

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

**BRUNO CORDOVIL PICANÇO**

**A REGULAÇÃO DO ESTADO NA EDUCAÇÃO BÁSICA  
POR MEIO DA POLÍTICA DE FUNDOS (FUNDEF E FUNDEB)**

**Belém - PA  
2012**

**BRUNO CORDOVIL PICANÇO**

**A REGULAÇÃO DO ESTADO NA EDUCAÇÃO BÁSICA  
POR MEIO DA POLÍTICA DE FUNDOS (FUNDEF E FUNDEB)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, do Instituto de Ciências da Educação, da Universidade Federal do Pará, como requisito para a obtenção do Título de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas Educacionais

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosana Maria Oliveira Gemaque.

**Belém - PA  
2012**

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)  
Biblioteca Central da UFPA - Belém - PA

Picanço, Bruno Cordovil , 19-

A Regulação do estado na Educação básica por  
meio da política de fundos (FUNDEF e FUNDEB) /  
Bruno Cordovil Picanço. - 2012.

Orientadora: Rosana Maria Oliveira Gemaque.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal  
do Pará, Instituto de Ciências da Educação,  
Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém,  
2012.

1. Educação e estado - Brasil.. 2. Educação -  
Politica governamental - Brasil. I. Título.

CDD 22. ed. 379.81

**BRUNO CORDOVIL PICANÇO**

**A REGULAÇÃO DO ESTADO NA EDUCAÇÃO BÁSICA  
POR MEIO DA POLÍTICA DE FUNDOS (FUNDEF E FUNDEB)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, do Instituto de Ciências da Educação, da Universidade Federal do Pará, como requisito para a obtenção do Título de Mestre em Educação.

Avaliado em: 25 de junho de 2012.

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosana Maria O. Gemaque**  
Universidade Federal do Pará  
(Orientadora)

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Olgaíses Cabral Maués**  
Universidade Federal do Pará  
(Examinadora)

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Marisa Ribeiro Teixeira Duarte**  
Universidade Federal de Minas Gerais  
(Examinador Externo)

**Belém - PA  
2012**

*À minha Mãe,  
minha Vó, meu Vô (in memoriam) por tudo.*

*Aos meus sobrinhos (Anna Clara, Gabriel, Pedro, Vitória e Felipe),  
que tenham na Educação o caminho para a liberdade e transformação.*

## AGRADECIMENTOS

*A gratidão traz consigo uma série de outros sentimentos: amor, ternura, fidelidade, amizade etc. Mas nunca submissão, lisonjas ou bajulação. A gratidão é horizontal, lado a lado. Não há hierarquias na gratidão. Não há diferenças. Aliás, como prima-irmã do amor, seu oposto não é como muitos pensam o ódio, mas sim a indiferença. Quem não ama (seja que tipo de amor for) não é grato. Quem não ama não é aquele que odeia. Quem não ama é o que ignora, o ingrato, o indiferente.*

*(autor desconhecido).*

*Minha gratidão às pessoas que amo, admiro e respeito, que possibilitaram e compartilharam comigo essa trajetória.*

*À minha **Mãe** pelo amor e doação incondicionais; aos meus **Avós** pelos ensinamentos, pela criação, pelo amor, enfim, por tudo que me deram;*

*À **Profa. Rosana Gemaque**, pela amizade, pelos conselhos, pela preocupação, pela diligente orientação que serviu não apenas para a feitura deste trabalho, mas servirá para toda a minha vida. Seu compromisso e seriedade são exemplos para as futuras empreitadas. Obrigado pela confiança. Por tudo.*

*À **Danielle Brito**, pelos anos de amizade pelo companheirismo e a ajuda durante o curso de mestrado, pelas instigantes e inteligentes conversas sobre nossas pesquisas e sobre a vida, que sempre propiciaram um novo olhar e um novo aprendizado;*

*Aos amigos e confrades de pesquisa do GEFIN (Dalva, Antônio, Fabricio, Maryelle, Fátima, Eldra, Socorro, João Ribeiro e João Paulo) que a partir do convívio e do trabalho árduo nos projetos e tarefas acadêmicas possibilitaram-me a troca e o acúmulo de conhecimento;*

*Aos professores do curso de Mestrado: **Profa. Terezinha Monteiro** pelo incentivo e pela confiança sempre presente em suas falas; à **Profa. Vera Jacob** pelos ensinamentos e minha inserção em seus projetos de pesquisa que me possibilitaram ainda mais aprendizado; à **Profa. Olgaíses Maués** pelas considerações sinceras e pela disponibilidade em contribuir com este trabalho; ao **Prof. Juca Gil** pelas observações e sugestões quando da qualificação e à **Profa. Marisa Duarte** por aceitar avaliar este trabalho, sua presença e seu conhecimento sobre a regulação das políticas educacionais confere ainda mais prestígio ao processo de avaliação deste;*

*Aos colegas da Turma de Mestrado pela convivência sempre harmônica, pela parceria e pelo aprendizado que surgia da troca de ideias e opiniões;*

*Aos amigos, aos colegas que sempre direcionaram palavras de incentivo e perseverança, e atenuaram durante as horas de lazer a seriedade dessa caminhada, Obrigado.*

*"Mudei-me da casa dos eruditos e bati a porta ao sair. Por muito tempo a minha alma assentou-se faminta à sua mesa. Não sou como eles, treinados a buscar o conhecimento como especialistas em rachar fios de cabelos ao meio. Amo a liberdade. Amo o ar sobre a terra fresca".*

**Friedrich Nietzsche**

## RESUMO

Este estudo aborda a regulação do Estado (esfera federal/União), na Educação Básica por meio da política de Fundos, especificamente no que se refere à implementação do Fundef e do Fundeb. Contextualiza a criação desses Fundos em meio ao processo de reforma do aparelho do Estado no Brasil em curso a partir da década de 1990, que possibilitou a introdução de novos mecanismos de regulação das políticas públicas. Parte-se do pressuposto de que “a política de Fundos (Fundef e Fundeb) tem se caracterizado em uma política reguladora da oferta e manutenção da educação básica, introduzindo mudanças nas responsabilidades de Estados e municípios quanto à área da educação. O estudo objetivou analisar a política de Fundos (Fundef e Fundeb) visando identificar medidas ou mecanismos de regulação na área do financiamento da Educação Básica. Desta forma, foram analisados os marcos regulatórios que criaram e regulamentam os dois Fundos na perspectiva de responder os seguintes questionamentos: quais os mecanismos instituídos com o Fundef e Fundeb que revelam possíveis regulações da União nos recursos financeiros dos Estados e Municípios destinados à Educação? Quais os possíveis desdobramentos da regulação da União para a dinâmica dos recursos financeiros e para a oferta de matrículas da educação básica no período de 1996 a 2010? A abordagem metodológica que se adota é de orientação qualitativa e tem como principal técnica de coleta de dados a pesquisa documental associada à análise de informações estatísticas sobre a dinâmica das matrículas e dos recursos financeiros no contexto da operacionalização dos referidos Fundos. Como resultados pode-se considerar que com a reforma do Estado, e, nesta esteira a implementação do Fundef e do Fundeb foi redefinida a estrutura e gestão do financiamento da educação básica pública possibilitando um rearranjo no que concerne à atuação dos entes federados na área da educação. A União passou a atuar de forma concentrada no controle ideológico das políticas educacionais. Transferiu quase toda a responsabilidade pela manutenção da educação básica para os Estados e municípios. Os mecanismos regulatórios inseridos com os referidos Fundos se configurado em medidas que engessam, alinham e nivelam por baixo as políticas educacionais no âmbito nacional, e postergam os reais problemas da educação básica pública.

**Palavras-Chave:** Regulação do Estado, União, Financiamento da Educação, Fundef e Fundeb.

## RÉSUMÉ

Cette étude porte sur la réglementation de l'État (fédéral / Union), l'éducation de base à travers la politique du Fonds, en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre du FUNDEF et FUNDEB. Contextualise la création de ces fonds dans le processus de réforme de l'appareil d'Etat au Brésil le cours des années 1990, qui ont permis la mise en place de nouveaux mécanismes de régulation des politiques publiques. Il part du postulat que «la politique du Fonds (FUNDEF et FUNDEB) a été caractérisée par une politique de régulation de l'offre et de la maintenance de l'éducation de base en introduisant des changements dans les responsabilités des États et des municipalités en matière d'éducation. L'étude visait à analyser les fonds politiques (FUNDEF et FUNDEB) afin d'identifier des mesures ou des mécanismes de régulation dans le domaine du financement de l'éducation de base. Par conséquent, nous avons analysé les cadres réglementaires qui créent et réglementer les deux fonds en vue de répondre aux questions suivantes: quels sont les mécanismes mis en place avec FUNDEF FUNDEB et règlements qui révèlent possibles des ressources financières de l'UE dans les États et les municipalités pour l'éducation? Quelles sont les conséquences possibles de la réglementation de l'UE pour la dynamique de ressources financières et la fourniture de scolarisation dans l'enseignement de base dans la période de 1996 à 2010? L'approche méthodologique qui est adoptée est l'orientation qualitative et sa principale technique de collecte de données afin de documenter la recherche liée à l'analyse de données statistiques sur les dynamiques de scolarisation et de ressources financières dans le cadre de l'opérationnalisation de ces fonds. Les résultats peuvent être considérés que la réforme de l'Etat, et la mise en œuvre de ce tapis roulant FUNDEF et FUNDEB redéfini la structure et la gestion du financement de l'éducation de base permettant un réarrangement du public sur le rôle des organismes fédéraux dans le domaine de l'éducation. L'Union a commencé à fonctionner sous forme concentrée dans le contrôle idéologique de la politique éducative. Transféré la quasi-totalité de la responsabilité pour le maintien de l'éducation de base pour les états et villes. Les mécanismes de régulation insérés avec ledit fonds mis en place des mesures qui peuvent emprisonner, et même la queue au-dessous de politiques éducatives au niveau national, et de reporter les vrais problèmes de l'enseignement public de base.

**Mots clefs:** Règlements de l'État, l'Union européenne, Financement de l'éducation, et FUNDEF FUNDEB.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AC	Antes de Cristo
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
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
IEXP	Imposto sobre exportação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de mercadorias e serviços
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPI-Exp	Imposto sobre Produtos Industrializados para exportação
IPTU	Imposto Predial territorial Urbano
IR	Imposto de Renda
IRRF	Imposto de Renda retido na Fonte
ISS	Imposto sobre Serviços
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Intensivos
ITCMD	Imposto sobre Transmissão de Bens <i>CausaMortis</i> e Doações
ITR	Imposto territorial Rural
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
NGP	Nova Gestão Pública
OMC	Organização Mundial do Comércio
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PDE	Plano de desenvolvimento da Escola
PIB	Produto Interno Bruto
PNE	Plano nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
TCE	Tribunal de Contas
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas Para a Infância

## LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Principais Documentos Analisados .....	25
Quadro 02 – Recursos Públicos e Fluxos Intergovernamentais para a Educação no Brasil.	77
Quadro 03 – Organização da Educação do Brasil .....	78
Quadro 04 – As Responsabilidades dos entes Federados com a Educação no Brasil.....	80
Quadro 05 – Fonte e composição percentual dos recursos do Fundeb .....	110
Quadro 06 – Cobertura das Matrículas da Educação Básica no Fundeb (em %) .....	111
Quadro 07 – Complementação da União ao Fundeb .....	112
Quadro 08 – Ponderação para a divisão dos recursos do Fundeb (2007-2010) .....	120

## LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Esquema de captação e de distribuição dos recursos do Fundeb .....	116
--	-----

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Evolução do PIB e PIB Per capita do Brasil: 1996 a 2010 .....	130
Tabela 02 – Movimentação dos Recursos do Fundef (1998-2006) .....	139
Tabela 03 – FUNDEF: Valores per capita aluno/ ano (1997- 2006) .....	142
Tabela 04 – BRASIL: Matrículas da Educação Básica por etapa de ensino (1996-2006) ..	145
Tabela 05 – BRASIL E REGIÕES: Matrículas no Ensino Fundamental em % (1997-2006) .....	146
Tabela 06 – BRASIL: Matrículas no Ensino Fundamental por esfera de Governo (1996-2006) .....	147
Tabela 07 – Recursos do Fundeb distribuído aos Municípios (2007-2010) .....	151
Tabela 08 – Recursos do Fundeb distribuídos aos Estados (2007-2010) .....	152
Tabela 09 – Complementação da União ao Fundeb (2007-2010) .....	153
Tabela 10 – BRASIL: Matrículas da Educação Básica por etapa de ensino (2007-2010) .	154
Tabela 11 – BRASIL: Matrículas da Educação Básica por esfera de governo (2007-2010) .....	153

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Distribuição da carga tributária no Brasil – após as transferências constitucionais (2001-2005).....	132
Gráfico 02 – Gasto total do Governo Federal em Educação (1996-2010) em Bilhões .....	134
Gráfico 03 – Despesas do Governo Federal em Educação % do PIB (1996-2010).....	135
Gráfico 04 – Despesa do Governo Federal em Educação Básica % do PIB (1996-2010) .	136
Gráfico 05 – Despesa do Governo Federal em Educação Básica - em Bilhões (1996-2010) .....	137
Gráfico 06 – Matrículas na creche, pré-escola e ensino médio de 1996 a 2006 .....	149

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>CAPÍTULO I – A FUNÇÃO REGULADORA DO ESTADO E A ASSUNÇÃO DE REGULADORES NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS</b> .....	30
1.1 CONCEITOS E SIGNIFICADOS ACERCA DA REGULAÇÃO NO ESTADO .....	30
1.2 A REGULAÇÃO NEOLIBERAL E AS BASES PARA A REFORMA DO ESTADO .....	36
1.3 A REFORMA ESTATAL NO BRASIL E UM “NOVO” ESTADO REGULADOR .....	45
1.4 A REGULAÇÃO NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS .....	61
<b>CAPÍTULO II - ORGANIZAÇÃO E REGULAÇÃO DA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL</b> .....	74
2.1 A VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL DE RECURSOS E AS RESPONSABILIDADES DOS ENTES FEDERADOS NA EDUCAÇÃO BÁSICA .....	74
2.2 A POLÍTICA DE FUNDOS NAS REFORMAS EDUCACIONAIS: as mudanças na estrutura de financiamento da educação básica instituídas pelo Fundef e Fundeb .....	86
2.2.1 OS ANTECEDENTES PARA AS REFORMAS EDUCACIONAIS NO BRASIL .....	86
2.2.2 A POLÍTICA DE FUNDOS NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA .....	88
2.3 A REGULAÇÃO NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA POR MEIO DO FUNDEF E DO FUNDEB .....	95
2.3.1 O FUNDEF: características e efeitos .....	95
2.3.2 A IMPLEMENTAÇÃO DO FUNDEB .....	104
<b>CAPÍTULO III –MEDIDAS DE REGULAÇÃO DA UNIÃO SOBRE O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO CONTEXTO DO FUNDEF E DO FUNDEB</b> .....	126
3.1 A UNIÃO E A REGULAMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA .....	126
3.2 AS FINANÇAS DA UNIÃO E OS GASTOS COM EDUCAÇÃO NO PERÍODO DE 1996 A 2010 .....	131
3.3 FUNDEF: regulação para a desresponsabilização da União .....	138
3.4A REGULAÇÃO DA UNIÃO NO CONTEXTO DO FUNDEB .....	150
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	157
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	163

# INTRODUÇÃO

---

## Origem e contextualização do estudo

Um dos principais aspectos das políticas educacionais refere-se aos seus mecanismos e programas de financiamento, visto que se tratando de políticas públicas, sem recursos financeiros nada pode ser criado ou desenvolvido. As questões relacionadas ao financiamento da educação no Brasil têm sido objeto de interesse crescente por parte de estudiosos, sociedade civil organizada e dos formuladores de políticas, tanto pela percepção crescente das limitações do sistema vigente quanto pelas mudanças administrativas e fiscais promovidas pela Constituição Federal de 1988, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394) e pelas Emendas Constitucionais de nº 14/96 e 53/2006, e suas respectivas leis regulamentadoras (Lei nº 9.424/2006 e Lei nº 11.494/2007).

A literatura sobre o assunto vem, de forma significativa, há anos indicando que o volume de gastos com a educação no país é insuficiente, bem como que as políticas implementadas nessa área têm possibilitado mudanças significativas na organização da estrutura de financiamento da educação básica pública, no entanto, sem promover substancialmente a eliminação dos problemas de equidade e qualidade presentes nos sistemas de ensino.

Não obstante, essa temática, também tem sido o meu objeto de pesquisa durante a minha trajetória acadêmica, mais especificamente a partir do momento que passei a integrar, como aluno de iniciação científica, o Grupo de Estudos em Gestão e Financiamento da Educação – GEFIN<sup>1</sup>. Assim, a ideia deste estudo surge da minha participação nas pesquisas desenvolvidas pelo GEFIN, o qual tem produzido significativas informações/conhecimentos sobre os diferentes aspectos das políticas de Financiamento da Educação Básica, entre esses, a política de Fundos, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do

---

<sup>1</sup>Grupo de Pesquisa atualmente vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará, desenvolve desde 1998 estudos sobre as políticas de Gestão e Financiamento da Educação Básica no Brasil.

Magistério - Fundef<sup>2</sup> e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb<sup>3</sup>, resumidamente esses estudos têm objetivado analisar os efeitos desses Fundos para a gestão e aplicação dos recursos financeiros e para a melhoria dos indicadores da educação básica.

Outro aspecto a destacar em relação ao interesse nas especificidades abordadas nesse estudo refere-se à participação do GEFIN no Projeto Integrado de Grupos de Pesquisas: OBSERVATÓRIO DE TRABALHO DOCENTE<sup>4</sup>, atividade esta que nos revelou uma diferente perspectiva de análise em relação ao financiamento da educação, a partir do processo de regulação das políticas educacionais por parte do Estado, em que pese nossa ênfase nas questões relacionadas à educação básica e ao seu financiamento.

Como aludido, no decurso do programa de iniciação científica tive a possibilidade de desenvolver estudos sobre “a participação e controle da sociedade civil sobre os recursos da educação”, que hoje, também entendo como forma de regulação apesar de suas diferentes formas de efetivação. Enfim, a aproximação teórica possibilitada por esses estudos conflui na abordagem aqui desenvolvida sobre as questões relacionadas à organização da política de financiamento da educação básica sob o prisma da ação reguladora do Estado.

Tendo em mente que as políticas públicas refletem as escolhas e prioridades do modelo de Estado operado no paradigma de sociedade em que vivemos não podemos desprezar a ideia de que a estrutura de financiamento da educação básica operada por meio dos Fundos criados em 1996 (Fundef) e 2007 (Fundeb) está na esteira do modo de regulação do Estado brasileiro, substancialmente reconfigurado com o processo de reforma do aparelho administrativo a partir dos anos 1990.

