práticas clientelistas. Nos anos 1990, o caminho adotado foi o da racionalidade financeira – que implicou na redução dos gastos públicos e do tamanho do Estado.

Durante os anos de 1990, o Federalismo cooperativo foi confrontado com as reformas neoliberais do Estado, que advogavam a mudança do Estado democrático, preconizado na Constituição Federal de 1988, para um Estado orientado por reformas que priorizassem o mercado. Estas seriam as bases fundantes da reestruturação da política de financiamento da educação básica materializada com o FUNDEF.

Em Estados federativos os entes subnacionais assumem funções de gestão de políticas públicas, seja por iniciativa própria ou por adesão a algum programa proposto por outro nível de governo, ou ainda por imposição constitucional – tal qual o caso do FUNDEF. Contudo, a transferência de encargos pressupõe a adesão daquele nível de governo que passará a desempenhar as funções que se pretende transferir – o que não ocorreu com o FUNDEF, visto a maneira unilateral pela qual foi formulado.

O processo de formulação do FUNDEF foi marcado por embates entre os representantes do governo e aqueles da sociedade civil, onde as reivindicações deste segundo grupo não obtiveram a acolhida necessária, visto a maioria parlamentar que o governo possuía à época.

A assunção de políticas públicas pelos entes federados ocorreu concomitantemente ao processo de reforma do Estado, onde se reconfigurou o desenho institucional de um modelo de prestação de serviços sociais, visto que se tratava de um Estado federativo marcado por diferenças regionais e dotado de uma maioria de municípios fracos. Em face disso, a capacidade fiscal e administrativa das administrações locais foi decisiva e influenciou no processo de reforma.

A municipalização ocorrida no Brasil por meio do FUNDEF houve um processo de descentralização deturpado, em que a desconcentração de atribuições foi prioritária, com características subsidiárias.

De acordo com as responsabilidades constitucionalmente estabelecidas para cada ente federado, caberia à União exercer função redistributiva e supletiva a atuação de Estados e municípios. Esse papel foi reforçado na legislação regulamentadora do FUNDEF.

O mote da descentralização de políticas públicas foi inaugurado com a Constituição de 1988 e reforçado com o FUNDEF, que precipuamente, municipalizou as matrículas do ensino fundamental por meio desta política.

No contexto de descentralização proporcionada pelo FUNDEF, as relações federativas foram marcadas por uma acentuada dependência financeira e técnico-administrativa de Estados e municípios em relação ao governo central.

O FUNDEF foi marcado por excessiva descentralização de responsabilidades pela oferta e manutenção do ensino fundamental para Estados e municípios, com focalização de recursos destes entes federados para apenas uma etapa da educação básica, o ensino fundamental.

No contexto de formulação do FUNDEF, ficou clara a intenção da União de limitar sua presença ao gerenciamento da implementação, e ampliar seu papel na formulação e coordenação de políticas em âmbito nacional.

No FUNDEF a União – ao desrespeitar a legislação regulamentadora do Fundo no que se refere ao estabelecimento do valor mínimo por aluno/ano – minimizou sua contribuição em termos de complementação, ao mesmo tempo em que aumentou os recursos de Estados e municípios vinculados ao ensino fundamental por meio da racionalização da distribuição dos recursos.

O valor mínimo por aluno/ano foi concebido de maneira defasada e esta defasagem se manteve e se agravou durante todo o período de sua vigência, o que se configurou em prejuízo para Estados e, principalmente, municípios, que assumiram matrículas do ensino fundamental, porém não tiveram a contrapartida necessária por parte da União em termos de complementação.

O FUNDEF representou avanços ao estipular um importante marco para a regulamentação da carreira de profissionais do magistério no Brasil, por meio da instituição de prazos para que Estados e municípios formassem Planos de Carreira para estes profissionais.

Outro avanço do FUNDEF foi a instituição da participação da sociedade no controle dos recursos vinculados ao Fundo por meio da criação dos Controles de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do FUNDEF.

O principal problema do FUNDEF foi que não agregou dinheiro novo ao financiamento da educação básica, ao mesmo tempo em que focalizou os investimentos no ensino fundamental. Tratou-se tão somente de um mecanismo de redistribuição de recursos previamente existentes e, anteriormente vinculados à educação. O único dinheiro novo era a complementação da União.