Os determinantes para o processo de reforma do aparelho estatal podem ser analisados a partir de um grande número de interlocutores, aqui utilizamos as

---

<sup>2</sup> Criado pela Emenda Constitucional nº. 14/1996 e regulamentado pela Lei nº 9.424/1996.

<sup>3</sup> Criado pela Emenda Constitucional nº. 53/2007 e regulamentado pela Lei 11.494/2007 em substituição ao FUNDEF.

<sup>4</sup> Projeto financiado pelo EDITAL MCT/CNPq/CT - INFRA/CT-PETRO/AÇÃO TRANSVERAL IV, nº 16/2008 - Casadinho, integra pesquisadores de Grupos de Pesquisa da Universidade Federal do Pará UFPA) e da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), na perspectiva de contribuir para a consolidação do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPA. Busca conhecer quais são as consequências da regulação das políticas de formação, gestão, avaliação e financiamento da educação sobre a natureza e organização do trabalho docente.

considerações de autores como Fiori (1995), Peroni (2003), Oliveira (2005), Ianni(2004), Behring (2009) que constroem significativas análises sobre os aspectos da reforma do Estado a partir de uma concepção baseada na crise conjuntural do capital. Em outra perspectiva, Bresser Pereira<sup>5</sup>(1997, 1998) compõe um quadro teórico que parte do princípio do esgotamento e ineficiência do Estado enquanto provedor das políticas públicas, propondo uma mudança no modelo de atuação e regulação da operacionalização dessas políticas. Em comum, eles destacam os anos 1980 como o ápice das crises estruturais, econômicas e sociais que vinham caracterizando os Estados modernos – tanto os avançados quanto aqueles em desenvolvimento – bem como a falência dos modelos tradicionais de planejamento e gestão dos serviços públicos.

De acordo com Fiori (1995) os primeiros sinais das mudanças já apontavam para alguns dos principais focos: as reestruturações econômica e tecnológica associadas aos fenômenos da globalização<sup>6</sup> e a flexibilização nas cadeias produtivas, derivadas de uma nova visão do mercado. Essas novas tendências ao serem incorporadas à gestão e ao planejamento induziram, por sua vez, à ampliação da concepção e das formas de desenvolvimento das políticas públicas. O aparato institucional de gestão e de regulação vigentes até então se mostravam inadequadas para o atendimento das demandas em todos os campos (OLIVEIRA, 2005).

Dessa forma, as concepções sobre a reformulação do papel do Estado ganharam expressivo apelo e definiram em escala global, grandes linhas de ação e diretrizes de regulação das políticas públicas, desencadeando um processo de

---

<sup>5</sup>Luiz Carlos Bresser Pereira é o principal ideólogo da reforma da administração estatal no Brasil. Em 1987, em meio à crise provocada pelo fracasso do Plano Cruzado, tornou-se Ministro da Fazenda do governo Sarney. Demite-se no final desse mesmo ano, alegando não ter tido condição de realizar o ajuste fiscal que permitiria o plano da estabilização e de neutralização à inércia inflacionária. Assumiu em 1995 o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), no governo Fernando Henrique Cardoso (Verbetes do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – DHBB, Fundação Getúlio Vargas, versão online).

<sup>6</sup>É um dos processos de aprofundamento da integração econômica, social, cultural, política. É um fenômeno gerado pela necessidade da dinâmica do capitalismo de formar uma aldeia global que permita maiores mercados para os países centrais (ditos desenvolvidos) cujos mercados internos já estão saturados. O processo de Globalização diz respeito à forma como os países interagem e aproximam pessoas, ou seja, interliga o mundo, levando em consideração aspectos econômicos, sociais, culturais e políticos. Com isso, gerando a fase da expansão capitalista, onde é possível realizar transações financeiras, expandir seu negócio até então restrito ao seu mercado de atuação para mercados distantes e emergentes.

Disponível em <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Globaliza%C3%A7%C3%A3o#cite\\_note-5](http://pt.wikipedia.org/wiki/Globaliza%C3%A7%C3%A3o#cite_note-5)>. Acessado em 10/12/2011.

reforma no modo de gestão e atuação do Estado frente às demandas sociais e, sobretudo, às demandas do mercado (FIORI, 1995).

Segundo Mattos (2002) no início dos anos 1990 surgiram os primeiros sinais das transformações em curso. Tanto nos países avançados quanto naqueles em desenvolvimento, a tendência foi à redução do papel do Estado como provedor de bens e serviços, contraposto ao reforço nas atribuições de regulação e a incorporação de um conjunto de novos atores (ou atores tradicionais em novos papéis).

A adoção de medidas prescritas pelo receituário das instituições financeiras internacionais<sup>7</sup> e que preconizavam um Estado mais regulador e menos provedor foram traduzidas pela implementação de políticas públicas que produziram novas formas de relação do Estado com as demandas da sociedade caracterizando-se, em muitos casos, pela diminuição da atuação estatal na área social (MATTOS, 2002).

Nesse contexto, a Educação é uma das áreas que mais tem sofrido as influências desse receituário, nessa direção, a retomada da concepção da política de Fundos para financiar a educação básica de certo se alinhou aos princípios e medidas editadas em conferências como Jomtien e consensos como o de Washington, entre outros.

O Brasil implementou uma agenda política e administrativa na área da Educação norteada pelas exigências e metas estabelecidas por esses organismos internacionais que advogavam cada vez mais a redução da responsabilidade público-estatal na oferta e manutenção dos serviços educacionais. A reforma do aparelho do Estado modificou, além dos processos de gestão e implementação das políticas, também a relação existente entre os entes federados, estabelecendo peculiaridades para a atuação das esferas de governo, desde a concepção até o efetivo desenvolvimento das políticas educacionais (OLIVEIRA, 2005).

A literatura<sup>8</sup> sobre o tema nos possibilita destacar que o processo de reforma do aparelho estatal no Brasil, engendrou a implementação de políticas educacionais norteadas por princípios que enfatizavam: a descentralização; universalização do ensino fundamental; participação; democratização da gestão; e racionalização financeira. Nessa esteira, a União (Estado em nível federal) foi ficando cada vez mais

---

<sup>7</sup> Inclui o Banco Interamericano de Desenvolvimento e outras instituições bancárias que se regem pela lógica do Banco Mundial.

<sup>8</sup> Encontramos esses argumentos em estudos de Oliveira (2005), Duarte (2005) e Araújo (2007).

responsável pela coordenação, avaliação e regulamentação das políticas educacionais, assim como, pela atuação supletiva a Estados e municípios com menor capacidade financeira nas questões relacionadas ao financiamento dos seus sistemas de ensino (OLIVEIRA, 2005).

A reforma do aparelho do Estado brasileiro possibilitou mudanças nas responsabilidades dos entes federados, em que pese às relações relacionadas ao financiamento da educação básica. Não que modificasse as mesmas já estabelecidas pela Carta Constitucional de 1988, mas introduziu mecanismos (um aparato normativo e regulador) que reordenaram as atuações da União, Estados e Municípios.

Nessa perspectiva, a União passou a operar de forma mais profícua na coordenação das políticas educacionais, centralizando a concepção destas, implantando programas de avaliação e transferindo a gestão e a execução financeira para os demais entes federados. Destarte, Oliveira (2005) salienta que houve um processo de desconcentração da execução das políticas educacionais sem, no entanto, transferir as ações de concepção e planejamento de políticas próprias, para os Estados e municípios.

### **Problematização do estudo**

Decorrente dos receituários internacionais já citados, o Fundef desempenhou papel fundamental na reconfiguração da engenharia financeira da educação básica e, aumentou a responsabilidade dos Estados e municípios na manutenção dos seus sistemas de ensino. De forma semelhante, mas, com novas regulamentações e possível regulação, sob a mesma lógica de captação e redistribuição de recursos, o Fundeb, seu sucessor, dá grandes indícios de manter-se na mesma direção.

Sobre a regulação, os estudos de Boyer (2009) se direcionam, assim como a vertente teórica da “escola francesa de regulação” à análise das crises estruturais do capitalismo, a partir da concepção de que o sistema e os entes externos como o Estado pode regular os seus colapsos. Nessa perspectiva, o autor aborda a intensificação da ação reguladora do Estado sobre e por meio das políticas públicas que tendem à incorporação de novos modelos de regulação que, como aludido, também balizam a relação entre Estado e sociedade criando novos pactos e novas

posturas do Estado frente às demandas sociais. Tais processos se engendram na operacionalização das políticas educacionais, pois, são também, a expressão da atuação do Estado e estão presentes na concepção e implementação de Fundos como o Fundef que estabeleceu uma estrutura de cooptação, distribuição e gestão de recursos financeiros com expressivos impactos para a atuação das esferas federal, estadual e municipal, em matéria de oferta e manutenção da educação básica.

A nova postura ou nova regulação do Estado, mais especificamente, no nível federal/União de certa influencia a dinâmica e a concepção das políticas de financiamento da educação básica. Nesse sentido, ao referir-se ao Fundef, Araújo (2007) afirma que o Fundo:

[...] viabilizou a assunção pela União da metarregulação<sup>9</sup> do sistema pela via do financiamento, conseguindo o consentimento ativo dos entes federados na obtenção de seus objetivos estratégicos. Conseguiu desenhar um programa ativo de transferências de atribuições capaz de produzir incentivos à assunção de novas tarefas induzidas pelo governo central (ARAÚJO, 2007, p. 41).

Com o discurso de diminuir as disparidades dos recursos financeiros para a educação no interior de cada Estado e inter-Estados, tendo em vista que de acordo com estudos de Araújo (2007) e Davies (2001) havia grande diferença no investimento em educação entre os Estados devido às condições financeiras destes (Estados mais ricos e Estados mais pobres) e mesmo no âmbito das Unidades Federativas - UF por conta das diferenças econômicas e sociais entre os municípios. O Fundef propunha-se a equalizar o investimento em educação e diminuir essas discrepâncias por meio de uma redistribuição financeira mais eficiente e pela ação supletiva da União, que entraria com uma parcela de recursos para compor o montante de investimento na educação dos Estados e dos municípios mais pobres.

Dessa forma, o Fundo do ensino fundamental se constituiu como indutor da reconfiguração do financiamento da educação básica, atrelando os recursos das dotações orçamentárias de Estados, Municípios e do Distrito Federal em um fundo

---

<sup>9</sup> Para esta terminologia encontramos a interpretação de Duarte (2005) que introduz o conceito de re-regulação a partir da proposição de Barroso (2006) em que a metarregulação consiste na articulação de ações aparentemente estanques, orientando espaços de autonomia política dos sistemas de ensino e promovendo transformações no sentido de objetivos governamentais desejáveis. Trata-se de obter um consentimento ativo dos entes federados na consecução dos objetivos estratégicos a serem cumpridos pelo sistema público de educação básica (DUARTE, 2005, p. 826-827).

de abrangência estadual e distribuindo-os de acordo com o número de matrículas no ensino fundamental (quantitativo que era baseado no censo escolar<sup>10</sup> do ano anterior).

Nessa lógica, a União ficou responsável pela complementação necessária aos Estados que não alcançassem o valor mínimo estabelecido pela própria União a ser gasto por aluno. Assim, a Emenda Constitucional nº 14/96 que criou o Fundef, reorganizou as responsabilidades, as atribuições e a redistribuição de recursos dos entes federados, reconfigurando a oferta e manutenção da educação básica por meio de mecanismos contábeis sagazmente inseridos na estrutura da norma legal do financiamento da educação básica.

Com o fim do Fundef, após dez anos de sua vigência, em 2007 criou-se o Fundeb, o novo Fundo funciona na mesma dinâmica do Fundef. No entanto, ampliou a cobertura para toda a educação básica e também o percentual de subvinculação que passou de 15% para 20%, também modificou a forma como se dá a complementação da União esta, segundo a Lei do Fundeb, a partir de 2010 equivaler-se-ia a 10% do total de todos os Fundos estaduais.

Outro aspecto do Fundeb que também merece atenção refere-se às ponderações<sup>11</sup> para a aplicação dos recursos orçados ao Fundo. Estas ponderações, a nosso ver, se configuram como possível mecanismo de regulação da atuação de Estados e Municípios ao estabelecerem uma nova dinâmica dos recursos e da oferta de matrículas em cada etapa e modalidade da educação básica, nossas considerações a esse respeito são apontadas no desenvolvimento do presente estudo.

Araujo (2007) afirma que o Fundef descentralizou a gestão e o financiamento da educação, sobre isso Plank (2001) alerta que se corre o risco de

---

<sup>10</sup> O Censo Escolar é realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP/MEC), em parceria com os governos estaduais (Secretarias Estaduais de Educação) e Prefeituras Municipais. Os dados sobre as matrículas são coletados entre os meses de março e abril e consolidados por Estado, no âmbito das Secretarias Estaduais de Educação, processados em sistema informatizado mantido pelo INEP e publicados no Diário Oficial da União. Após a publicação dos dados preliminares (entre os meses de setembro e outubro) os Estados e Municípios dispõem de trinta dias para apresentação de recursos com vistas à retificação dos dados eventualmente incorretos. No final de novembro de cada ano, os dados finais do Censo Escolar são publicados em caráter definitivo e utilizados para cálculo dos coeficientes de distribuição dos recursos do Fundef para o ano seguinte (Manual de orientação do Fundef, 2004, p. 7).

<sup>11</sup> Coeficiente de diferenciação de cada etapa e modalidade de ensino da Educação Básica considerados para a definição do valor aluno/ano e conseqüentemente utilizados na distribuição dos recursos do Fundo. Ou seja, representam as diferenças de valor por aluno/ano utilizadas para os dezenove segmentos em que a educação básica foi dividida (Ibid., p.10).

gerar uma fragmentação do espaço público, permitindo uma forte regulação por parte da União. Para a autora, as reformas educacionais imbuídas de intencionalidades descentralizadoras e democratizantes têm também ocultado um processo crescente de padronização e regulação dos sistemas educacionais, traduzindo-se eminentemente em outorgar à União as funções de coordenação, avaliação, fiscalização e concepção das políticas na área da educação.

A partir do exposto, acreditamos que é possível e importante problematizar a atuação reguladora do Estado em nível federal/União na área do financiamento da educação básica, mais especificamente por meio dos Fundos (Fundef e Fundeb), partimos do pressuposto de que “a política de Fundos (Fundef e Fundeb) tem se caracterizado em uma política reguladora da oferta e manutenção da educação básica, introduzindo mudanças nas responsabilidades de Estados e municípios quanto à área da educação. Confluindo ainda, numa estrutura confortável à União, em relação a não elevação, de forma suficiente, dos seus gastos com a educação básica, com desdobramentos que até o momento pouco alteram ou alavancam seu desenvolvimento qualitativo”.

Desse modo, apontamos algumas questões que nos ajudam a legitimar esse pressuposto:

*- quais os mecanismos instituídos com o Fundef e Fundeb que revelam possíveis regulações da União nos recursos financeiros dos Estados e Municípios destinados à Educação?*

*- quais os possíveis desdobramentos da regulação da União para a dinâmica dos recursos financeiros e para a oferta de matrículas da educação básica no período de 1996 a 2010?*

Na intenção de responder às questões norteadoras deste estudo, nosso objetivo geral foi de:

*- analisar a política de Fundos (Fundef e Fundeb) visando identificar medidas ou mecanismos de regulação na área do financiamento da Educação Básica.*

Para alcançar nosso objetivo geral, os *objetivos específicos* foram:

- *analisar o aparato normativo que institui e regulamenta o Fundef e o Fundeb para identificar mecanismos de regulação da União no financiamento da Educação dos Estados e municípios;*
  
- *analisar possíveis desdobramentos da regulação da União na distribuição dos recursos financeiros e no atendimento às matrículas da educação básica no período de 1996 a 2010.*

## **Referencial Teórico-Methodológico da Pesquisa**

No fundo da prática científica existe um discurso que diz: nem tudo é verdadeiro; mas em todo lugar e a todo momento existe uma verdade a ser dita e a ser vista, uma verdade talvez adormecida, mas que no entanto está à espera de nossa mão para ser desvelada. A nós cabe a boa perspectiva, o ângulo correto, os instrumentos necessários, pois de qualquer maneira, ela está presente aqui e em todo lugar (FOUCAULT *apud* MICHALISZYN, 2009, p.13).

Iniciamos a partir da assertiva de Foucault para quem o fazer ciência essencialmente se deve a escolha correta de procedimentos e técnicas adequadas para mostrar e dizer as verdades ainda obscurecidas sobre o fenômeno estudado. Portanto, daí reside a importância do referencial teórico e dos procedimentos metodológicos que são descritos a seguir.

Dito isto, o estudo é desenvolvido a partir dos parâmetros da pesquisa qualitativa que, segundo Marconi e Lakatos (2004) trata-se de uma abordagem que tende a analisar e interpretar aspectos mais profundos e complexos do problema investigado.

Desta forma, este estudo objetiva não só analisar a política de Fundos no financiamento da educação básica como um dos meios pelo qual se implementam as políticas educacionais, mas, sobretudo, as relações que nutre com a regulação do Estado no nível federal/União sobre os demais entes federados (Estados e municípios).

Ainda sobre a abordagem qualitativa Günther (2006) analisa que esta:

[...] prefere estudar relações complexas ao invés de explicá-las por meio do isolamento de variáveis; e a construção da realidade, é percebida como um ato subjetivo de construção. A descoberta e a construção de teorias são objetos de estudo desta abordagem. Apesar da crescente importância de material visual, a pesquisa qualitativa é uma ciência baseada em textos, ou seja, a coleta de dados produz textos que nas diferentes técnicas analíticas são interpretados hermeneuticamente (GÜNTHER, 2006, p. 202).

Corroboramos com assertiva de Günther (2006), pois este estudo se constitui essencialmente com base na análise e apreensão teórica dos conceitos referentes à regulação e às concepções que norteiam a implementação e reedição da política de Fundos para o financiamento da educação básica no Brasil.

Entendemos que a escolha da abordagem qualitativa se justifica a partir dos objetivos e questões que orientam este estudo, uma vez que abordam formulações teóricas e conjunturais sobre a ação reguladora da União em uma área que se constitui de grande relevância social, tal como é a Educação e sua política de financiamento. As referidas questões se constituem em face complexa a partir das diferenças que residem na concepção de uma política e a objetividade que assume quando de sua implementação. Diferenças que suplantam extensão essencialmente quantitativa, pois norteiam e influenciam o modo como os entes federados responsáveis pelas políticas educacionais se relacionam, bem como, atendem as demandas por educação no âmbito e seus territórios.

No entanto, a escolha da abordagem qualitativa não exclui o uso do tratamento quantitativo, que é dado por meio da análise do gasto com educação básica efetivado pela União e, sua possível participação no financiamento da educação básica dos Estados e municípios, bem como, da análise das estatísticas referentes a oferta de matrículas nesse nível de ensino no período de 1996 a 2010.

Quanto ao tipo de pesquisa, Godoy (1995, p.21) aponta a existência de pelo menos três diferentes possibilidades oferecidas pela abordagem qualitativa: a pesquisa documental, estudo de caso e etnografia.

Para a realização deste estudo dentre as possibilidades referidas por Godoy (1995) a pesquisa documental se afigurou a mais adequada para atingir os objetivos e questões aqui elencados, uma vez que nos documentos referentes à normatização constitucional tivemos acesso às informações referentes à criação e implementação da política de Fundos, mais especificamente no que se refere ao Fundef e Fundeb, bem como, sobre os princípios que orientaram na década de 1990, a reconfiguração organizacional e administrativa do aparelho estatal.

Segundo Ludke e André (1986) a pesquisa documental busca identificar informações factuais nos documentos a partir do interesse da pesquisa. Para Guba e Lincoln *apud* Ludke e André (1986) a pesquisa documental dá acesso a uma fonte rica e estável que fornecerá dados necessários a serem analisados à luz do referencial teórico definido inicialmente.

Apoiamo-nos, ainda, em Cellard (2008) para destacar que os documentos analisados neste estudo nos permitem acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do fenômeno. Assim, a pesquisa documental favoreceu a análise do processo de implementação (por meio de seu aparato normativo) da política de

Fundos (Fundefe Fundeb) no financiamento da educação básica, bem como da ação reguladora do Estado/União no substrato dessa política.

Ainda de acordo com o pensamento de Cellard (2008) é primordial em todas as etapas de uma análise documental que se avalie o contexto histórico no qual foi produzido o documento, o universo sociopolítico. O pesquisador não pode prescindir de conhecer e descrever satisfatoriamente a conjuntura socioeconômica e política que propiciou a produção de um determinado documento.

Desta forma, se tornou necessário, termos como referencia a década de 1990 que protagonizou a reforma do aparelho estatal brasileiro. Nesse contexto, voltou-se a pensar na política de Fundos como mecanismo de financiamento do ensino básico público, culminando-se com a criação do Fundef em 1996. Outrossim, na década seguinte presencia-se a continuidade da política de Fundos com uma face mais abrangente traduzindo-se na criação, em 2007, do Fundo da educação básica - o Fundeb.

### **Coleta e sistematização dos dados**

Ao entendermos que o modo de atuação do Estado a partir da década de 1990 modificou-se e que estas modificações podem ser perceptíveis na concepção e implementação das políticas públicas, dentre estas, as que estabelecem os mecanismos de financiamento da educação pública por meio das normas constitucionais que criam, regulamentam e regem os Fundos do Ensino Fundamental e da Educação Básica e que essa normatização constitui-se de Leis, decretos e portarias - documentos oficiais e públicos, a análise desses documentos se constituiu em nossa principal fonte de dados.

Segundo Figueiredo (2007) os documentos são utilizados como fontes de informações, indicações e esclarecimentos que trazem em seu conteúdo dados para elucidar determinadas questões e servir de prova para outras, de acordo com o interesse do pesquisador.

Nesta direção, apontamos no **Quadro 01**, os principais documentos que serviram de fonte de informações deste estudo:

<b>QUADRO 01 – PRINCIPAIS DOCUMENTOS ANALISADOS</b>	
<b>E.C. nº 14/1996</b>	- Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do ADCT, institui o Fundef.
<b>Lei 9.424/1996</b>	- Regulamenta o Fundef
<b>Decretos e portarias referentes ao Fundef</b>	- Decreto nº 2.264/97 (regulamenta o Fundef), outros decretos e portarias pertinentes ao funcionamento do Fundo.
<b>E.C. nº 53/2006</b>	- Dá nova redação aos Artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do ADCT, institui o Fundeb.
<b>Medida Provisória nº. 339/2006 Lei nº 11.494/2007</b>	- Regulamenta o Fundeb
<b>Decretos e portarias referentes ao Fundeb.</b>	- Decreto nº 6.253/2007 9 (dispõe sobre o Fundeb, regulamenta a Lei no 11.494/2007, e dá outras providências);
<b>Relatório de Pesquisa sobre o Fundeb</b>	- Pesquisa realizada pelo GEFIN que visou avaliar os impactos do Fundeb da educação do Estado do Pará.
<b>Manuais de orientações do Fundef e do Fundeb</b>	- Publicação destinada às prefeituras, secretarias de educação e seus respectivos técnicos para a orientação sobre os Fundos e o processo de implementação destes.

Fonte: Elaboração do autor

Os documentos listados acima nos permitiram analisar o marco legal que instituiu o Fundef e o Fundeb - e a partir do referencial teórico sobre regulação - estabelecer possíveis nexos entre esses Fundos e a regulação implementada pelo Estado na área do financiamento da educação básica.

Dessa forma, os documentos e as leis, se instituem em determinado espaço temporal. Assim, se fez necessário a definição do período histórico em que se inserem os documentos aqui analisados. Portanto, definimos a série histórica que compreende os anos de 1996 a 2010. Neste período, foram instituídas as leis que criam e regulamentam o Fundef e o Fundeb, da mesma forma que, vários decretos e portarias que dão sequência à implementação destes Fundos, principalmente no que se refere à definição do valor das ponderações e do gasto por aluno no âmbito de cada Fundo, essa série histórica compreende o período de funcionamento do Fundef(1997-2006) e o início da implementação do Fundeb (2007-2010), tendo em mente que a partir de 2010 a participação financeira da União no novo Fundo

passou a ser contabilizada por meio do percentual fixo de 10% dos recursos do Fundo.

Os documentos listados, entre outros, nos permitiram analisar a possível regulação da oferta e manutenção da educação básica a partir das responsabilidades outorgadas aos entes federados, nesta matéria.

Concomitante à revisão da literatura, procedemos ao levantamento dos documentos analisados neste estudo. Neste sentido, a sistematização destes, se deu a partir da relação que nutrem com os Fundos (Fundef e Fundeb) e da série histórica aqui definida. Foram agrupados e analisados a partir da sequência temporal em que foram expedidos e passaram a regulamentar a política de financiamento da educação básica.

Na análise dos documentos coletados, esteveo cerne desta pesquisa, esta etapa nos possibilitou subsídios para realizar as correlações existentes entre a política de Fundos (Fundef e Fundeb) e as novas formas de regulação do Estado após o seu processo de reforma iniciado na metade da década de 1990.

Para a compreensão desses documentos e consequente desvelamento do tema em estudo, utilizamos também procedimentos concernentes à análise de conteúdo, que segundo Minayo (2003):

[...] visa verificar hipóteses e ou descobrir o que está por trás de cada conteúdo manifesto “(...) o que está escrito, falado, mapeado, figurativamente desenhado e/ou simbolicamente explicitado sempre será o ponto de partida para a identificação do conteúdo manifesto (seja ele explícito e/ou latente)” (MINAYO, 2003, p. 74).

Desse modo, utilizamos dessa perspectiva para analisar o sentido que os dispositivos das normas legais do Fundef e do Fundeb e outros documentos emitidos pelo Estado/União podem abstrair na direção de produzir formas de regulação da atuação dos entes federados na educação básica.

Para Bardin (1979) a análise de conteúdo é:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitam a inferência de conhecimentos (BARDIN, 1979, p. 42).

Utilizamos desse tipo de análise na intenção de:

[...] “explicar e sistematizar o conteúdo dos documentos e os significados que estes tomam, por meio de deduções lógicas e justificadas, tendo como referencia sua origem (quem escreveu) e os seus possíveis efeitos” (BARDIN, 1979, p. 42).

Ainda segundo o autor, a finalidade da análise do conteúdo não está na simples descrição dos conteúdos, mesmo que esta seja a primeira etapa necessária para se chegar às interpretações, mas em como os dados poderão contribuir para a construção de conhecimentos após serem tratados. Os conhecimentos deduzidos dessa análise podem ser de natureza psicológica, sociológica, histórica e econômica, por isso a intenção é a inferência<sup>12</sup> de conhecimentos relativos aos fenômenos estudados (BARDIN, 1979).

É valido deixarmos claro que não utilizamos das diferentes técnicas pertencentes à análise de conteúdo, pois os objetivos do nosso estudo não as comportam em sua totalidade e complexidade. Ao entendemos que o objetivo da norma/legislação, no caso do Fundef e do Fundeb, é regulamentar a implementação dessa política, utilizamos a finalidade precípua da referida técnica, que é fornecer indicadores úteis aos objetivos e pressupostos da nossa pesquisa, na perspectiva de interpretar os resultados obtidos relacionando-os ao contexto de produção dos documentos e as possíveis intenções dos indivíduos ou organização/instituição que os elaborou.

Dessa forma, apoiamo-nos em um referencial teórico legítimo sobre a regulação das políticas educacionais que nos possibilita discorrer sobre os possíveis efeitos da normatização desses Fundos e o pressuposto do qual partimos nesse estudo. Destacamos ainda, que a análise do conteúdo possibilita a interpretação formal dos resultados com o espaço para a criatividade do pesquisador, longe de ser um método perfeito se configura por procedimentos confiáveis para atingir as linhas gerais de um texto (BARDIN, 1979).

Assim, corroboramos e direcionamos nossas análises tendo em mente a ideia de Azevedo *apud* Fonseca (2009) ao afirmar que se deve analisar a política pública educacional como uma política social, neste entendimento, a política de Fundos (Fundef e Fundeb), assim, da mesma forma se constitui. Portanto, de acordo com o autor, requer uma inserção mais ampla “no espaço teórico-analítico próprio das

---

<sup>12</sup> Inferência é a operação lógica, pela qual se admite uma proposição em virtude da sua ligação com outras proposições já aceitas como verdadeiras (BARDIN, 1979, p. 39).

*políticas públicas, que representam a materialidade da intervenção do Estado”* (AZEVEDO *apud* FONSECA, 2009, p. 24).

Ainda nesta direção, considerando Muller e Surel *apud* Fonseca (2009) “é necessário levar em conta a relação entre o sentido explícito de uma política e o sentido latente que emergirá durante o processo de implementação” (p. 24). Podemos complementar que, na análise das políticas públicas, em especial para este estudo, na análise da política de Fundos tentamos abstrair a finalidade objetiva e subjetiva com que é proposta e implementada no contexto do Estado regulador.

Por fim, estabelecidas as discussões teórico-conceituais, a análise dos documentos e dos dados educacionais e financeiros da educação básica, este trabalho organiza-se da seguinte forma:

**O Capítulo I** intitulado - ORGANIZAÇÃO E REGULAÇÃO DA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL – tem por objetivo situar o papel regulador do Estado como função fundante deste, ao discutir a redefinição desse papel a partir das conformações políticas e econômicas que se estabelecem no âmbito do Estado verificamos que em certos momentos a regulação Estatal é mais forte e direcionada para segmentos na busca de atender objetivos das demandas do mercado e ou do próprio Estado. Desta forma, inicialmente trabalhamos conceitos e definições sobre o termo “regulação” na ação do Estado. Debates também, sobre a reforma do Estado no Brasil e como a administração estatal e a implementação das políticas públicas são repensadas após este processo. Por fim, tratamos das novas concepções acerca da regulação operada pelo Estado e das formas de regulação na área da educação.

Com o **Capítulo II** que intitulamos - ORGANIZAÇÃO E REGULAÇÃO DA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL - objetivamos debater a organização do financiamento da educação básica no Brasil antes e depois da implementação do Fundef e as alterações que se seguem com a criação do Fundeb. Com destaque para a análise dos dispositivos legais inseridos com estes Fundos que se configuram como medidas de regulação na área do financiamento da educação básica pública.

Nesta perspectiva, discorreremos sobre a distribuição dos recursos para a educação e a subvinculação por meio da política de Fundos. Abordamos as modificações inseridas com o Fundef, descrevendo sua forma de operacionalização e as mudanças na atuação dos entes federados no que se refere a oferta do ensino

fundamental. Em seguida, realizamos a mesma descrição no que se concerne ao Fundeb dando ênfase às suas diferenças em relação ao seu antecessor. Por fim, destacamos dispositivos que regulam o financiamento da educação básica a partir da regulamentação do Fundef e do Fundeb.

No **Capítulo III** denominado –MEDIDAS DE REGULAÇÃO DA UNIÃO SOBRE O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO CONTEXTO DO FUNDEF E DO FUNDEB –objetivamos demonstrar os possíveis efeitos para a oferta e manutenção da educação básica com a implementação dos Fundos aqui relacionados, dando ênfase para a ação reguladora da União na política de financiamento por meio do Fundef e do Fundeb. Desse modo, as análises se basearam nas estatísticas educacionais e financeiras concernentes a participação da União e dos seus recursos na educação básica e das responsabilidades dos Estados e municípios com esse nível de ensino, bem como os montantes de transferência efetivados pela União para esses entes.

Por fim, nas nossas considerações finais, destacamos as dificuldades nos estudos dessa temática e as relações que se podem depreender entre o financiamento da educação básica via os política de fundos e a regulação do Estado/União nessa área.

## CAPÍTULO I

### A FUNÇÃO REGULADORA DO ESTADO E A ASSUNÇÃO DE REGULAÇÕES NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

---

Este Capítulo tem por finalidade subsidiar as discussões que se estabelecerão nos capítulos seguintes sobre a regulação da educação por meio da política de Fundos. Partimos de alguns conceitos sobre o termo regulação, na perspectiva de esclarecermos os sentidos que são explorados neste trabalho, bem como o papel regulador inerente à própria função do Estado. O capítulo estabelece, ainda, a relação existente entre a regulação neoliberal do Estado e as reformas implementadas na administração estatal a partir da década de 1990. Por fim, à luz dos estudos de João Barroso, realizamos uma revisão da literatura acerca dos modos e tipos de regulações estabelecidas na área da educação.

#### 1.1 CONCEITOS E SIGNIFICADOS ACERCA DA REGULAÇÃO NO ESTADO

Para compreendermos a forma de regulação presente/operada pelo Estado no Brasil a partir da reforma dos anos 1990 e que reflete significativamente na concepção e implementação da política de financiamento da educação básica pública por meio dos Fundos (Fundef e Fundeb), acreditamos que é necessário inicialmente fazermos uma incursão sobre a multiplicidade de significados referentes ao termo regulação e à inerente função do Estado<sup>13</sup> de regular a vida em sociedade.

A fim de verificarmos definições do termo “regular” partimos inicialmente dos

---

<sup>13</sup> A concepção de Estado, desde a sua origem até o seu papel encontra explicação na literatura a partir de três grandes grupos: 1) Teorias que afirmam a formação natural ou espontânea do Estado. Essas teorias advogam dentre outras teses a hipótese da origem familiar ou patriarcal do Estado; 2) Teorias que afirmam ter o Estado a sua origem na conquista e na força, sendo o Estado um instrumento de dominação de um grupo sobre os demais e 3) Teorias da origem voluntária do Estado ou contratualistas, que defendem a ideia do “*contrato social*”, sustentada por nomes como Hobbes, Locke ou Rousseau, que advogam a tese de que o Estado se forma, não de uma maneira natural, mas porque os indivíduos voluntariamente o desejam. Vale ressaltar que embora defendam a ideia da origem voluntária do Estado, existem grandes diferenças entre as concepções dos três pensadores citados (DALLARI, 2010).

seus significados na língua portuguesa encontrados no dicionário Aurélio, onde regular é: 1) sujeitar a regras; 2) dirigir, encaminhar conforme a lei; 3) regulamentar; 4) esclarecer por meio de regulamentos a execução de uma lei ou decreto; 5) acertar; 6) moderar; 7) reprimir. No sentido usado pelo senso comum, o ato de regular algo ou alguém, remete-nos à ideia de controlar, de ajustar, com vistas a um resultado que será melhor do que aquele obtido sem essa ação.

Para Peci (2007), o conceito de regulação em seu sentido amplo relaciona-se à ideia de controle e imposição de normas aos vários aspectos inerentes à vida em sociedade, e é intrínseco ao próprio poder do Estado, existindo a partir do momento em que este, mesmo de maneira incipiente, começa a tomar forma.

Segundo Fesler (1959):

[...] a regulação se define como a circunscrição governamental aos indivíduos e grupos da gama de condutas permissíveis, e não se limita apenas à ação de comissões e agências com atuação em áreas de infraestrutura (FESLER, 1959 *apud* PECCI, 2007, p. 48).

O Estado enquanto instituição é responsável pelo controle e organização da Sociedade, e em definição já clássica de Max Weber<sup>14</sup>, detém o monopólio legítimo do uso da força. Dessa forma, a ideia de regulação, em seu sentido amplo, sempre foi um atributo intrínseco à própria definição de Estado. O poder extroverso do Estado, ou seja, o poder que extrapola os limites da organização “Estado” e atinge a todos os cidadãos, pressupõe a capacidade desse Estado de controlar, de ajustar, enfim, de regular a vida em sociedade (BRESSER PEREIRA, 1998).

Referindo-se ao sistema norte-americano, MOLINA (1995) corrobora com esse ponto de vista ao observar que em seu sentido mais amplo o termo *regulation* equivale a todas as atividades dos poderes públicos de organização e configuração da realidade social, ou seja, toda e qualquer ação do poder público se caracterizaria como ação reguladora, independente do seu sentido ou objetivo.

---

<sup>14</sup>Maximillion Weber (1864-1920), alemão, considerado um dos fundadores da sociologia. Conhecido por seu estudo da burocratização da sociedade, que consiste numa mudança da organização baseada em valores e ação (autoridade tradicional) para uma organização orientada para os objetivos e ação (legal-racional). O Estado é um instrumento de dominação do homem pelo homem; para ele só o Estado pode fazer uso da força da violência, e essa violência é legítima, pois se apoia num conjunto de normas conjuntamente definidas e aceitas (Constituição). Disponível em <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Max\\_Weber](http://pt.wikipedia.org/wiki/Max_Weber)>. Acessado em 15/09/2011.

De acordo com Dallari (2010), essa capacidade transcendeu as diversas fases históricas da evolução do Estado<sup>15</sup>. Desde as civilizações orientais surgidas por volta do ano 3.000 a.c, passando pelas civilizações clássicas, pelo período feudal<sup>16</sup> até chegar à noção de Estado moderno<sup>17</sup>, a capacidade de regulação, em seu sentido mais abrangente, sempre esteve presente. Da mesma forma, quer sejam monarquias ou repúblicas, Estados unitários ou federados, laicos ou teocráticos, a ideia de controle e de imposição de regras é uma condição *sine qua non* para a própria existência do Estado (DALLARI, 2010).