A municipalização do ensino fundamental avançou no Brasil, principalmente nas regiões mais pobres, Norte e Nordeste, propulsionada pelos recursos vinculados a esta etapa de ensino. Deste modo, na maioria dos casos, não houve planejamento dos municípios, que assumiram estas matrículas sem as condições infraestruturais necessárias.

O processo de formulação do FUNDEB ocorreu com ativa participação da sociedade civil, que conseguiu agregar ao seu texto final significativas reivindicações, tais como a inclusão das matrículas de educação infantil.

O FUNDEB, apesar de conter no seu discurso de formulação a intenção de avançar nos aspectos positivos e corrigir os negativos do FUNDEF, acabou por seguir a mesma lógica de seu antecessor, ao partir da priorização da receita de impostos de Estados e municípios para financiar a educação básica, bem como por balizar o valor das ponderações no valor mínimo por aluno/ano praticado no último ano de vigência do FUNDEF.

Apesar de ter contemplado todas as matrículas da educação básica, o FUNDEB não garantiu equidade entre as etapas e modalidades de ensino, visto que aplica diferentes ponderações para cada uma. A consequência inicial desta distribuição dos recursos é a diminuição das matrículas na modalidade de ensino EJA, contemplada com a menor ponderação no FUNDEB. Em contrapartida, houve aumento de matrículas nas demais modalidades de ensino – educação profissional e educação especial – contempladas com fatores de ponderação mais elevados. Este fato indica um comportamento indutivo por parte de Estados e municípios, que estão tendendo a priorizar a oferta de matrículas nas etapas e modalidades de ensino contempladas por fatores de ponderação mais elevados.

A complementação da União ao FUNDEB – ainda que tenha apresentado significativa elevação em relação aos valores praticados à época do FUNDEF – permanecem contemplando poucos Estados. Ao tomarmos por base os Estados que deveriam ser contemplados com recursos do FUNDEF (dezessete) – caso a complementação deste Fundo tivesse respeitado a determinação legal – chama-nos atenção o fato do FUNDEB não ter expandido mais significativamente os Estados contemplados por esta fonte de receita.

Existiu colaboração entre os entes federados no período de vigência do FUNDEF, contudo consideramos que esta colaboração foi do tipo “regulada”, pela União, visto que este

ente federado optou por uma atuação normativa que regulou a atuação de Estados e municípios ao estabelecer o ensino fundamental como etapa da educação básica a ser priorizada com subvinculação de recursos. Esta colaboração regulada acabou por induzir Estados e, principalmente, os municípios a assumir/priorizar matrículas desta etapa de ensino em detrimento das demais, também sob suas responsabilidades. Em contrapartida, a União após regular a atuação dos demais entes federados, acabou por acarretar a estes praticamente todo o ônus no financiamento destas matrículas.

A colaboração entre os entes federados no contexto do FUNDEB mantém a lógica de seu antecessor, ao balizar a aplicação de recursos a fatores de ponderação diferenciados entre as etapas e modalidades de ensino que compõem a educação básica.

A colaboração no contexto do FUNDEF se caracterizou pela assunção das matrículas da educação básica por parte, principalmente dos municípios brasileiros. Desta feita, o ente federado com menos condição financeira foi o que mais contribuiu no jogo federativo, “facilitando” a atuação de Estados e União, que em muito pouco foram onerados neste processo.

No contexto do FUNDEB, os dados iniciais parecem apontar para uma tendência de priorização de etapas e modalidades da educação básica mais rentáveis em termos de ponderação, o que tem levado os Estados a assumirem um contingente maior de matrículas no ensino médio e na educação profissional, bem como os municípios a ampliarem a oferta de matrículas no ensino fundamental e na educação infantil.

O Fundeb apesar de manter a mesma lógica redistributiva do anterior, contribuiu – ainda que inicialmente – para o objetivo de aumentar o valor mínimo por aluno e o número de Estados a receber a complementação da União, uma vez que o montante de recursos arrecadado pela União passa a ser utilizado em percentual maior que o do FUNDEF, e em regiões mais pobres, configurando-se em uma forma de estimular a redução das desigualdades regionais.

A análise dos dados aponta para a necessidade do aprofundamento de estudos acerca das relações federativas no contexto da política de financiamento da educação básica, haja vista a reestruturação desta política – por meio do FUNDEB – ser recente e apontar, ainda que inicialmente, para o reforço do cenário proporcionado pelo seu antecessor, o FUNDEF. Um cenário marcado pela desresponsabilização da União para com a educação básica.

Acontecimentos recentes reforçam esta tendência, tais como a formulação do novo Plano Nacional de Educação (2011-2020), que trouxe à tona o debate em torno do

financiamento da educação e das relações federativas neste processo, por meio dos embates entre União, Estados e municípios acerca dos percentuais necessários em relação ao PIB a ser aplicado no financiamento da educação brasileira.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. São Paulo, SP: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, Série Pesquisas, nº. 12, 1998.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC**. Revista Educação e Sociedade, 2005.
- ABRUCIO, F.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (Org.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: FUNDAP, 2007.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. A Dinâmica Federativa da Educação Brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: UNESCO, 2010.
- AFONSO, Natércio. A Regulação da Educação na Europa: do Estado educador ao controlo social da escola pública In BARROSO, João (org.). **A Escola Pública: regulação, desregulação, privatização**. Porto, Portugal: Edições Asa, pp. 49-78, 2003.
- AFFONSO, Rui de Brito Álvares. A Federação no Brasil: impasses e perspectivas. In AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo, SP: FUNDAP, 1995.
- ARAÚJO, Gilda C. **Constituição, Federação e Propostas para o Novo Plano Nacional de Educação**: análise das propostas da organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. Revista Educação & Sociedade. Campinas, SP: v. 31, n. 112, p. 749-768, jul-set de 2010. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em 06/12/10.
- ARAÚJO, Luiz. **O Federalismo Brasileiro e a Aprovação da Emenda Constitucional nº. 53 de 2006** In FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação. Volume 01, número 05, 2011.
- ARELARO, Lisete Gomes. **Os Fundos Públicos no Financiamento da Educação - O Caso FUNDEB: Justiça Social, Equívoco Político ou Estratégia Neoliberal? - (Um Ensaio)**. (Tese de Livre Docência). FEUSP: 2004.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: REVAN; São Paulo: FAPESP, 2000.
- _____, **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. Revista São Paulo em Perspectiva, 18(2): 17-26, 2004. São Paulo, SP: 2004.
- AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luiz Aureliano G. de. A Reforma do Estado e a Questão Federalista: reflexões sobre a proposta Bresser Pereira. In DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de. **Reforma do Estado e Democracia no Brasil – Dilemas e Perspectivas**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1997.

BANCO MUNDIAL, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. **Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial**. Washington, DC: 1996.

BASTOS, Iolanda L. G.; ALENCAR, Jucinete. C.; SOUZA, Sandra E. P. **Os princípios de governo, a natureza das leis e a tripartição de poderes segundo Montesquieu**. Macapá, AP: Revista da Escola de Administração Pública do Amapá, 2009.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre, RS: Editora Livraria do Advogado, 2004.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari Knopp. **Investigação Qualitativa em Educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. 4ª. ed. Porto, Portugal: Porto Editora, 1994.

BOMENY, H. M. B.; FEITAL, R. Descentralização no Brasil: reforma educativa em curso. In: _____. (Org.). **Ensino básico na América Latina: experiências, reformas, caminhos**. Rio de Janeiro: EdUERJ, Rio de Janeiro, 1998.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em www.planalto.gov.br. Último acesso em 18/01/11.

_____, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm. Último acesso em 18 de janeiro de 2011.

_____, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: de 16 de julho de 1934. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm. Último acesso em 18 de janeiro de 2011.

_____, Constituição dos Estados Unidos do Brasil: de 10 de novembro de 1937. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm. Último acesso em 18 de janeiro de 2011.

_____, Constituição dos Estados Unidos do Brasil: de 18 de setembro de 1946. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Último acesso em 18 de janeiro de 2011.

_____, Lei nº. 4.024 de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14024.htm. Último acesso em 18 de janeiro de 2011.