Para Salomão Filho (2001), a mesma constatação vale para o debate que se trava acerca do papel e do tamanho ideal do Estado. Nessa perspectiva, tem-se que qualquer que seja a forma, o período histórico, e a concepção que se tenha do seu papel, havendo Estado haverá controle, imposição de regras, ajustes, numa palavra - haverá regulação, no seu sentido amplo. Essa imposição de regras se dá em todas as dimensões da vida em sociedade, e é definida pelos diversos meios que o Estado possa dispor, como leis, decretos, regulamentos e outros.

Para a efetivação das normas impostas, o Estado conta com estruturas responsáveis pela verificação da execução dessas normas e detém capacidade de coação a fim de que sejam cumpridas. Conclui-se então que o termo “regulação” denota uma função, uma capacidade, um atributo que, longe de ser algo novo, é tão antigo quanto o próprio surgimento da ideia de Estado (SALOMÃO FILHO, 2001).

Por sua vez, o termo “regulação”, em sentido estrito, compreende uma forma de intervenção específica do Estado no domínio econômico, por meio do estabelecimento e implementação de regras, consonantes com objetivos públicos, ou nem sempre públicos, com a finalidade de propiciar o funcionamento equilibrado

---

<sup>15</sup> Segundo Dallari (2010) a denominação Estado (do latim status = estar firme), significando situação permanente de convivência ligada à sociedade política, aparece pela primeira vez na obra “O Príncipe”, escrita por Maquiavel em 1513. Todavia, o conceito parece ter surgido nas civilizações da antiguidade, por meio de um processo de evolução histórica em várias regiões do mundo como a Suméria, o Extremo Oriente, a América Central e a Europa, passando pelo Estado de cunho teocrático, pelas Cidades-Estado gregas, pelo Estado Romano, pelo Estado Medieval e finalmente chegando ao Estado Moderno, que se caracteriza pela presença dos elementos: soberania, território, povo e governo (DALLARI, 2010, p. 51).

<sup>16</sup> Foi o modo de organização social e político baseado nas relações servo-contratuais (servis). Tem suas origens na decadência do Império Romano. Predominou na Europa durante a Idade Média e antecedeu o capitalismo em certas regiões europeias (BOBBIO *et. alli.*, 1997 p. 940-942).

<sup>17</sup> Para Weber (2004) [...] é uma associação de dominação institucional, que dentro de determinado território pretendeu com êxito monopolizar a coação física legítima como meio da dominação e reuniu para este fim, nas mãos de seus dirigentes, os meios materiais de organização [...] (WEBER, 2004, p. 529).

das atividades econômicas reguladas (MOREIRA, 1997). No entanto, o autor ainda salienta que após as reformas nos Estados Latino-americanos e a assunção dos princípios neoliberais outras áreas, além da econômica, também passaram por forte regulação do Estado, como educação, saúde, previdência, telecomunicações e energéticas.

Novamente na percepção de Salomão Filho (2001), na maioria das vezes, mas nem sempre, essa intervenção se dá nos chamados serviços públicos<sup>18</sup>, cuja responsabilidade final, para o autor, independentemente de quem os executa, é do Estado, e apresenta pressupostos, objetivos, e características peculiares, que as diferenciam da forma tradicional de intervenção do Estado.

Nessa perspectiva, a regulação representa a forma mais útil e efetiva de contribuição de um Estado que decide retirar-se da intervenção econômica direta, passando a ser um organizador das relações sociais e econômicas, reconhecendo para tanto que o mero e passivo poder de polícia sobre essas relações, já não é mais suficiente para o alcance dos objetivos maiores ligados ao interesse público (SALOMÃO FILHO, 2001).

Ainda na visão do autor, essa intervenção evoluiu ao longo do tempo na forma e nas estruturas pelas quais o Poder Público<sup>19</sup> a exerce. Inicialmente essa ação de intervenção se dava através de instituições do Estado já existentes e que detinham outras atribuições. Posteriormente, em diferentes momentos, países, e formas, dotados de características heterogêneas, foram criados entes específicos para exercer essa intervenção, como é o caso das agências reguladoras no Brasil (SALOMÃO FILHO, 2001).

É importante ressaltar, que mesmo em seu sentido estrito, e observadas as características que as diferenciam da forma tradicional de intervenção do Estado na economia, o termo “regulação” admite diferentes perspectivas e enquadramentos.

---

<sup>18</sup> Para Mello (2006) serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes. Nessa direção acrescenta Meirelles (2004) que serviços públicos são: os que a Administração, reconhecendo sua conveniência (não essencialidade, nem necessidade) para os membros da coletividade, presta-os diretamente ou aquiesce em que sejam prestados por terceiros (concessionários, permissionários ou autorizatários), nas condições regulamentadas e sob seu controle.

<sup>19</sup> É o conjunto dos órgãos com autoridade para realizar as funções do Estado, constituído do Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário. A expressão é utilizada também no plural (poderes públicos), também chamados de *poderes políticos*. Em sentido amplo, representa o próprio governo, o conjunto de atribuições legitimadas pela soberania popular (SILVA, 1994).

De acordo com Salomão Filho (2001), essa discussão nos leva indubitavelmente às escolas teóricas que tencionam explicar o papel e o funcionamento do Estado na economia. O autor enumera três escolas de pensamento: a “Escola do Interesse Público” que fundamenta sua tese, não na preservação do mercado, mas na busca do interesse público tal como definido na legislação; a “Escola Econômica da Regulação” ou “Escola Francesa”, que entende ser a regulação um mecanismo de proteção do mercado e correção de suas falhas, que deve inclusive recriá-lo artificialmente quando for necessário, a regulação seria o ajustamento do sistema capitalista, de acordo com certas regras ou normas ainda que conflitantes para sua manutenção, esta escola diverge na matriz marxista que entende que as crises cíclicas do capital são o sinal de seu esgotamento (SALOMÃO FILHO, 2001).

Segundo essa abordagem regulacionista, o capitalismo é um sistema naturalmente instável, sujeito a crises cíclicas. Porém, ele consegue se reproduzir durante um determinado período, através da criação de um aparato regulatório que, uma vez aceito pelos agentes econômicos, tende a agir de forma anticíclica. Desta forma, a abordagem regulacionista é uma crítica ao marxismo ortodoxo, uma vez que, segundo os teóricos da regulação, as crises do capitalismo não redundam em sua superação (BOYER, 2009).

Por fim a “Escola Institucional” defende que a regulação deve ser compreendida como um espaço para a construção de soluções mais justas, todavia baseada e observando regras institucionais e procedimentais que contém em si valores já democraticamente estabelecidos e debatidos (SALOMÃO FILHO, 2001).

A partir de concepções semelhantes Peci (2007), afirma que a regulação assume três principais searas: a regulação dos monopólios<sup>20</sup> é aquela que busca controlar os preços e qualidades dos serviços ou produtos quando a competição é restrita ou inviável, evitando prejuízos à economia popular; a regulação para a competição, objetiva estimular e garantir a livre concorrência nos mercados, direcionando estes para o interesse público quando for o caso; e a regulação dos

---

<sup>20</sup> Em economia é como se denomina uma situação de concorrência imperfeita, em que uma empresa detém o mercado de um determinado produto ou serviço, impondo preços aos que comercializam. Monopólios podem surgir devido a características particulares de mercado, ou devido a regulação governamental, o monopólio coercivo, e criam uma particularidade econômica, em que a curva de demanda bem fica negativamente inclinada, na medida em que a demanda firme e a demanda mercados são as mesmas (NUNES, 2007).

serviços públicos, cujo fim é assegurar a universalização, qualidade e preço justo desses serviços, haja vista sua essencialidade ao bem-estar e desenvolvimento socioeconômico (PECI, 2007).

Entre essas diferentes visões e perspectivas, a regulação vem tomando forma em vários países, graduando seus objetivos em função do contexto socioeconômico, cultural, ideológico e institucional de cada país e de cada época, como é o caso da atuação do Estado no Brasil a partir da reforma dos anos 1990.

Dessa forma, é possível salientarmos que a regulação em determinada acepção se confunde com a atuação e/ou função do Estado. Ao estabelecer regras, criar e implementar políticas e atuar na direção de corrigir falhas ou déficits na oferta dos serviços públicos ou atingir objetivos nem sempre claramente especificados, o Estado está regulando.

Cabe ressaltar, neste momento, que esse conceito de regulação não se confunde com o de regulamentação. Este é de cunho mais restrito, uma vez que se traduz no desempenho ou aplicação da norma. Enquanto que a regulação apesar do sentido estrito é mais ampla e abstrata.

Segundo Barroso (2005) ao referir-se sobre regulação e regulamentação faz uma relação com os modelos da administração pública. Segundo este, a regulação no sentido que emerge com as reformas dos aparelhos estatais, está na essência nem sempre aparente dos processos, é mais flexível e dá ênfase a avaliação no final da ação, está sob a égide da administração gerencialista a fim de conferir eficiência e eficácia aos resultados. Ainda segundo o autor, já a regulamentação relaciona-se com a administração burocrática do Estado e se detém na avaliação do processo, se limita ao controle do modo de operacionalização da ação desprezando as questões relacionadas aos princípios qualitativos dos resultados (BARROSO, 2005).

De acordo com Almeida (2005), enquanto a regulamentação se conduz para o desempenho de função normativa, aplicando normas de cunho abstrato e geral, a regulação é ampla e qualitativamente distinta sendo possível que a mesma se manifeste em atos de regulamentação.

Assim, segundo Almeida (2005):

O regulamento, é fruto do exercício do poder regulamentar (do qual decorre a regulamentação), é ato normativo geral e abstrato, possuindo caráter materialmente legislativo, apesar de tratar-se de ato da competência privativa própria do chefe do Poder Executivo (ALMEIDA, 2005, p. 75).

Ainda segundo o autor, regulamentar é o ato normativo vinculado à lei e por ela validado, tendo como objetivo dispor sobre a operacionalização prática para a execução desta. Partindo da ideia de que a regulação compreende o processo de criação de normas (regulamentos), aplicação das regras, fiscalização do cumprimento delas, bem como a punição de infrações. Assim, constatamos que os conceitos de regulação e regulamentação estão intrinsecamente ligados (ALMEIDA, 2005).

Por fim, enfatiza Almeida (2005) a regulação é uma atividade estatal que engloba diversas esferas federativas no desenvolvimento de funções administrativas, legislativas, jurisdicionais e de controle. Baseia-se na produção ordenada e adoção de normas e atos estatais, cuja natureza é repressiva e promocional no sentido de disciplinar a conduta dos agentes particulares e, até mesmo, dos agentes públicos, sendo este um caráter peculiar do modelo de Estado regulador (ALMEIDA, 2005).

## **1.2 A REGULAÇÃO NEOLIBERAL E AS BASES PARA A REFORMA DO ESTADO**

Partimos do modelo de regulação econômica de matriz neoliberal, por entendermos que esta nutre forte relação com as novas definições da atuação estatal e com as políticas (econômicas e sociais/educacionais) editadas a partir da década de 1990 pelos Estados em desenvolvimento, como o Brasil, e estão no mote ideológico das reformas educacionais implementadas naquela década.

Contudo, existiram diferentes modelos de regulação econômica com características e finalidades específicas decorrentes do modelo de Estado e acumulação capitalista vigente. A exemplo, os modelos de Estado Liberal e de Bem-Estar Social são caracterizados por formas diferentes de regulação econômica que estabeleceram graus distintos de intervenção estatal.

No tocante às formulações neoliberais, estas advogavam que devido às

falhas da regulação no modelo do Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State*<sup>21</sup>, ou seja, da incapacidade do Estado de regular as relações econômicas e sociais por meio da manutenção da rede de proteção social, próprias desse modelo, o Estado deveria intervir menos possível na atividade econômica para dar espaço à livre atuação e regulação do Mercado, definido como ente que se auto-regula por meio das relações de demanda e oferta e da adaptação às necessidades e bases para a sua manutenção. As formulações não se ateram apenas sobre o afastamento da intervenção estatal, haja vista as deficiências da concorrência, mas a sua adequação, promovendo uma revisão da forma de regulação para a adoção de regras mais satisfatórias para a atuação do mercado e o atendimento às necessidades da sociedade, retórica neoliberal (JUSTEN FILHO, 2002).

Essa vertente passou a disseminar no final da década de 1970 a ideia de que o Estado não tinha condições de arcar com as estruturas dos serviços sociais e por isso deveria reduzir sua atuação na oferta dos diversos serviços públicos, onde, de acordo com esse pensamento havia excesso de regulação ou presença do Estado, impedindo a obtenção de melhores resultados e restringindo os campos de atuação do Mercado (LASHERAS, 1999). Ainda segundo o autor, na perspectiva de ampliar os espaços de influência e obter consenso da sociedade, os neoliberais começaram a atacar a presença do Estado na produção econômica e propagar a ideia de que sua retirada do cenário econômico seria a melhor alternativa para que o sistema capitalista retomasse o desenvolvimento e o Estado recuperasse suas forças de investimento, inclusive no plano social.

Desse modo, em diversos países foram implementadas reformas no aparelho do Estado, sendo assumido o compromisso com a **re-regulação** ou **desregulação**<sup>22</sup> como medidas necessárias para se atingir a menor presença do Estado na oferta e manutenção dos serviços públicos. A mudança na atuação do Estado deveria ser mais compatível com a nova realidade social e

---

<sup>21</sup> Para Leal (1990), o modelo de atuação estatal proposto por Keynes se caracterizava por uma forte intervenção do Estado na economia, garantindo o processo de acumulação do capital e assegurando a coordenação da força de trabalho, a partir de uma reforma social que ampliasse algumas estruturas de proteção e universalização dos direitos, o que ficou conhecido como Estado de Bem-Estar social.

<sup>22</sup> Nessa perspectiva entende-se que com as reformas do aparelho dos Estados foi implementada uma nova regulação ou re-regulação, que consistiu em muitos casos, a exemplo do Brasil, na diminuição da atuação do Estado em determinadas áreas de interesse econômico caracterizando essa diminuição numa forma de desregulação (JUSTEN FILHO, 2002).

tecnológica, menos onerosas para a sociedade em seu conjunto e produzida segundo os parâmetros do mercado (JUSTEN FILHO, 2002).

Dessa forma, é possível observar que a desregulação ou re-regulação consiste em diminuir o/a tamanho/presença do Estado e a forma como este atua na sociedade, agora muito mais indutor e regulador do que promotor ou provedor das políticas sociais<sup>23</sup>.

Podemos destacar ainda, que a sociedade é chamada para compartilhar as responsabilidades do Estado. Em determinado sentido, a sociedade, nessa lógica, pode ser entendida como o setor privado ou mercado que deve também ter a prerrogativa de oferecer serviços nos diferentes setores – educação, saúde, segurança, previdência etc. Em outro sentido, podemos abordar a participação da sociedade, também, como ente que é chamado para fazer parte da estrutura de oferta dos serviços do Estado na perspectiva de conferir maior legitimidade à atuação desse ente, como é o caso da participação social em espaços de fiscalização e controle das políticas públicas, a exemplo dos conselhos na área da educação e da saúde.

A revolução tecnológica<sup>24</sup> ocorrida nas últimas décadas do século XX e o soerguimento das economias européias – antes fragilizadas com as duas Grandes Guerras – modificaram as condições de atuação econômica da iniciativa privada. Muito mais capaz, o Mercado e achava agora demasiadamente independente do Estado. Criou-se um ambiente propício a uma nova guinada dos ideais liberais de tendência ao Estado mínimo<sup>25</sup> (BOBBIO, 2006).

Na visão de Borón (1995), os anos de 1970 e de 1980 testemunharam o revigoração das ideias liberais em detrimento dos Estados intervencionistas. A intensa crise na acumulação capitalista criou as condições favoráveis para a reorientação ideológica na política econômica mundial. Assim, gradativamente, a

---

<sup>23</sup>São ações governamentais desenvolvidas em conjunto por meio de programas que proporcionam a garantia de direitos e condições dignas de vida ao cidadão de forma equânime e justa (SILVA, 1994).

<sup>24</sup>Apesar de bastante amplo em seu significado, pode ser conceituado como “as invenções, as descobertas ou as criações realizadas pelo Homem, que afetam, de forma profunda, ampla e generalizada, os conhecimentos, os costumes e as práticas cotidianas do seu meio”. Disponível em <<http://tomas.hd1.com.br>>. Acessado em 23/11/2011.

<sup>25</sup> Concepção fundada nos pressupostos da reação conservadora que deu origem ao neoliberalismo. A ideia de Estado Mínimo pressupõe um deslocamento das atribuições do Estado perante a economia e a sociedade. Preconiza-se a não-intervenção, e este afastamento em prol da liberdade individual e da competição entre os agentes econômicos, segundo o neoliberalismo, é o pressuposto da prosperidade econômica. A única forma de regulação econômica, portanto, deve ser feita pelas forças do mercado, as mais racionais e eficientes possíveis (BOBBIO, 2006).

revolução Liberal foi ganhando espaço no capitalismo avançado internacional. As receitas neoliberais foram implantadas inicialmente na Inglaterra em 1979, nos Estados Unidos em 1980, na Alemanha em 1982, e se espalharam hegemonicamente pela América Latina<sup>26</sup>, e na década de 1990, os países do Leste Europeu também se renderam ao neoliberalismo (BORÓN, 1995).

De acordo com Demo (1995), no plano das políticas econômicas, o neoliberalismo impôs um conjunto de fórmulas que objetivavam sanar a crise fiscal dos Estados e retomar a acumulação do capital em escala internacional. Para isso, propôs-se: o desmonte dos Estados de Bem-Estar Social e a consequente contenção nos gastos sociais; as privatizações dos ativos públicos; desorientação das atividades sindicais e a flexibilização do trabalho; a desregulamentação do mercado e a globalização da economia. No nível social, a ênfase das propostas neoliberais está no resgate da responsabilidade individual.

Dito de outro modo, segundo Borón (1995), no redesenho da organização econômica e política, processo originado no decurso dos anos de 1970, o mercado passou a desempenhar o papel principal na coordenação das atividades econômicas e sociais dos países capitalistas. Num primeiro momento, entre os anos de 1980 e 1990, as ideias básicas do neoliberalismo passaram a ser incorporadas no cotidiano das pessoas, impregnando-se na vida do cidadão comum. Borón (1995) salienta ainda que, em geral, “o mercado foi idolatrado, o Estado demonizado, a empresa privada exaltada e o darwinismo social<sup>27</sup> foi visto como algo desejável do ponto de vista econômico” (BORÓN, 1995, p. 158).