_____, Decreto-Lei nº. 200 de 27 de março de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes, para a reforma administrativa, e da outras providências. Disponível em <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/b110756561cd26fd03256ff500612662/d92d4725e801077403256a030047da45?OpenDocument>. Último acesso em 14 de agosto de 2011.

_____, Lei nº. 5.692 de 11 de agosto de 1971. Fixa as Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15692.htm. Último acesso em 18 de janeiro de 2011.

_____, Emenda Constitucional nº. 1 de 17 de outubro de 1969. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Último acesso em 18 de janeiro de 2011.

_____, Emenda Constitucional nº. 23 de 1º de dezembro de 1983. Altera dispositivos da Constituição Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc23-83.htm. Último acesso em 18 de janeiro de 2011.

_____, Emenda Constitucional nº. 24, de 1º de dezembro de 1983. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc24-83.htm. Último acesso em 18 de janeiro de 2011.

_____, Ministério da Educação e do Desporto. Plano Decenal de Educação para Todos. (versão atualizada) Brasília, DF: MEC, 1993.

_____, Ministério da Educação e do Desporto. Plano de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Brasília, MEC: 1995a, (mimeo).

_____, Câmara dos Deputados. Exposição de Motivos nº. 273/1995 dos Senhores Ministros de Estado da Educação e do Desporto, da Justiça, da Administração Federal e da Reforma do Estado, do Planejamento e Orçamento da Fazenda. Diário da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 1995b.

_____, Emenda Constitucional (1996). Emenda Constitucional nº 14 de 12 de setembro de 1996. Brasília, DF: Senado Federal, 1996.

_____, Ministério da Educação e do Desporto. Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Imprensa Nacional*, Brasília, Diário Oficial da União, Seção I, 23/12/96.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Revista do Serviço Público. Brasília, v. 120, n. I, jan./abr. 1996, p. 7-40.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Democracias, Estado Social e Reforma Gerencial**. Revista de Administração e Economia (ERA). São Paulo, SP. Volume 50, n. 01, jan-mar de 2010, p. 112-116.

BURGESS, Michael; GAGNON, Alain (orgs.). **Comparative Federalism and Federation**. London, England: Harvester/Wheatsheaf, 1993.

CAMARGO, Aspásia. Federalismo Cooperativo e o Princípio da Subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. In HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO,

José Mário Brasiense (org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates nº 22, vol. I, abril 2001.

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).

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Educación y conocimiento. Eje de la Transformación productiva con equidad**. CEPAL: 1992.

_____, **Transformación productiva con equidad: La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años 90**. Santiago do Chile: março, 1990.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil**. Revista Educação & Sociedade, vol.31 no.112 Campinas July/Sept. 2010.

COUTO, Cláudio Gonçalves. **A Agenda Constituinte e a Difícil Governabilidade**. Lua Nova. São Paulo, SP: nº. 39: 33-52, 1997.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto Federativo e Financiamento da Educação: a função supletiva e redistributiva da União - o FNDE em destaque**. (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo (USP): 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Gestão Democrática da Educação: exigências e desafios**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 18, n. 2, p. 163-174, jul./dez. 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. (Série Princípios) São Paulo, SP: Editora Ática, 1986.

DAVIES, Nicholas. **O Fundef e os Equívocos na Legislação e Documentação Oficial**. Cadernos de Pesquisa, n. 113, p. 113-128, jul. 2001.

_____, **Fundeb: a redenção da educação básica?** Educação e Sociedade. Campinas, v. 27, n. 96, p. 753-774, out. 2006.

DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90 In DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de. **Reforma do Estado e Democracia no Brasil – Dilemas e Perspectivas**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1997.

DRAIBE, Sônia Miriam. A Experiência Brasileira Recente de Descentralização de Programas Federais de Apoio ao Ensino Fundamental In COSTA, Vera Lúcia Cabral (org.). **Descentralização da Educação: novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo, SP: FUNDAP: Cortez, 2001.

DYE, Thomas R. **American Federalism: competition among governments**. Lexington Books, Massachusetts, 1990.

ELAZAR, Daniel. **Exploring Federalism**. University of Alabama Press. Alabama, USA, 1987.

ELAZAR, Daniel. **International and Comparative Federalism**. In Political Sciences and Politics. American Political Science Association, 1993.