Sobre isso, Oliveira (2004) comenta:

---

<sup>26</sup> Perry Anderson (1995, p. 19) refere-se à experiência chilena, sob a ditadura de Pinochet, como a primeira bem sucedida experiência neoliberal da história contemporânea. Foi, no entanto, um caso particular e atípico de adesão ao ideário neoliberal na década de 70 com objetivo de abolir a democracia e instalar uma ditadura militar.

<sup>27</sup> O darwinismo social tem origem na teoria da seleção natural de Charles Darwin, em que existiriam características biológicas e sociais que determinariam que uma pessoa é superior à outra e que as pessoas que se enquadrassem nesses critérios seriam as mais aptas.

A ideologia do neoliberalismo preconiza a firme convicção de combater toda e qualquer política governamental baseada na orientação Keynesiana do estado de Bem-Estar Social (ou Estado-providência), considerado pelos pensadores de orientação neoliberal destruidor das liberdades dos cidadãos e da competição. Alertavam que a sobrecarga do Estado levaria impreterivelmente à ingovernabilidade das democracias. Portanto, fazia-se necessidade urgente limitar a participação política, distanciar a sociedade e o sistema político e subtrair as decisões políticas administrativas ao controle público (OLIVEIRA, 2004, p. 465).

Segundo análise de Oliveira (2004), a hegemonia desse programa alcançou seu auge no final da década de 1970 com o governo Thatcher<sup>28</sup>, na Inglaterra, sendo o primeiro regime de um país de capitalismo avançado publicamente empenhado em pôr em prática o programa neoliberal.

Com a adoção do modelo neoliberal-conservador:

As políticas propostas na década de 1980, em decorrência da necessidade de reformar o Estado, reestabelecer seu equilíbrio fiscal e equilibrar a economia dos países em crise, foram orientadas com a única preocupação de reduzir o tamanho do Estado e viabilizar o predomínio total do mercado (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 48).

Nesse contexto, segundo o autor, o Estado passa por uma redefinição de seu papel, antes visto como protetor e regulador da vida social e econômica. No entanto, a partir dos ideais neoliberais:

[...] o Estado deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços para se adequar a uma nova função de “Estado gerencial”. Assim, a reforma do Estado priorizou a transferência para o setor privado das atividades que podem ser controladas pelo mercado (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 49).

Os anos de 1990, segundo Buffon (2009), podem ser identificados como o momento em que a concepção neoliberal atingiu seu ápice, visto que essa década

---

<sup>28</sup>Margareth Thatcher foi a primeira mulher que ocupou o cargo de Primeiro-Ministro britânico. Logo no início do seu mandato, efetivou uma série de medidas e mudanças, anunciou um plano para a redução dos impostos e passou a controlar e a realizar reformas institucionais nos sindicatos trabalhistas. Essas reformas lhe valeram o apelido de “Dama de Ferro”, ocupou o cargo durante 11 anos (1979 a 1990). Thatcher liderou a estabilização da libra esterlina e a dinamização da economia britânica, mas elevaram-se as distorções sociais, entre essas a injusta distribuição de renda e a pobreza infantil, considerados inadmissíveis para um país desenvolvido. Disponível em <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Margaret\\_Thatcher](http://pt.wikipedia.org/wiki/Margaret_Thatcher)>. Acessado em 20/11/2011.

iniciou sobre as ruínas do muro de Berlim<sup>29</sup>, entronizando o mercado como instância suprema de coordenação das atividades econômicas e forçando o Estado a ser retirado das áreas em que não tinha eficiência para atuar.

Dessa forma, a partir da concepção de Bobbio (1997) compreende-se por neoliberalismo:

[...] uma doutrina econômica consequente, da qual o liberalismo político é apenas um modo de realização, nem sempre necessário; ou, em outros termos, uma defesa intransigente da liberdade econômica, da qual a liberdade política é apenas um corolário. Ninguém melhor do que um dos notáveis inspiradores do atual movimento em favor do Estado de serviços, o economista Friedrich Von Hayek, insistiu sobre a indissolubilidade de liberdade econômica e de liberdade sem quaisquer outros adjetivos, reafirmando assim a necessidade de distinguir claramente o liberalismo, que tem seu ponto de partida numa teoria política e atribuindo à liberdade individual - a qual a liberdade econômica seria a primeira condição (BOBBIO, 1997, p. 87).

A redução do Estado (Estado Mínimo) gerou alguns problemas em termos de competências desse ente e sua responsabilidade com a sociedade civil. Quanto a isso, Santos (2008) sinaliza que:

(...) esta fraqueza externa do Estado é, no entanto, compensada pelo aumento do totalitarismo do Estado, que é produzido em parte pela própria congestão institucional da burocracia do Estado e em parte, e um tanto paradoxalmente, pelas próprias políticas do Estado no sentido de devolver à sociedade civil competências e funções que assumiu no segundo período e que agora parece estrutural e irremediavelmente incapaz de exercer e desempenhar (SANTOS, 2008, p. 89).

Competências que antes o Estado tinha assumido para si, como Estado Providência, o Estado neoliberal estava redirecionando para a sociedade civil, deixando esse papel à livre iniciativa dos mercados e confiando em uma sociedade autônoma suficientemente para se auto-regular social e economicamente.

Para Matias-Pereira (2008):

---

<sup>29</sup>Era a barreira física, construída pela República Democrática Alemã (Alemanha Oriental) durante a Guerra Fria, que cercava toda a Berlim Ocidental, separando-a da Alemanha Oriental, incluindo Berlim Oriental. Este muro, além de dividir a cidade de Berlim ao meio, simbolizava a divisão do mundo em dois blocos ou partes: República Federal da Alemanha (RFA), que era constituído pelos países capitalistas encabeçados pelos Estados Unidos; e República Democrática Alemã (RDA), constituído pelos países socialistas simpatizantes do regime soviético. Disponível em <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Muro\\_de\\_Berlim](http://pt.wikipedia.org/wiki/Muro_de_Berlim)>. Acessado em 12/09/2011.

A recomendação contida na proposta neoliberal-conservadora, entretanto, mostrou-se descabida de sentido econômico e político. Ficou evidenciado que, depois de algum tempo, a solução não estaria no desmantelamento do aparelho estatal, mas em sua reconstrução. Assim, passou a prevalecer o entendimento de que era preciso construir um Estado para enfrentar os novos desafios da sociedade pós-industrial. Esse Estado deveria ser capaz de garantir o cumprimento dos contratos econômicos, bem como de ser forte o suficiente para assegurar os direitos sociais e a competitividade de cada país no cenário internacional (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 48).

Na década de 1990 começaram a ser feitas as reformas estruturais em alguns países da região latino-americana, com o ideal de superação da crise e com a esperança de resgatar a autonomia financeira e a capacidade do Estado de implementar políticas públicas, além de adequar os Estados ao processo de globalização e mundialização das economias.

Dessa maneira, com o neoliberalismo, as atividades estatais deveriam ser restringidas ao mínimo, ressurgindo assim a concepção do “Estado-mínimo”. No Brasil, a crise da dívida externa e o desequilíbrio do balanço de pagamentos conduziram à degradação das finanças públicas, dificultando, assim, o investimento estatal e fragilizando o modelo de desenvolvimento objetivado pelo Estado (GALVÃO, 2007).

De acordo com Galvão (2007), no Brasil, o neoliberalismo é marcado por algumas peculiaridades, em termos de defesa dos direitos sociais não trouxe grandes avanços, sendo que as ideias neoliberais se fundem, nos anos 1980, marcadas pela crise do Estado desenvolvimentista<sup>30</sup> - que para Furtado (1962) é quando o Estado evoluiu de mero prestador de serviços para agente responsável pela transformação das estruturas econômicas, promovendo o processo de industrialização.

Na concepção de Saes (2001) o Plano Real<sup>31</sup> foi o elemento fundamental para a constituição da hegemonia neoliberal no interior da sociedade brasileira. Com a ascensão do neoliberalismo, constatou-se a diminuição da participação do capital

---

<sup>30</sup>De acordo com Bielschowsky (1995) o desenvolvimentismo é a ideologia de superação do subdesenvolvimento pela industrialização planejada e apoiada pelo Estado.

<sup>31</sup> Plano Real: foi um programa brasileiro com o objetivo de estabilização econômica, iniciado oficialmente em 27/02/1994 com a publicação da Medida Provisória nº 434 no Diário Oficial da União. Tal Medida Provisória instituiu a Unidade Real de Valor (URV), estabeleceu regras de conversão e uso de valores monetários, iniciou a desindexação da economia, e determinou o lançamento de uma nova moeda, o Real. Disponível em <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Plano\\_Real](http://pt.wikipedia.org/wiki/Plano_Real)>. Acessado em 16/08/2011.

estatal e do capital privado nacional, em proveito do capital estrangeiro, sobretudo o financeiro. No entanto, como afirma Galvão (2007), a prevalência ideológica do neoliberalismo no Brasil, a partir de 1990, não foi tão tranquila no interior da sociedade.

As primeiras medidas anunciadas pelo governo Collor<sup>32</sup> foram a abertura econômica e a privatização, porém, como Sallum Jr. (1991) destaca, com o impeachment<sup>33</sup> de Collor, o projeto neoliberal se viu ameaçado. Ao assumir o governo, Itamar Franco conservou, em linhas gerais, os fundamentos do modelo econômico neoliberal iniciado por Collor, contudo diminuiu o ritmo das privatizações.

Durante seu governo, Itamar Franco deu início a um período de estabilidade monetária por meio do lançamento do Plano Real e a equipe econômica do novo governo aproveitou a circunstância internacional favorável, buscando atrair os recursos financeiros disponíveis no mercado externo para o combate à inflação (GALVÃO, 2007).

Além disso, Galvão (2007) complementa, o Plano Real permitiu a continuidade e a consolidação do projeto neoliberal introduzido por Collor, assegurando a vitória de Fernando Henrique Cardoso (FHC) no primeiro turno das eleições de 1994. A estabilização monetária possibilitou uma evolução nas condições de vida da população, situada na base da pirâmide salarial, normalmente a excluída do mercado formal de trabalho. Contudo, Galvão (2007) esclarece que as reformas neoliberais suprimem vários direitos dos trabalhadores do setor formal.

Conforme Mattoso (1998), o impacto da política neoliberal sobre os trabalhadores foi ainda mais negativo porque sua introdução veio associada a processos de reestruturação produtiva. As inovações tecnológicas e organizacionais buscaram o aumento da produtividade e o maior controle sobre as forças de trabalho.

A

decadência das condições de trabalho resultante da ação do neoliberalismo promoveu o au

---

<sup>32</sup> Período em que Fernando Collor de Mello foi presidente do Brasil iniciado em 15/03/1990, e encerrado em 29/12/1992. Collor foi o primeiro presidente eleito pelo povo desde 1960, quando Jânio Quadros venceu a última eleição direta para presidente antes do início do Regime Militar. Disponível em <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Governo\\_Collor](http://pt.wikipedia.org/wiki/Governo_Collor)>. Acessado em 10/12/2011.

<sup>33</sup> Impeachment é o processo político-criminal instaurado por denúncia no Congresso para apurar a responsabilidade, por grave delito ou má conduta no exercício de suas funções, do presidente da República, ministros do Supremo Tribunal ou de qualquer outro funcionário de alta categoria (cabe ao Senado, se procedente a acusação, aplicar ao infrator a pena de destituição do cargo. Disponível em <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Governo\\_Collor](http://pt.wikipedia.org/wiki/Governo_Collor)>. Acessado em 10/12/2011.

mento, por parte do Estado, de políticas compensatórias e emergenciais a longo dos dois mandatos de FHC<sup>34</sup>, mas esse aumento não teve como correspondência maior gasto social. Isso se deve a dois fatores, de acordo com Galvão(2007):

Em primeiro lugar, ao aumento dos gastos financeiros, em decorrência da elevação da dívida interna e externa; em segundo lugar, à mudança na composição do gasto social: passa-se da universalização dos serviços e direitos à focalização da política social; em terceiro lugar, à mercantilização da proteção social nas áreas de educação, principalmente no ensino superior, saúde e previdência privada; finalmente, ao contingenciamento de despesas (GALVÃO, 2007, p. 73).

É a partir desses fatores, como afirma o autor, que as políticas da década de 1990 trouxeram a nítida finalidade focalizadora de suas ações, podemos perceber esse fator na criação do Fundef que se destinou unicamente ao ensino fundamental, e potencializa a possibilidade do mercado em atuar mais proficuamente, como destaca o autor, não só no ensino superior mais nas outros níveis de ensino, como é o caso da educação infantil e também o ensino médio.

Na visão de Anderson (1995), o neoliberalismo não conseguiu nenhuma revitalização básica do capitalismo e nem avançar socialmente. Para Borón (1995), a herança do neoliberalismo é uma sociedade profundamente desagregada e distorcida, com gravíssimas dificuldades em se constituir do ponto de vista da integração social. O modelo de Estado Neoliberal desencadeou “reformas institucionais que foram realizadas em profusão, a começar pelas reformas dos Estados, com expressões diretas nas esferas da cidadania e da educação” (SILVA JR, 2002, p. 31). O neoliberalismo defende princípios que provocam inúmeros problemas em diversos âmbitos das sociedades, aumento da exploração e da miséria, em especial nos chamados países em desenvolvimento (ANDERSON, 1995).

Na próxima seção discutiremos sobre as influências do programa neoliberal para a reforma do aparelho do Estado no Brasil, apontando de forma objetiva alguns

---

<sup>34</sup>Foi presidente por dois mandatos consecutivos (de 1995 a 1998 e de 1999 a 2002). Suas principais marcas foram a consolidação do Plano Real, a introdução de programas de transferência de renda como o Bolsa Escola, reformas na área econômica e o processo de privatização de algumas empresas públicas. Disponível em <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Fernando\\_Henrique\\_Cardoso](http://pt.wikipedia.org/wiki/Fernando_Henrique_Cardoso)>. Acessado em 10/12/2011.

dos principais pontos e mudanças inseridas na administração estatal e na implementação das políticas públicas, com o objetivo de introduzir aspectos importantes para a discussão relacionada às mudanças da área da educação básica.

### **1.3 A REFORMA ESTATAL NO BRASIL E UM “NOVO” ESTADO REGULADOR**

A partir da ideia de que o Estado por sua atuação estabelece uma diferente postura em relação às demandas políticas, econômicas e sociais sob a inspiração ideológica das concepções neoliberais, e que estas forjam a reestruturação da administração burocrática e das próprias funções e/ou responsabilidades do Estado, com este aderindo e implementando novas formas de atuação por meio de princípios concernentes com a matriz da administração gerencialista orientada para uma atuação que visa o estabelecimento de normas, regulação e controle de resultados na busca da eficiência dos serviços públicos e o convívio harmônico com as regras do mercado e do sistema capitalista, acreditamos que esse processo revela uma “nova regulação” por meio da atuação na economia e das políticas sociais com características e mecanismos mais implícitos e nem sempre perceptíveis do ponto de vista dos objetivos e efeitos delineados, caracterizando-se em um “novo” Estado regulador.

Nas últimas décadas do século XX, os países Latino-americanos encontravam-se em meio a estagnação econômica, crise inflacionária, social e fiscal. Com a finalidade de encontrar soluções para o enfrentamento desse quadro foram sistematizadas proposições para os países periféricos, que ficaram conhecidas como *Consenso de Washington*<sup>35</sup>(FIORI, 1997).

O *Consenso de Washington* decorreu, mais especificamente, de uma série de seminários realizados na cidade de Washington, capital norte-americana, onde se

---

<sup>35</sup> O Consenso de Washington foi elaborado pelo grupo dos sete países mais ricos do mundo no final da década de 1980 e início de 1990, que estabeleceram novas regras para o capitalismo em crise, com base neoliberal o objetivo era estabelecer o Estado mínimo, a estabilização financeira dos países desenvolvidos e a integração do mercado global. Compõe-se de dez regras básicas para promover o "ajustamento macroeconômico" dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades. Tornou-se a política oficial do Fundo Monetário Internacional a partir de 1990.

discutiram políticas econômicas que, supostamente, contribuiriam para o combate as dificuldades financeiras que atingiam as economias Latino-americanas, com a finalidade de que retomassem o caminho do desenvolvimento capitalista.

Nessas reuniões foram propostas políticas de estabilidade econômica, das quais o controle inflacionário seria o principal foco. Dentre as sugestões faziam parte: ajuste fiscal, que seria obtido através de reformas no sistema de previdência social; reforma administrativa; introdução de reformas estruturais, visando à abertura das economias nacionais, o que implicava em reduções de tarifas e desregulamentação dos mercados financeiros e de capitais; redução da presença do Estado na economia centrada num vasto programa de privatização das empresas estatais (FIORI, 1997).

Ainda de acordo com Fiori (1997), esse conjunto de “recomendações” encontrou no Brasil, um momento político e econômico fértil para a sua absorção. Evidentemente, com algumas mediações, elas consistiram na referência central para as transformações que se seguiram na década de 1990.

A partir de 1989, os rumos da política econômica brasileira e as reconfigurações ocorridas no aparelho do Estado confluíram, gradativamente, em uma nova cultura gerencial, que implicou na aproximação da gestão estatal do modelo oriundo do setor privado e na redefinição e delimitação das funções estatais, mediante a transferência de algumas destas funções ao setor privado. Nesta perspectiva, o Estado passa a ser o agente regulamentador do mercado no que concerne principalmente à prestação de serviços (FIORI, 1997).

A nova administração pública impôs um conjunto de transformações que atingiu primeiramente a burocracia estatal, que passa a ser desconstruída enquanto agente imprescindível à manutenção da racionalidade no processo de tomada de decisão, pois suas ações são entendidas como ineficientes, já que seriam muito rígidas e intocadas no processo de decisão (PERONI, 2003).

Para Bresser Pereira (1996), a crise do Estado impôs reconstruí-lo, porque a globalização tornou-se imperativo na redefinição das funções do Estado, no sentido de “facilitar” à economia nacional se tornar internacionalmente competitiva. No entanto, o autor admite como necessárias a regulação e a intervenção do Estado nas áreas da educação, na saúde, na cultura, no desenvolvimento tecnológico e nos investimentos em infraestrutura, nas palavras do autor:

[...] uma intervenção que não apenas compense os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizando, mas capacite os agentes econômicos a competir em nível mundial (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 269).

Conforme ressalta o autor, tanto na percepção da natureza da crise, quanto na forma de fazer a reforma do Estado no Brasil, tudo ocorreu de modo acidentado e contraditório, em meio ao “desenrolar da própria crise”. Como causa principal da crise econômica, aponta a crise do Estado, ou seja, “a crise se define como uma crise fiscal, como uma crise do modo de intervenção do Estado, uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado” (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 270).