ESQUINSANI, Rosimar Serena Siqueira. Na Porta e no Braço! A Mídia e as Leituras Fragmentadas quanto ao Regime de Colaboração entre Estado e Municípios – o caso do transporte escolar In WERLE, F. O. C. (org.). **Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração**. Ijuí, RS: Ed. Unijuí, 2006.

FARENZENA, Nalu. **Diretrizes da Política de Financiamento da Educação Básica Brasileira: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996)**. (Tese de Doutorado): UFRGS, Porto Alegre, RS: 2001.

FARENZENA, Nalu. **A Política de Financiamento da Educação Básica: rumos da legislação brasileira**. Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS, 2006.

FARENZENA, Nalu. **Políticas de Assistência Financeira da União no Marco das Responsabilidades (Inter)governamentais em Educação Básica**. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO. Intercâmbio Federalismo e Políticas Educacionais na Efetivação do Direito à Educação no Brasil. Curitiba: [s.n.], 2010.

FERREIRA, Aurélio B. de Hollanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo, SP: Saraiva Editora, 1ª Ed., 1994.

FIORI, José Luis. Federalismo e Reforma Tributária In AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (org.). **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo, SP: FUNDAP, 1995.

_____. **Estado do Bem-Estar Social: padrões e crises**. In Revista do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. São Paulo, SP: 1995. Disponível em www.iea.usp.br/artigos. Último acesso em 25/10/2011.

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, SP. Vol. 24, nº. 82, p. 93-130, abril, 2003.

GABARDO, E. **Interesse Público e Subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal**. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2009.

GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira. **Financiamento da Educação – Atendimento às Matrículas da Educação Básica e Capacidade de Financiamento dos Municípios do Estado do Pará (Pesquisa AMCF)**. Belém, Pará: Relatório de Pesquisa, 2007.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. (Tradução de Hiltomar Martins Oliveira). Belo Horizonte, MG: Editora Líder, 2003.

HORTA, Raul Machado. **Tendências Atuais da Federação Brasileira** In Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, vol. 16. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 1996.

HORTA, José Luis Borges. **História do Estado de Direito**. São Paulo, SP: Alameda, 2011.

KRAWCZYK, Nora Rut. **O PDE: novo modo de regulação estatal?** Revista Cadernos de Pesquisa, v. 38, n. 135, p. 797-815, set./dez., 2008.

KUGELMAS, Eduardo. A Evolução Recente do Regime Federativo no Brasil In HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário B (orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo, SP: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates nº 22, vol. I, abril 2001.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. **Rescentralização/Descentralização – dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90**. Tempos Social: Revista de Sociologia da USP. São Paulo, vol. 11, n. 02 (outubro de 1999) – editado em fevereiro de 2000, p. 63-82.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. 5ª ed. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 1986.

LIJPHART, Arendt. **As Democracias Contemporâneas**. Lisboa, Portugal: Editora Gradiva, 1989.

LIMONGI, Fernando Papaterra. “O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos In WEFFORT, Francisco C. **Os Clássicos da Política I: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “O Federalista”**. vol. 1. São Paulo, SP: Editora Ática, 2008. (Coleção Fundamentos). p. 244-255.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MARE, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Imprensa Nacional, novembro 1995. Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em setembro de 1995.

MARTINS, A. M. **A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura**. Educação & Sociedade, Campinas, SP, v. 22, n. 77, p. 28-48, dez. 2001.

MARTINS, Paulo de Sena. **O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA POR MEIO DE FUNDOS CONTÁBEIS: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados**. (Tese de Doutorado). UNB: Brasília, DF, 2009.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas- SP: Autores Associados, 1997. 92 p. (Coleção Polêmicas do nosso tempo, 6).

MENEZES, R. M. **Processo de Gasto e Descentralização na Política Educacional Brasileira**. Em Aberto, Brasília, DF, v. 18, n. 74, p. 58-71, dez. 2001.

MENEZES, Janaína Specht da Silva. **O Financiamento da Educação no Brasil: o FUNDEF a partir do relato de seus idealizadores.** (Tese de Doutorado): Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC – RS): 2005.

MONLEVADE, João Antonio Cabral de. **Para Entender o FUNDEB.** Ceilândia, DF: Idéa Editora, 2007.

MONLEVADE, João; FERREIRA, Eduardo B. **O FUNDEF e seus Pecados Capitais.** Ceilândia, DF: Idéa Editora, 1997.

MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um Novo Pacto Federativo para o Brasil.** São Paulo, SP: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999.

MOREIRA, Roberto; CASTRO, Luiz Felipe Meira de; SILVA, Jorge Ferreira da. **Emendas Constitucionais 23/83 (Passos Porto) e 24/83 (João Calmon):** problemas e conseqüências da compatibilização. São Paulo, SP: Cadernos de Pesquisa, (58), 3-14, agosto de 1986.

NEGRÃO, João José. **Para conhecer o Neoliberalismo.** São Paulo, SP: Publisher Brasil, 1998.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Entre o Local e o Global In MARTINS, Angela Maria; OLIVEIRA, Cleiton de; BUENO, Maria Sylvia Simões. **Descentralização do Estado e Municipalização do Ensino:** problemas e perspectivas (orgs.). Rio de Janeiro, RJ: DP & A Editora, 2004.

OLIVEIRA, Francisco de. A Crise da Federação: da oligarquia à globalização. In AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (org.). **A Federação em Perspectiva:** ensaios selecionados. São Paulo, SP: FUNDAP, 1995.

OLIVEIRA, Cleiton de. A Municipalização do Ensino Brasileiro. In OLIVEIRA, Cleiton de, et al. **Municipalização do Ensino no Brasil.** Belo Horizonte, MG: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. **O Fundef em três dimensões:** formulação, regulamentação e implementação. Belo Horizonte, UFMG, 2000. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação. Universidade Federal de Minas Gerais, 2000.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Política Educacional nos anos 1990: educação básica e empregabilidade In DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique. **Políticas Públicas & Educação Básica.** São Paulo, SP: Xamã, 2001.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O Financiamento da Educação In OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (orgs.). **Gestão, Financiamento e Direito à Educação:** análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo, SP: Xamã, 2001. (p. 89-118).

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Uma Dimensão Avaliativa do FUNDEF: a desigualdade regional.** In Revista Educar, Curitiba/PR, n. 22, p. 139-151, Editora UFPR: 2003.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUZA, Sandra Zákia. O Federalismo e sua Relação com a Educação no Brasil In OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. (orgs.).

Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010. (p. 13-33).

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima; TEIXEIRA, Beatriz de Basto. **Do Fundef ao Fundeb:** a qualidade ainda fora de Pauta.

PÁDUA, Elisabete M. M. **Metodologia da Pesquisa: abordagem teórico-prática.** 9. Ed. Campinas: Papyrus, 2000.

PIANCASTELLI, Marcelo; BOUERI, Rogério; LIMA, Edilberto Pontes. Descentralização Fiscal, Harmonização Tributária e Relações Intergovernamentais: como distintas federações reagem aos desafios da globalização In REZENDE, Fernando. **Desafios do Federalismo Fiscal.** Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 2006.

PINTO, J. M. R. **Financiamento da educação no Brasil:** um balanço do Governo FHC (1995-2002). Educação & Sociedade, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 108-135, set. 2002.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **A Política Recente de Fundos para o Financiamento da Educação e seus Efeitos no Pacto Federativo.** Educação & Sociedade, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Limites do Pacto Federativo no Financiamento da Educação Básica.** São Paulo, SP (Universidade do Estado de São Paulo): Revista ADUSP (Dossiê Educação), janeiro de 2010.

POCHMANN, Márcio. **Proteção Social na Periferia do Capitalismo: considerações sobre o Brasil.** In Revista São Paulo em Perspectiva, 18 (2), 2004.

REGIS, André. **O Novo Federalismo Brasileiro.** Rio de Janeiro, RJ: Forense, 2009.

REZENDE, Fernando. O Financiamento das Políticas Públicas: problemas atuais In AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. **A Federação em Perspectiva – Ensaios Selecionados.** São Paulo, SP: FUNDAP, 1995.