Bresser Pereira (1996) propõe uma reforma gerencial no Estado brasileiro com o propósito de combater o patrimonialismo<sup>36</sup> e a ineficiência do corporativismo da burocracia. Segundo o autor, combinando os controles burocráticos de procedimentos e os controles gerenciais de resultados, possibilitar-se-ia a criação de quase-mercados nos quais as organizações públicas pudessem competir. Para isso acontecer, porém, é preciso aprofundar os mecanismos democráticos de controle por intermédio do parlamento, da imprensa e do controle social direto. Assim sendo:

A reforma gerencial da administração pública está baseada em uma ideia de Estado e de seu papel. Procura responder quais são as atividades que o Estado deve realizar diretamente, quais deve apenas financiar ou promover, quais as que não lhe competem. (BRESSER PEREIRA, 1995, p.95).

Com base nesses critérios, caberia ao Estado deter-se na sua principal função: manter a ordem, a liberdade, a igualdade e a eficiência ou o bem-estar da sociedade. Embasado nesses princípios, Bresser Pereira (1995) sugere que a administração pública, no regime democrático, deve ter apenas como finalidade a proteção do patrimônio público para evitar sua captura por interesses privados.

A reforma gerencial proposta por Bresser Pereira (1995) traz em sua retórica o objetivo de assegurar o caráter democrático da administração pública, assim como garantir a implantação de um serviço público com orientação para servir o cidadão-usuário ou cidadão – cliente, por meio de uma administração transparente, mediante prestação de contas, com atuação fiscalizadora, responsável perante a

---

<sup>36</sup> Segundo Bresser Pereira (1996, p. 271), a expressão local do patrimonialismo deve ser entendida como coronelismo, que dá lugar ao clientelismo e ao fisiologismo, e continua a permear a administração do Estado brasileiro.

sociedade, utilizando-se dos mecanismos de controle social ou de participação cidadã.

Entre os documentos gerencialistas inclui-se, na orientação política, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, na medida em que pressupõe o regime democrático, considera objetivo da Reforma Gerencial a realização eficiente de serviços de educação e saúde financiados pelo Estado, de forma a atender ao direito universal à saúde e à educação, e atribuir grande importância à transparência dos mecanismos de controle social. (PEREIRA, 1995, p. 119).

Esse novo modelo dissolve as bases da gestão burocrática que passa a ser apresentada nos discursos reformistas como relacionada à morosidade e ineficiência, à medida que a nova administração pública gerencial tem como principais características: a rapidez, a eficiência, o atendimento rápido às demandas da sociedade e principalmente do mercado, justamente porque veria nesse o alocador mais eficiente de recursos (FIORI, 1997).

A proposta de reforma contida no Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estatal (PDRAE), de 1995, tem por objetivo transformar o Estado burocrático e rígido num Estado gerencial, flexível e eficiente. Em que os custos são reduzidos e a qualidade dos serviços aumenta (PERONI, 2003).

Ainda na visão de Peroni (2003) com a proposta de reforma, o papel do Estado que era de interventor, deveria ser redefinido de forma que passasse de pesado, grande e ineficiente para mínimo no que se refere as responsabilidades sociais sem deixar de ser máximo para o capital, na medida em que libera as livres relações de mercado e favorece o clima para a entrada de investimentos do capital transnacional.

A autora ainda enfatiza que:

[...] é importante frisarmos que o Estado mínimo proposto é mínimo apenas para as políticas sociais conquistadas no período de bem-estar social [...] na realidade, o Estado é máximo para o capital, porque, além de ser chamado a regular as atividades do capital corporativo, no interesse da nação, tem ainda, de criar um bom clima de negócios, para atrair o capital financeiro transnacional e conter a fuga de capital para “pastagens” mais verdes e lucrativas, [...] verificamos que mesmo os governos mais comprometidos com a lógica neoliberal não-intervencionista tem sido grandes interventores a favor do grande capital, o que ressalta, mais uma vez o caráter classista do Estado, que ao mesmo tempo que se torna Estado mínimo para as políticas sociais e de distribuição de renda, confirma-se configura-se como Estado máximo para o grande capital (PERONI, 2003, p. 33).

Com efeito, o processo de reforma, principalmente no que diz respeito ao modo de intervenção do Estado na economia, representou uma mudança de paradigma. A lógica do Estado empresário, produtor de bens e serviços, sobrepõe-se a racionalidade do Estado regulador, que não opera diretamente na atividade econômica, mas que a controla, regulamentando-a e monitorando-a de forma a preservar a sua capacidade de implementação de políticas sociais distributivas, e agindo para coibir abusos e combater as falhas de mercado. Essa perspectiva, enxerga no mercado um aliado no desenvolvimento socioeconômico, embora não prescindia da intervenção estatal indireta (PERONI, 2003).

De acordo com a autora, o discurso da eficiência empresarial impresso ao Estado brasileiro nos anos 1990 permeou todo o processo de reformas e ganhou forças na medida em que a competitividade, preceito central do liberalismo, passou a orientar o desmonte das estruturas do Estado Desenvolvimentista.

Para tanto, uma das estratégias centrais era dissolver e fragilizar um dos agentes deste Estado, o funcionalismo público. Além disso, a reconfiguração do setor público não é vislumbrada como uma ação isolada, numa esfera autônoma do processo político e social, mas se articula a uma reelaboração das próprias relações sociais e culturais. Afinal, a intenção da incorporação do neoliberalismo no país era também impor uma espécie de modernização liberal que reformasse qualquer forma de prática social que não se orientasse pelo liberalismo, ou seja, pelo individualismo de mercado. O cidadão-cliente das reformas não pode apelar a qualquer sentido público, aos direitos sociais e coletivos para fazer valer sua cidadania, mas apenas às suas possibilidades de consumo. Como bem esclarece Bresser Pereira (1998), a reforma é, sobretudo, cultural.

A partir de análise feita sobre o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), Silva (2003) ressalta quais aspectos nortearam as diretrizes atribuídas à necessidade urgente de reforma do Estado e, principalmente, do seu aparelho administrativo. O resgate do processo de expansão da dívida pública externa brasileira fez-se importante, haja vista a instabilidade econômica que resultou no endividamento brasileiro, decorrente da própria condição de promotor de nosso desenvolvimento industrial. Daí a crise fiscal do Estado ter se tornado mote das reformas nos anos 1990, pois teria redundado numa crise caracterizada pelo descontrole fiscal, estagnação do crescimento, constantes aumentos da inflação e do desemprego (SILVA, 2003).

Como resultado desse quadro político e econômico ter-se-ia a paralisia estatal, que junto à crise fiscal, diminuía sua capacidade de intervenção. Diante de tal condição econômica, o principal diagnóstico realizado pela equipe de reformas do Estado no governo FHC, se concentrou na operacionalização da mudança do papel do Estado na promoção do desenvolvimento, ou ainda, a sua retirada da esfera produtiva e a transferência de suas funções ao setor privado (SILVA, 2003).

Segundo Silva (2003), baseando-se em diagnósticos realizados pelo MARE, as reformas foram estabelecidas objetivando criar as condições para que o governo pudesse aumentar sua “governança” – enquanto capacidade de implementar políticas públicas – ou seja, reorientar o aparelho social e culturalmente voltando-o ao cidadão cliente e produzindo respostas rápidas à sociedade. A nova configuração da administração estatal, buscada a partir da reforma, tinha como principal atributo o aumento da eficiência econômica, na medida em que o modelo burocrático rígido fosse substituído pelo gerencial, flexível e eficaz.

O objetivo mais ambicioso da reforma estatal, segundo Azevedo e Andrade (1997), diz respeito à “separação das políticas regulatórias — que continuariam centralizadas — das atividades de execução e prestação de serviços que passariam a ser descentralizadas” (p. 67). Para tanto, o Estado se propõe a empreender as reformas a partir da lógica gerencial.

A reforma gerencial tem como principais campos: a desburocratização para a flexibilidade da gestão; a descentralização com coordenação estratégica centralizada; a transparência e controle social mediante disseminação de informações; a avaliação de resultados, que supõe o estabelecimento de indicadores de desempenho e metas pactuadas; a ética, mediante comportamento ético do

funcionário público e da redução de privilégios; o profissionalismo que compreende capacitações específicas, mudanças de valores culturais e motivação para o trabalho; a competitividade que prevê a competição administrada e um quase-mercado; o enfoque no cidadão, o que significa conhecer e ouvir os “clientes” internos e externos, estabelecendo mecanismos de parceria e satisfação de expectativas (AZEVEDO; ANDRADE, 1997).

De acordo com a Azevedo e Andrade (1997), outro marco relacionado à reforma gerencial do Estado se traduz na Emenda Constitucional nº 19/1998, que, entre outros assuntos:

[...] modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas, é a tradução da transformação da administração pública burocrática para a gerencial, no contexto legal e mais amplo da reforma do Estado brasileiro (AZEVEDO; ANDRADE, 1997, p. 68).

Segundo os autores, no plano doutrinário há dois referenciais que a destacam: a nova redação dada ao artigo 37, caput, que acrescenta aos princípios administrativos já expressos, legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, também a eficiência, e o novo parágrafo 8º, acrescido ao mesmo artigo, que admite a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta através de contratos de desempenho, a serem firmados entre seus respectivos administradores e o Estado, em que serão fixadas metas de eficiência a serem alcançadas (AZEVEDO; ANDRADE, 1997).

Podemos abstrair, então, que a lógica gerencial toma forma no plano legal da administração pública a partir da referida emenda à Constituição, que passa a estabelecer a aferição de metas qualitativas a partir de contratos nos moldes dos concebidos no âmbito do mercado, que passam a regular a relação entre o Estado e outros agentes na prestação de serviços.

Silva (2003) aprofunda essa questão enfatizando que:

O PDRAE, visando superar a velha administração burocrática, contaminada por patrimonialismo, aponta para a administração gerencial. Por administração gerencial o referido Ministério entende ser aquela que inova na forma de controle, que passa a basear-se em resultados e não mais, como as formas burocráticas, em procedimentos. Para tanto se vale de flexibilidade e autonomia para o administrador gerir recursos (humanos, materiais e financeiros), sempre permeável à participação de agentes privados. A administração gerencial tem o cidadão como cliente, prevê gestão flexível, descentralizada e horizontalizada (SILVA, 2003, p. 05).

O PDRAE, principal documento sobre a reforma administrativa implantada no governo FHC, estabeleceu três tipos de atividades que compunham a atuação do Estado: as atividades exclusivas, os serviços sociais e científicos não exclusivos ou competitivos, e a produção de bens e serviços para o mercado.

Nessa perspectiva, as atividades exclusivas do Estado seriam de responsabilidade de um núcleo estratégico, composto pela Presidência da República, pelo Congresso, pelos Tribunais Superiores, e pela cúpula dos ministérios, e também de responsabilidade de entidades descentralizadas: as agências executivas e agências reguladoras. No núcleo estratégico seriam definidas as políticas de Estado, materializada na legislação, e as políticas setoriais de governo, que juntas formariam as políticas públicas. Por sua vez, às agências executivas e reguladoras caberia a execução dessas políticas públicas por meio de diversas atividades como, por exemplo, regular e regulamentar, mediar conflitos, fiscalizar, tributar, policiar, etc. (SILVA, 2003).

Quanto aos serviços sociais e científicos não exclusivos ou competitivos, como escolas, hospitais, centros de pesquisa, e equipamentos culturais, não seriam monopólio estatal, podendo ser operados pelo setor privado. Todavia, pela sua importância fundamental para a sociedade, o Estado financiaria instituições públicas, porém não estatais, que operariam nesses setores em regime de competição com a iniciativa privada.

Por fim, a produção de bens e serviços para o mercado deveria ficar com a iniciativa privada. Embora em dado momento o Estado tenha atuado como produtor, isso se justificava, à época, porque em determinados setores os investimentos eram extremamente elevados, e o setor privado não tinha como fazê-lo. Todavia, em função da crise fiscal, da burocracia em excesso, o que levaria à ineficiência, e da operação sujeita à acomodação de interesses políticos, a opção por

manter empresas estatais produzindo bens e serviços para o mercado estaria superada (SILVA, 2003).

Ainda de acordo com Silva (2003), um caso a parte são os serviços públicos de infraestrutura, de natureza monopolista e objetos de concessão. Embora se caracterizem como produção de bens e serviços para o mercado, portanto, pela lógica da Reforma do Estado, deveriam ser operados pela iniciativa privada, são tão importantes para o desenvolvimento socioeconômico que o Estado não pode se abster em controlá-los. O meio de efetivação desse controle foi a implementação das agências reguladoras. Sobre o assunto assim se posiciona Bresser Pereira (1998):

Durante muito tempo, estatização e privatização foram objeto de amplo debate ideológico. Hoje esse debate está superado. Existe um relativo consenso de que é necessário privatizar – dada a crise fiscal – e conveniente privatizar, devido à maior eficiência e à menor subordinação a fatores políticos das empresas privatizadas. O único setor da produção de bens e serviços para o mercado, sobre o qual pode haver dúvidas legítimas acerca da conveniência de privatizar, é o dos monopólios naturais. Nestes, para se poder privatizar, é necessário estabelecer agências reguladoras autônomas, que sejam capazes de impor os preços que prevaleceriam se houvesse mercado (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 98).

No entendimento de Melo (1995), uma análise mais profunda do processo de transformações caracterizado pela reforma no aparelho do Estado no Brasil, mais especificamente, pela introdução da competitividade em todos os âmbitos da administração pública, incluindo as relações de trabalho da burocracia, a privatização das empresas públicas e a subsequente criação das agências reguladoras administradas de forma gerencial, indica claramente o alinhamento e subordinação desses processos ao modelo de administração pública/mercado e sociedade preconizado pelo neoliberalismo (MELO, 1995).

Como afirma Melo (1995), é importante destacar que as reformas nas políticas públicas nacionais formuladas naquele período não podem ser entendidas sem que se incorpore à análise, a interação entre os atores locais e internacionais (refletida na progressiva integração dos mercados nacionais, latino-americano e global), reforçadas pelo papel das entidades transnacionais (principalmente dos organismos multi e bilaterais de financiamento) na formação de agendas governamentais.

Desse modo, a partir da reforma do aparelho estatal no Brasil com o claro objetivo de adequar a administração pública ao contexto econômico e político do neoliberalismo, surgem novas concepções acerca do modo de regulação do Estado, atribuindo-lhe como premissa a função de regulador dos serviços às demandas da sociedade por meio da manutenção da estrutura necessária para o desenvolvimento das atividades do mercado.

Assim, havendo deficiências de mercado e desigualdade na distribuição de rendas, a regulação estatal é necessária, sendo esta, conforme Justen Filho (2002) define:

[...] um conjunto ordenado de políticas públicas que busca a realização de valores econômicos e não econômicos reputados como essenciais para determinados grupos ou para a coletividade em seu conjunto. Essas políticas envolvem a adoção de medidas de cunho legislativo e de natureza administrativa, destinadas a incentivar práticas privadas desejáveis e a reprimir tendências individuais e coletivas incompatíveis com a realização dos valores prezados (JUSTEN FILHO, 2002, p. 40).

Nessa perspectiva, a regulação estatal deve prescindir da regulação econômica e social. Ainda segundo o autor, está claro que as finalidades regulatórias devem estar relacionadas à realização dos valores fundamentais da Nação e, portanto, não podem reduzir-se unicamente aos valores econômicos.

A própria Constituição Federal de 1988, ao tratar da Ordem Econômica e Financeira traz, no seu artigo 170, como um dos fundamentos da ordem econômica, a existência de uma justiça social, para garantir a possibilidade de todos contarem com o mínimo para satisfazer as suas necessidades fundamentais (JUSTEN FILHO, 2002).

O autor ainda destaca que é preciso observar quais seriam os instrumentos de regulação adequados e apropriados para a realização dos valores e princípios a serem preconizados, ou seja, para a realização dos fins do Estado. O grande problema atual é saber "como" desenvolver as atividades regulatórias e não mais, "quem" as desenvolveria. O grande desafio a enfrentar é a busca adequada dos mecanismos e instrumentos de regulação, porque o Estado indubitavelmente também "falha" nas suas funções regulatórias (JUSTEN FILHO, 2002).

Com a reconfiguração acerca da atuação do Estado, que em certos setores deixa de ser o executor direto dos serviços para criar novas formas de gestão –

adotando medidas de *privatização* e *desestatização*<sup>37</sup> – para que atue como regulador da prestação dos serviços.

Segundo Souto (2005) é introduzida, em escala mundial, a concepção de “Estado Regulador” que decorreu de acordo com o autor:

[...] de uma mudança na concepção do conteúdo do conceito de atividade administrativa em função do princípio da subsidiariedade e da crise do Estado de Bem-Estar, incapaz de produzir o bem de todos com qualidade e a custos que possam ser cobertos sem sacrifício de toda a sociedade. Daí a descentralização de funções públicas para particulares (SOUTO, 2005, p. 36).

Ainda utilizando Souto (2005), esse novo modelo de Estado caracteriza-se principalmente pela utilização de competência normativa e outras providências para regular a atuação dos particulares e das políticas implementadas.

Dessa forma, para Souto, há quatro modificações primordiais que podem ser apresentadas como características do Estado Regulador, quais sejam: transferência à iniciativa privada das atividades consideradas "indevidamente" prestadas pelo Poder Público; a atuação do Estado no domínio econômico passa a se dar de forma indireta, atuando diretamente apenas em casos excepcionais; a regulação do mercado não deve se pautar exclusivamente em aspectos financeiros, deve também servir ao interesse público; e por último, o Estado deve prever instrumentos de acompanhamento e controle dos agentes privados, com criação de autarquias ou instituições reguladoras com essencial caráter técnico.

No entendimento de Queiroz (2006):

---

<sup>37</sup> Na percepção de Souto (2005) o termo "privatização" refere-se àquelas atividades em que o Estado não tenha mais a sua titularidade, em que não há mais prestação de serviço público, mas sim de atividade econômica em sentido estrito. Essa transferência de natureza jurídica (serviço público para atividade econômica) poderá ser feita via Emenda Constitucional ou por lei, a depender de cada caso. Já o termo "desestatização" é mais bem aplicado quando há serviços públicos: o serviço por ser caracterizado como público, ou pela Constituição ou pela lei, é de titularidade do Poder Público, que terá a faculdade de prestá-lo diretamente ou indiretamente, e neste caso a sua execução será feita através de particulares. Contudo, não é transferida à iniciativa privada a titularidade do serviço público, mas sim a sua execução. A titularidade continua com o Poder Público. Segundo o autor a privatização consiste em uma das espécies de desestatização.

Apesar de não se poder considerar uma mudança na passagem do modelo de Estado, o princípio da descentralização está implícito no modelo regulatório. Por esse, entende-se que não há mais espaço para o Estado centralizador de todas as atividades administrativas e econômicas. É necessária que haja uma descentralização administrativa, com a criação de entes com personalidade jurídica própria que passarão a integrar a administração descentralizada (QUEIROZ, 2006, p. 165).

A descentralização da execução das políticas e serviços não se deu apenas por meio da criação de instituições como as agências reguladoras. Nessa lógica, tem-se também a descentralização para os demais entes federados, em que Estados e municípios passaram a ser mais responsabilizados pela execução e pelos resultados dos serviços. No entanto, aí reside diversas críticas ao tipo de descentralização desenvolvido, configurando-se em muitos casos, a exemplo da área da Educação, apenas como desconcentração da execução das políticas, uma vez que a concepção, avaliação e tomadas de decisões continuou sendo centralizada na esfera federal.

Tornou-se perceptível que o objetivo de tais medidas era o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado em nível federal, bem como a descentralização das funções executivas no campo de prestação de serviços sociais para os demais níveis da administração pública, estadual e municipal.

De acordo com Souto (2005) a descentralização objetiva:

[...] passar uma maior autonomia e independência, conferindo maior liberdade técnica de condução das ações sem possibilidade de avocação ou revisão pelo superior hierárquico, que exerce um poder político. Ou seja, com a descentralização, será criada uma entidade, no âmbito da administração indireta, para regular determinada atividade; o que deverá implicar em um ente com especialidade técnica no assunto a ser tratado, atendendo, dessa forma, de maneira mais eficiente a realização do interesse coletivo (SOUTO, 2005, p. 234).

A assertiva de Souto (2005) refere-se basicamente à criação das agências reguladoras, instituídas na esteira da reforma estatal na perspectiva de transformar a estrutura ociosa nas repartições públicas em um órgão operacional e essencialmente técnico e com certa autonomia das ingerências politiqueras próprias do Estado burocrático, conferindo maior controle sobre as ações dos entes privados e até mesmo público-estatais. Assim, não se pode negar que essas

agências representam um ganho de gestão e regulação sobre áreas estratégicas para o desenvolvimento econômico do país.

No entendimento de Sachs (2001), com o Estado regulador tem-se como desafio a construção de um Estado enxuto, mas também mais forte. E não um modelo mínimo e fraco, como chegou a ser proposto pelos neoliberais. O Estado precisa ser o para Sachs (2001):

[...] guardião e promotor do interesse público, desempenhando um papel central na nova ordem social emergente, alicerçada na busca racional de órgãos coletivos, com objetivos elaborados e aprovados coletivamente (SACHS, 2001, p. 209).

Como vemos, é nesse contexto que surgem as agências reguladoras como forma do Estado atuar indiretamente no domínio econômico, estando abrangidas na administração indireta (descentralizada) e expedindo atos normativos para a regulação de certas atividades.

Na visão Bresser Pereira (1998):

[...] a reforma do Estado e particularmente, a reforma gerencial é antes uma reforma institucional do que uma reforma de gestão. Está baseada na criação de instituições normativas e de instituições organizacionais que viabilizem a gestão (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 23).

Para Mattos (2002), o modelo de agências reguladoras autônomas, adotado no Brasil:

[...] teria estabelecido uma nova dinâmica política para a ação regulatória do Estado. A formulação de políticas setoriais que antes estava restrita aos gabinetes ministeriais, aos conselhos institucionalizados no interior da burocracia estatal da Administração Direta, subordinada às decisões políticas do presidente da República e ao jogo de barganhas políticas com o Congresso, passou a ser formulada de forma mais insulada por técnicos especializados, porém supostamente aberta ao público afetado pelas normas editadas pelas agências (MATTOS, 2002, p. 138).

Dessa forma, ainda baseando-nos em Mattos (2002), é possível afirmar que as agências reguladoras se transformaram em um novo lócus de circulação de poder político, redefinindo as relações internas do Poder Executivo na regulação de

setores da economia brasileira e as condições de barganha política entre este Poder e o Poder Legislativo.

O autor ainda enfatiza que as agências teriam o potencial de serem assumidas como uma nova arena política de participação de atores da sociedade civil na elaboração de políticas públicas (MATTOS, 2002).

Esse novo cenário da ação regulatória do Estado permitiria afirmar que, a partir das reformas da década de 1990 se constituiu como já aludimos, e o que autores como Mattos (2002) e Di Pietro (2005) têm denominado de novo Estado regulador. Para Di Pietro (2005), no contexto de redemocratização do Brasil e de valorização da sociedade civil e da esfera pública como elementos constitutivos da democracia e, assim, das condições de legitimidade de políticas públicas, as agências reguladoras surgem como uma possibilidade de descentralização da ação regulatória do Estado.

As agências reguladoras, criadas no contexto dessas transformações, constituem uma das principais experiências da Nova Gestão Pública - NGP. Embasadas na autonomia do processo de tomadas de decisões, essas instituições nascem mergulhadas no conflito com o próprio Poder Executivo e servem para problematizar, acima de tudo, o próprio papel do Estado junto à sociedade (SILVA, 2003).

De acordo com Silva (2003), a NGP consistiria em:

[...] um núcleo de ideias que enfocam prioritariamente: a qualidade da gestão; a avaliação de desempenho; a desagregação das burocracias em agências que se relacionam em bases contratuais; e, se possível, em bases monetárias; o uso de “quase mercados” e terceirização para estimular a competição; indução de custos e um estilo de gestão que enfatiza metas, contratos periódicos e autonomia gerencial (COSTA *apud* SILVA, 2003, p. 116-117).

Não obstante, percebemos que estes ideais estão disseminados na área da educação pública, que tem introduzido mecanismos similares para a gestão dos sistemas e unidades de ensino. Princípios relacionados à “qualidade da gestão”, “descentralização e autonomia” e “avaliação de desempenho” estão claramente presentes em documentos que atualmente regem e regulamentam as políticas educacionais e, em último, à própria carreira dos profissionais desta área.

Além disso, o novo modelo administrativo constitui-se num padrão de gestão “sugerido” pelos organismos internacionais, visando à superação da administração burocrática, considerada em grande parte responsável pela ineficiência dos serviços estatais (SILVA, 2003).

A reorganização da administração pública brasileira, frente às novas exigências do mercado competitivo mundial, se consolida junto a um conturbado contexto interno, visto que o país tinha se libertado recentemente de uma Ditadura Militar. Em face desse cenário político, as críticas à atuação estatal se acirraram e as propostas de estabilização do quadro político e, principalmente, econômico se generalizaram (PAULA, 2003).

Ainda segundo a autora a proposta da nova administração pública gerencial almeja refazer culturalmente não apenas o perfil do funcionário público, responsável direto pelo aumento da produtividade, mas a própria crença na competitividade, na convicção social de que a introdução da concorrência dos serviços públicos conflui naturalmente na eficiência e eficácia dos resultados (PAULA, 2003).

Sobre o processo de reforma do aparelho do Estado Salomão Filho (2002) problematiza a direção de que as alterações na legislação foram infraconstitucionais<sup>38</sup>, uma vez que foram de encontro a alguns preceitos estabelecidos na Constituição de 1988, o que gera discussões sobre a inconstitucionalidade das reformas, pelo menos como Grau (2002) concebe:

---

<sup>38</sup> Lei infraconstitucional é o termo utilizado para se referir a qualquer lei que não esteja incluída na norma constitucional, e, de acordo com a noção de Ordenamento jurídico, esteja disposta em um nível inferior à Carta Magna do Estado. Por exemplo: as leis complementares, as leis delegadas, leis ordinárias, decretos legislativos e resoluções que são expedidas pelo poder legislativo. No âmbito do poder executivo, a medida provisória baixada pelo Presidente da República, que tem força de lei, e o decreto baixado pelo executivo para regulamentar a lei. Todos os demais atos administrativos baixados pelos poderes legislativo, executivo e judiciário, também, são considerados normas infraconstitucionais, pois, além de observar as disposições administrativas e legais, devem, também, observar os preceitos constitucionais, seguindo o princípio da hierarquia da lei, sob pena de serem considerados inconstitucionais, ou ilegais. Caso alguma lei ou artigo infraconstitucional viole a Constituição (diz algo que contraria a Constituição), a mesma é passível de ação de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal que a julga inconstitucional, ficando sem efeito jurídico.

Disponível em <[http://www.uj.com.br/online/forum/400/discussao/7150/normas\\_infraconstitucionais](http://www.uj.com.br/online/forum/400/discussao/7150/normas_infraconstitucionais)>. Acessado em 11/08/2011.

(...) as reformas seriam inconstitucionais do ponto de vista material uma vez a Carta Magna de 1998 teria adotado o modelo de Estado de Bem-Estar e o legislador não poderia alterar esse momento. Os programas deste e daqueles presidentes da República é que devem ser adaptados à Constituição, e não o inverso (GRAU, 2002, p.45).

É importante destacar mais uma vez que esse processo de reforma imprimiu novas faces ao Estado e ao modo de concepção e implementação das políticas públicas, não só com a criação das agências reguladoras, mas o modo como o Estado regula a oferta dos serviços públicos por meio de mecanismos inseridos nas legislações que possibilitam novas formas de manutenção e reprodução da sua ação reguladora sobre os responsáveis por esses serviços (entes federados e sociedade/mercado) que em diversos momentos vão de encontro aos próprios princípios fundantes do Estado.

Independente da concepção exposta pelos juristas ao longo desses anos após o processo de reconfiguração da administração da máquina estatal, na direção da inconstitucionalidade ou não desse processo, as mudanças estão presentes na atuação do Estado por meio das políticas que se implementam. Assim, mais importante se afigura problematizar os efeitos que a assunção de um Estado cada vez mais regulador pode ter logrado ao atendimento das demandas sociais, em particular para nosso estudo, para definição das políticas de financiamento da educação básica.

Desse modo, nos parece salutar corroborar com assertiva de Silva (2008), no entendimento de que não importa o regime assumido pelo Estado brasileiro, o seu fim deveria ser sempre o interesse público, a promoção da justiça social. O Estado tem que andar lado a lado com a dinâmica da evolução social, de modo que, criadas novas realidades deve adequar-se a elas, aparelhando-se de forma eficiente e completa para satisfazer o interesse da coletividade.

Na próxima seção discorreremos uma releitura, principalmente, sobre os escritos do pesquisador João Barroso que se constitui em nosso principal referencial teórico acerca da regulação na área da educação. Suas formulações partem do contexto das reformulações dos modos de administração e regulação dos Estados e da internacionalização dos modelos de regulamentação das políticas educacionais. Parece-nos ter sido uma incursão essencial para entender e possibilitar as nossas considerações acerca da regulação do Estado na política de financiamento

da educação básica, mesmo que este não seja o foco do autor, que se detém mais na regulação dos modelos de gestão dos sistemas de ensino.

#### **1.4 A REGULAÇÃO NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS**

As discussões sobre o conceito “regulação” no campo da educação são relativamente recentes e imbrica não só a adoção de uma nova terminologia à atuação do Estado, mais, sobretudo problematiza objetivos e efeitos dessa atuação.

Para Oliveira (2005), a própria utilização do termo ainda é tímida no Brasil. A problemática é extremamente complexa demandando contínuas discussões. Nessa perspectiva, diversos autores como Barroso (2005; 2006), Lessard (2006), Oliveira (2005) têm se dedicado à temática sob as abordagens que destacaremos a seguir. Vejamos alguns aspectos apresentados por esses autores na intenção de perceber como a temática tem sido tratada por eles.

O conceito de “regulação” é passível de diferentes significados, variando de acordo com o quadro teórico, disciplinar e linguístico em que se inscreve. Barroso (2005) reporta-se à definição do dicionário que aponta a regulação enquanto ato de regular, como o modo de ajustar a ação (mecânica, biológica ou social) a determinadas finalidades na forma de regras e normas previamente definidas.

No campo educacional, a difusão do conceito de regulação está ligada, segundo Barroso (2005), ao objetivo de consagrar outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas. O papel regulador do Estado compreende a adoção de um conjunto de medidas, que obedecem a critérios técnicos de modernização, desburocratização e combate à ineficiência do Estado.

Dessa forma, o Estado, embora seja uma importante instância de regulação, não é a única. Na literatura sobre o tema “regulação”, considera-se que, nos sistemas sociais as estratégias dos atores envolvidos se constituem em elementos na produção e aplicação das “regras de jogo”, que compreendem não só a definição de normas, injunções e constrangimentos, que orientam o funcionamento do sistema, mas também o seu (re) ajustamento provocado pela diversidade de estratégias e ações desses atores (BARROSO, 2005).

Augusto (2010) baseando-se em Maroy e Dupriez (2000) destaca que no campo educacional a regulação se dá na forma da ação governamental que denomina-se como regulação institucional: “conjunto de ações decididas e executadas por uma instância (governo, hierarquia de uma organização) para orientar as ações e as interações dos atores sobre os quais detém certa autoridade”.

Segundo ressalta Augusto (2010):

Os autores consideram que a regulação é resultante da articulação (ou a transação) entre uma ou várias intervenções de controle e de processos horizontais de produção de normas na organização. A regulação é entendida no sentido de um processo social ativo de produção de “regras de jogo”, permitindo resolver problemas de interdependência e coordenação. Nesse sentido haveria um (re) ajustamento das ações como consequência da apropriação, ou não, das regras e injunções (MAROY e DUPRIEZ, 2000 *apud* AUGUSTO, 2010, p. 154).

Nessa percepção a regulação é o conjunto de regulamentos que medeiam a organização social por meio de regras que conjugadas tendem a resolução ou direcionamento dos problemas relacionados à organização. No campo educacional, podemos abstrair que a aplicabilidade desse processo pode se constituir na perspectiva de conferir à implementação das políticas educacionais a injunção de regras que tendem a moldar e direcionar os efeitos da materialização de tais políticas, em suma seria a forma pela qual o Estado controla e reorganiza as ações dos entes e ou agentes a partir dos seus objetivos previamente delineados.

Ainda segundo o estudo de Augusto (2010) há contextos em que essa modalidade de regulação compreende apenas a regulação institucional, como definida por Maroy e Dupriez (2000). Nesses casos ocorre a intervenção governamental, sem considerar as ações e orientações dos atores locais; o processo de horizontalidade na interpretação das injunções seria ignorado.

Na concepção de Barroso (2003), a visão institucional de regulação pelo Estado, de controle de ações, reduz o processo de múltiplas regulações a que está submetido o sistema educacional, o que torna imprevisíveis os efeitos da regulação institucional, devido a própria complexidade do sistema educacional.

A regulação não compreende só a produção das regras, mas a sua apropriação (ou não) pelos atores envolvidos. A elaboração e aplicação das normas são disputas sociais e podem dar lugar aos conflitos em seus diferentes aspectos.

A diversidade de estratégias dos atores sociais deve ser considerada na perspectiva de análise das políticas educacionais. No processo de produção de regras de jogo, para orientar o funcionamento do sistema, deve-se considerar que os elementos do sistema não estão justapostos, mas estão em movimentos dinâmicos. Suas ações e estratégias em função das regras levam ao (re) ajustamento das ações. Há pluralidade de fontes/elementos/dispositivos.

Barroso (2005) chama a atenção para o cuidado que se deve ter na transposição automática da compreensão do conceito de regulação, principalmente no contexto da teoria dos sistemas, para o campo social. Ainda segundo Barroso (2005), a elucidação do significado de regulação foi notadamente incrementada com o desenvolvimento da teoria dos sistemas. Segundo essa teoria, a regulação é essencial para a manutenção do equilíbrio de qualquer sistema físico ou social.

Sobre o contexto internacional, o autor salienta que é preciso considerar as variações que o termo “regulação” sofre conforme os contextos linguísticos e administrativos dominantes (BARROSO, 2005).

Em um primeiro contexto, caracterizado por países nos quais predomina uma administração muito centralizada e burocratizada e em contexto francês, o termo regulação aparece associado ao debate sobre a reforma da administração do Estado na educação e sua modernização. Regulação, nesse caso, é consequência de um modismo linguístico para reforçar a imagem de um Estado menos prescritivo e regulamentador e de uma administração pública nova que substitui um controle direto e a priori sobre os processos, por um controle remoto e a posteriori, baseado nos resultados. Como exemplo, Barroso (2005) reporta-se a um estudo sobre as tendências evolutivas das políticas educativas, realizado no Canadá, nos Estados Unidos, na França e no Reino Unido (LESSARD; BRASSARD & LUSIGNAN, 2002, p. 35) e extrai um excerto das conclusões do referido estudo:

O Estado não se retira da educação. Ele adota um novo papel, o do Estado regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo em que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não alcançados. Se, por um lado, ele continua a investir uma parte considerável do seu orçamento em educação, por outro, ele abandona parcialmente a organização e a gestão quotidiana, funções, que transfere para os níveis intermediários e locais, em parceria e concorrência com actores privados desejosos de assumirem uma parte significativa do 'mercado' educativo. (LESSARD, BRASSARD & LUSIGNAN, 2002 apud BARROSO, 2005, p.7).

Dessa maneira, as conclusões referidas por Barroso (2005) expõe a regulação efetivada pelo Estado na área educacional na intenção de adotar a função prescritiva e avaliadora sobre as políticas implementadas e sobre os entes responsáveis pela gestão local. Com claras perspectivas de induzir a ação desses entes à maior responsabilização pelo processo e pelos resultados a serem alcançados.

Em um segundo contexto, caracterizado por países nos quais ocorreram mudanças políticas de carácter conservador e neoliberal e em contexto linguístico anglo-saxônico, o termo regulação aparece, predominantemente, em oposição ao conceito de "desregulação". A oposição quer denotar e enfatizar a ruptura com os modelos administrativos tradicionais de intervenção do Estado nos sistemas de educação públicos. Para Barroso (2005):

[...] a questão "não é uma simples alteração dos modos de regulação pelo Estado, mas a substituição parcial da regulação estatal por uma regulação de iniciativa privada através da criação de quase mercados educacionais" (BARROSO, 2005, p.6).

Lessard (2006) *apud* Barroso (2005) também chama a atenção para o fato de que a terminologia regulação utilizada no campo da educação é a muito tempo usada em várias disciplinas e portadora de múltiplos significados :

Referindo-se, a um só tempo, à busca de equilíbrio num sistema de ação em movimento, às necessárias adaptações de um sistema em suas relações com um ambiente que é fonte de perturbações, a mecanismos de redução da variabilidade dos movimentos ou de correções das “diferenças” em relação a uma norma estabelecida, ao jogo de forças divergentes que se encontram e cujo choque provoca, em determinadas condições, o estabelecimento de um compromisso viável e apto a ser reproduzido, à pressão exercida sobre indivíduos ou unidades para que os comportamentos permaneçam conformes e se estabilizem (LESSARD, 2006, p.144 apud BARROSO, 2005).