REZENDE, Fernando. Compensações Financeiras e Desequilíbrios Fiscais na Federação Brasileira. In HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasileiro. **Federalismo na Alemanha e no Brasil.** São Paulo, SP: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, n. 22, vol. 1, abril de 2001.

REZENDE, Fernando. “Os Desafios do Federalismo Fiscal”, in REZENDE, Fernando (ed.), **Desafios do Federalismo Fiscal.** Rio de Janeiro, FGV Editora, pp. 11-23. (2006).

RIKER, William H. Federalism: Origin, Operation, Significance In GREENSTEIN, Fred I.; POLSBY, Nelson W. **Handbook of Political Science.** Massachusetts, MA: Addison-Wesley Educational Publishers Inc (November 1975), v. 5, p. 93-172.

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de Financiamento da Educação Básica no Brasil:** do Fundef ao Fundeb. Brasília, DF: Liber Livro, 2010.

SARI, Marisa Timm. **Regime de colaboração. Intergovernamental na Educação: a experiência do Rio Grande do Sul.** (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

SENA, Paulo. **Fundeb – Análise da PEC 415/05.** Brasília, DF: Consultoria Legislativa; Câmara dos Deputados, 2005.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional.** Rio de Janeiro, RJ: DP&A, 2004, 3ª Ed.

SCHWARTZ, Bernard. **O Federalismo Norte-Americano Atual.** Rio de Janeiro, RJ: Forense Universitária, 1984.

SILVA, Pedro Luiz Barros; COSTA, Vera Lúcia Cabral. Descentralização e Crise da Federação In AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados.** São Paulo, SP: FUNDAP, 1995.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

SOUSA JÚNIOR, Luiz de. **Financiamento da educação: os impactos do FUNDEF na educação básica do Estado da Paraíba.** São Paulo: 2003. 305f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo (USP).

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. **Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96.** Revista Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.12, n.45, p. 925-944, out./dez. 2004.

SOUZA, Celina. **Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988.** Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782005000100008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 05 dez. 2010.

SOUZA, C. **Federalismo e Intermediação de Interesses Regionais nas Políticas Públicas Brasileiras.** Trabalho apresentado ao Seminário Internacional sobre Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização. São Paulo, SP: maio, 1998.

SOUZA, Celina. **Redemocratização, Federalismo e Gasto Social no Brasil: tendências recentes** In XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS) GT03: Estrutura social e desigualdade. Petrópolis, RJ: 1999.

SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá M. M. **Reforma do Estado, Descentralização e Desigualdades.** Lua Nova, n. 48, p. 187-212, 1999.

SOUZA, Maria do Carmo Campobello de. **Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964).** Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS): nº 61, julho/2006.

TEIXEIRA, Anísio. **Plano nacional de educação**. Referente aos fundos nacionais de ensino primário, médio e superior. *Documenta*. Rio de Janeiro, n.8, out. 1962. p.24-31.

TIEZZI, Sérgio. **A Organização da Política Social do Governo Fernando Henrique**. Revista São Paulo em Perspectiva, 18 (2): 49-56, 2004.

TONELLA, Celene. **Poder Local e Políticas Públicas: o papel dos conselhos gestores**. Maringá, PR: Eduem, 2006.

UGA, Maria Alicia. **Descentralização e Democracia: o outro lado da moeda**. In Planejamento e Políticas Públicas. Brasília, DF, n. 5, p. 87-104, jun. 1991.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**. Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem. Aprovada pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos. Jomtien, Tailândia: 5 a 9 de março de 1990.

_____. Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura. **Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos**. Nova Délhi, Índia: 16 de dezembro de 1993.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política Educacional em Tempos de Transição: 1985-1995**. Brasília, DF: Plano, 2000.

WERLE, F. O. C. Contexto Histórico e Atual das Políticas Educativas: autonomia e regime de colaboração. In WERLE, F. O. C. (org.). **Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração**. Ijuí, RS: Ed. Unijuí, 2006.

ZIMMERMANN, A. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª Ed. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2002.

SÍTIOS CONSULTADOS

<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/102045.html>

<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>

<http://www.brasile scola.com>

<http://www.portalsaofrancisco.com.br/alfa/parlamentarismo-no-brasil/parlamentarismo-no-brasil-2.php>

www.esaf.fazenda.gov.br