Podemos perceber que associada a noção de regulação está a noção de equilíbrio, adaptação, correção, compromisso e pressão visando a conformidade e estabilização de comportamentos. Segundo descreve Augusto (2010) sobre as ideias de Dupriez e Maroy (2000) os autores reúnem os múltiplos significados da regulação em torno de três acepções:

I) a regulação sistêmica, que compreende as ações ou retroações que contribuem para manter o equilíbrio e garantir o funcionamento correto de um sistema; II) a regulação institucional, que se refere ao conjunto de regras, convenções e mecanismos de controle implantados por uma autoridade para orientar as ações de atores sobre os quais ela exerce certo poder, e III) a regulação como ato de produção de regras de jogo num determinado campo de ação (DUPRIEZ; MAROY, 2000, p. 85 *apud* AUGUSTO, 2010).

Na perspectiva de Lessard (2006) comenta Barroso (2005) que a evolução da regulação no mundo do trabalho não escolar está também presente na educação. Para tanto, em análise à evolução das relações entre os modos de regulação do trabalho e a autonomia profissional, baseando-se em Reynaud (1988), Lessard (2006) argumenta que autonomia e controle não são mais antagônicos. Os novos contextos de produção convivem ao mesmo tempo com mais autonomia e mais controle.

Sobre a regulação na educação, Lessard (2006) *apud* Barroso (2005) e Augusto (2010) afirma que:

A reorganização gerencial da educação, a descentralização e a desconcentração, a abertura à concorrência, a prestação de contas local, a noção de projeto educativo do estabelecimento de ensino, o apelo ao trabalho em equipe e à interligação das estruturas e práticas; tudo isso, embora parcialmente baseado em correntes pedagógicas surgidas antes dos fenômenos econômicos atuais de globalização dos mercados, participa, entretanto, de uma evolução que ultrapassa a instituição escolar (LESSARD, 2006, p. 146 *apud* BARROSO, 2005).

Barroso (2006), referindo-se às análises que têm sido feitas às políticas públicas ressalta a importância da regulação na recomposição do papel do Estado e na alteração dos seus modos de intervenção governativa. O autor associa esta importância à paradoxal condição em que o Estado se encarrega de ter de assegurar um papel relevante na definição e execução das políticas e ação públicas e ao mesmo tempo partilhar esse papel com a intervenção crescente de outras entidades e atores. Isso pode nos remeter à organização da oferta e responsabilidades da educação no Brasil em que o Estado é o responsável constitucionalmente por esse fim, mas também há a inserção da esfera familiar e social como partícipes dessa responsabilidade. Do mesmo modo, mas no nível das esferas administrativas também é possível remetermo-nos à operacionalização dos Fundos (Fundef e Fundeb), que embora sejam, na prática, Fundos estaduais, a lei é federal e a União é que detém o papel de reguladora do funcionamento destes.

Nessa perspectiva, o autor chama a atenção para a necessidade de termos uma compreensão do que vem a ser política pública e regulação, dada a imbricação existente entre elas.

Por isso, Barroso (2006) toma a definição sociológica e construtivista de Duran (1996) para elucidar a concepção de política pública:

[...] produto dum processo social que se desenrola num tempo determinado, no interior de um quadro que delimita o tipo e o nível dos recursos através de esquemas interpretativos e escolha de valores que definem a natureza dos problemas políticos colocados e as orientações da acção (DURAN, 1996, p. 108 *apud* BARROSO, 2006).

Barroso (2006) ainda faz referência à Muller (2000) que define as políticas públicas como um nível privilegiado de interpretação específica da atividade política, no qual a centralidade está na capacidade do Estado em resolver problemas e não na imposição de uma ordem política global. Isso implica em uma desconstrução da

ideia de que as ações do Estado são puramente deterministas e fatalistas, como se as políticas públicas obedecessem a uma lógica linear e impositiva, desconsiderando as contradições, reações e anuência dos demais atores envolvidos (MULLER, 2000, p. 108 *apud* BARROSO, 2006).

No entendimento de Barroso (2006), a análise das políticas públicas não pode se restringir ao estudo de certas dimensões dos seus processos de concepção e de execução e dos efeitos que determinam. Barroso (2006) citando Van Zanten (2004), em aplicação à esfera educativa, afirma ser necessária a integração concomitante de estudo das ideias e dos valores que orientam a tomada de decisão; a autoridade e o poder dos atores envolvidos; as consequências das ações para os seus beneficiários e para a sociedade em geral (BARROSO, 2006 *apud* VAN ZANTEN, 2004).

Bauman (1999), falando sobre a globalização e as dimensões espaço/tempo afirma que com a remoção dos espaços públicos para além do alcance da vida localizada, as localidades vão perdendo a capacidade de gerar e negociar sentidos e tornam-se cada vez mais dependentes de ações que dão e interpretam sentidos, ações que elas não controlam. Esses conflitos entre o local e o global repercutem na regulação das políticas educativas por meio de reformas nos sistemas de ensino.

E é nesta esteira que se situa a evolução da intervenção do Estado na educação no contexto das reformas e reestruturação do Estado, principalmente a partir da década de 1990 no Brasil. Essas reformas se traduziram na promoção, discussão e aplicação de medidas políticas e administrativas para alterar os modos de regulação dos poderes públicos no sistema escolar ou substituir esses poderes públicos por entidades privadas (BARROSO, 2005).

A análise da nova regulação das políticas públicas e educacionais na América Latina e, também no Brasil, em face das peculiaridades e semelhanças desses processos de reforma, pode ser feita à luz de Barroso (2003). Baseando-se no projeto intitulado “Reguleducnetwork<sup>39</sup>”, em estudos realizados nos Estados Unidos, Canadá, em diferentes países da Europa e Austrália e ainda em outros estudos em países periféricos, são eleitos três modelos de regulação que encontram

---

<sup>39</sup> Acrônimo do projeto europeu intitulado “Changes in regulation modes and social production of inequalities in educational systems: a European comparison”, que teve como objetivo identificar a relação entre os modos de regulação das políticas educacionais com os processos de desigualdade e segregação escolar. Foi desenvolvido na Bélgica (francófona), França, Hungria, Portugal e Reino Unido (Inglaterra e País de Gales) entre os anos de 2001 e 2004 (BARROSO, 2005).

convergência nas discussões em âmbito internacional e similaridades com a realidade brasileira: *efeito contaminação*, *efeito hibridismo* e *efeito mosaico*.

*Efeito contaminação* refere-se à tendência de alguns países de adotar programas educacionais em seus sistemas de ensino aplicados em outras realidades nacionais, justificada pela busca de soluções mais rápidas. Esta tendência tem-se evidenciado por meio da influência dos organismos internacionais pertencentes à ONU, tais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

A política do Fundef é um exemplo profícuo desse efeito, uma vez que se materializou a partir das recomendações e imposições feitas por esses organismos ao Brasil na definição de sua política de financiamento da educação.

O *efeito hibridismo* reveste-se de ambiguidade ao constituir-se da sobreposição de diferentes discursos, lógicas e práticas na definição e ação políticas. É exemplificado nas diferentes interpretações dadas às recomendações dos organismos internacionais e acordos firmados entre os governos. No caso brasileiro, como um dos exemplos de interpretações e adequações à realidade nacional, Oliveira (2006), apresenta a noção de “educação básica” afirmando que aqui esta noção difere do que a Conferência de Jomtien estabeleceu.

Para Barroso (2005) o *efeito mosaico* resulta do processo de construção dessas mesmas políticas que raramente atingem a globalidade dos sistemas escolares e que, na maior parte das vezes, resultam de medidas avulsas visando situações, públicos ou clientelas específicas.

Barroso analisa ainda três níveis de regulação diferentes, destacando como os efeitos da contaminação, do hibridismo e do mosaico se manifestam em diferentes níveis: regulação transnacional, regulação nacional e microrregulação local (BARROSO, 2006).

Regulação transnacional é definida pelo autor como o:

[...] conjunto de normas, discursos e instrumentos (procedimentos, técnicas, materiais diversos, etc.) que são produzidos e circulam nos fóruns de decisão e consulta internacionais, no domínio da educação, e que são tomados pelos políticos, funcionários ou especialistas nacionais como “obrigação” ou “legitimação” para adotarem ou proporem decisões ao nível de funcionamento do sistema educativo (BARROSO, 2006, p. 44).

O autor salienta que a origem desse modelo está ligada ao domínio dos países centrais em relação à dependência dos países periféricos ou semiperiféricos que se encontram em posição de constrangimento estrutural de natureza política, econômica, geoestratégica, etc., resultantes dos efeitos da globalização. Essa regulação pode resultar ainda da existência de estruturas supranacionais que controlam e coordenam a execução das políticas nesse domínio, mesmo não assumindo formalmente um poder de decisão. Outras formas de regulação mais sutis e informais exercem também e igualmente um poder regulador, como os programas de cooperação, apoio, investigação e desenvolvimento fomentados por diferentes organismos internacionais, como o Banco Mundial, OCDE, UNESCO<sup>40</sup>, União Europeia etc.

Os especialistas dos diferentes países recorrem aos diagnósticos, metodologias, técnicas e soluções sugeridas (impostos) por estes programas para a solução dos problemas pertinentes à sua realidade. É nesta mesma direção que mais uma vez podemos relacionar com a concepção da política de Fundos no Brasil após a reforma do Estado que adere às recomendações do Consenso de Washington e Jomtien e implementa o Fundef como mecanismo de financiamento do ensino fundamental.

Nesse contexto, o efeito “contaminação” é percebido nos conceitos, políticas e medidas aplicados na prática nos diferentes países. Ocorre que alguns atores chamam de “empréstimo de políticas educativas” (WALFORD, 2001; HALPIN E TROYNA, 1995; *apud* BARROSO, 2006) facilitadas pela internacionalização dos fóruns de consulta e decisão política e pela importância das agências internacionais nos programas de cooperação aos países periféricos, justificadas por suprir a insuficiência ou deficiência dos exemplos nacionais.

---

<sup>40</sup> A Unesco - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, foi criada na Conferência de Londres e atua há 41 anos no Brasil. Possui acordos de Cooperação Técnica em matéria educacional, científica e cultural com o governo brasileiro, o primeiro plano de trabalho com o MEC foi auxiliar na elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos.

Segundo Schriewer (2001, *apud* BARROSO, 2006), as referências às experiências externas cumprem funções de justificação simultâneas: de valores e ideologias; de autolegitimação (dos estudos educacionais enquanto campo acadêmico); e de imputação (dos fracassos da reforma).

A importância conferida às políticas educativas externas se explica mais como síntese do que se pretende considerar como mais conveniente para por em prática no próprio país do que pelo valor intrínseco das reformas, inovações e estruturas. Em relação aos efeitos dessa prática, o autor afirma que embora a “contaminação” por vezes, seja meramente retórica e destinada a legitimar soluções internas a partir do exemplo estrangeiro, outras vezes traduzem finalidades políticas mais amplas. Como exemplo está a adoção de medidas políticas e administrativas voltadas para a alteração dos modos de regulação dos poderes públicos no sistema escolar ou a substituição dos poderes públicos por entidades privadas (SCHRIEWER, 2001 *apud* BARROSO, 2006).

No que se refere à regulação nacional Barroso (2006), a concebe enquanto:

[...] modo como as autoridades (neste caso o Estado e a sua administração) exercem a coordenação, o controlo e a influência sobre o sistema educativo, orientando através de normas, injunções e constrangimentos o contexto da acção dos diferentes actores sociais e seus resultados (BARROSO, 2006, p.50).

Segundo o autor a regulação se fez por meio de tensões e ambiguidades, principalmente em relação ao controle da escola, orientação sobre as atividades dos alunos e a coordenação do trabalho docente. Baseado em seus estudos sobre a evolução da organização e gestão escolar (BARROSO, 1995). O autor afirma que a história da escola foi marcada por uma permanente tensão e regulação entre a “racionalidade administrativa” e uma “racionalidade pedagógica”.

Para Barroso (2006):

[...] as políticas de reestruturação do serviço público visam primordialmente, alterar os modos de regulação estatal a partir da constatação do colapso do regime burocrático-profissional que constitui uma das expressões mais visíveis da crise do Estado Providência. Neste contexto se manifesta o efeito hibridismo (BARROSO, 2006, p. 51).

De acordo com o autor, o efeito hibridismo de regulação foi usado pelos governos dos países em processo de reforma para a adequação de argumentos e ações para justificar as mudanças nas formas de reorganização e atuação dos Estados.

A *microrregulação local* é definida como o processo de coordenação da ação dos atores como resultado do confronto, interação, negociação ou compromisso de diferentes interesses, lógicas, racionalidades e estratégias seja em uma perspectiva entre “administradores” e “administrados”, seja numa perspectiva entre os diferentes ocupantes de um mesmo espaço de interdependência (intra e inter-organizacional) escolas, territórios educativos, municípios.

Para Barroso (2006):

A influência da microrregulação local parte de pólos difusos e diversificados, tendo intervenção direta ao nível local situada nos serviços da administração desconcentrada ou descentralizada bem como nas organizações educativas individuais, como grupos de interesse, organizados ou não em associações formais (BARROSO, 2006, p. 53).

A descrição dos processos de microrregulação torna-se difícil dada a complexidade dos mesmos. O autor vale-se da metáfora da rede para evidenciar a perspectiva interacionista em contraposição à visão estruturalista e burocrática das organizações. A figura da rede constitui a própria organização flexível com formas e fronteiras não pré-determinadas. O efeito mosaico é produzido nestes múltiplos espaços de microrregulação contribuindo para acentuar sua diversidade e também sua desigualdade.

Lessard (2006) segundo Barroso (2006) aponta três dimensões da regulação produtoras de regras e modos de enquadramento da ação ressaltando a dificuldade em separar as relações, as tensões, compromissos e hibridações entre elas: burocrática, a da profissão e a do quase mercado.

A dimensão burocrática enfatiza a regra hierárquica, a necessidade de controlar os processos, a conformidade com as prescrições do trabalho e a sanção ao desvio. Sua operacionalização baseia-se em indicadores quantitativos e de um rigoroso acompanhamento do desempenho dos professores, alunos, escolas e sistemas nacionais de educação (LESSARD, 2006 *apud* BARROSO, 2006).

A dimensão profissional propõe a regra da competência subentendendo-se a formação avançada e contínua, do saber explicitado e partilhado entre especialistas, da autonomia e da responsabilidade como base da confiança do público. Destacam-se os valores e normas profissionais interiorizados, os saberes que fundamentam a competência e a ética pertinente à profissão (LESSARD, 2006 *apud* BARROSO, 2006).

A dimensão mercantil destaca a importância da resposta à demanda dos clientes ou consumidores considerando a flexibilidade, adaptação às realidades locais, benefícios da iniciativa privada, da concorrência e a eficiência. Portanto, incentiva-se a concorrência entre os estabelecimentos de ensino, considera-se a importância de satisfazer os pais e os usuários-clientes e o valor da livre escolha dos pais. Percebe-se o esforço empreendido pelos atores escolares para atender às demandas fomentadas pela lógica de mercado, conscientes de que sua permanência e sobrevivência dependem da sanção do mesmo (LESSARD, 2006).

Baseando-se nos estudos do *reguleducnetwork*, Lessard (2006) propõe que:

Haveria, portanto, três formas de regulação em ação: uma regulação burocrática estatal, preocupada com resultados e eficiência, uma regulação profissional, interiorizada pelos atores internos, e uma regulação quase mercantil, que dá mais poder aos pais, ao setor privado e à concorrência entre os estabelecimentos de ensino. (LESSARD, 2006, p. 149).

A partir dessa incursão que fizemos, principalmente sobre os estudos de Barroso e por fim, também Lessard, podemos perceber os diferentes modelos e concepções de regulação que se corporificam na implementação das políticas educacionais. Esses modelos nos possibilitam realizar as aproximações existentes entre a implementação das políticas educacionais no Brasil no contexto da reforma dos anos 1990 e o novo marco regulador do Estado instituído em consequência desse processo de reforma.

Desse modo, na perspectiva de realizarmos as possíveis correlações entre esses modelos ou tipos de regulação e a implementação dos Fundos (Fundef/Fundeb) na política de financiamento da educação básica, destacamos que: no Brasil, é possível percebermos que em meio ao processo de reforma o aparelho do Estado, houve uma regulação de efeito híbrido, pois utilizou-se de argumentos e ações importadas para justificar as transformações implementadas; há também criação de Fundos como o Fundef e o Fundeb uma tendência ao efeito contaminação pois essas medidas foram incorporadas à política educacional brasileira como medidas prescritas à solucionar os déficits educacionais do país que se caracteriza ao nível de regulação transnacional, visto que, é fruto de normas e discursos de organizações internacionais que são tomados como potenciais soluções para os problemas da realidade local.

## CAPÍTULO II

### **ORGANIZAÇÃO E REGULAÇÃO DA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL**

---

Este capítulo discute a organização da educação básica no Brasil a partir das responsabilidades dos entes federados estabelecidas na Constituição de 1998. Conjuga essa organização com os pressupostos estabelecidos nas leis posteriores à referida constituição, tais como a LDB de 1996, a Lei do Fundef e do Fundeb. Discorrendo sobre o fato de que esse arcabouço normativo ao estabelecer os mecanismos, critérios e fontes para o financiamento da educação básica, reconfigurou e induziu Estados e municípios e atender novas demandas por educação sem que as possibilidades objetivas de manutenção e desenvolvimento das suas respectivas redes de ensino fossem confrontadas na realidade. Esse processo se inicia primeiro com a criação do Fundef e, ao fim deste, a lógica é estendida a toda Educação básica por meio do Fundeb. Esses Fundos estão na esteira do processo de regulações estabelecidas pela União na perspectiva de manter o controle ideológico e o gasto com as políticas educacionais ao mesmo tempo em que repassa os maiores custos pela educação aos demais entes federados.

#### **2.1 A VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL DE RECURSOS E AS RESPONSABILIDADES DOS ENTES FEDERADOS NA EDUCAÇÃO BÁSICA**

Os elementos básicos do sistema de financiamento da educação no Brasil incluem um conjunto de normas constitucionais que regulam o gasto da receita tributária, um determinado número de fontes de receita vinculadas a gastos com educação e uma estrutura burocrática complexa baseada na centralização de arrecadação de recursos e na descentralização da responsabilidade dos dispêndios (GOMES, VERHINE, 1996). Ainda segundo os autores, são também características

fundamentais problemas de eficiência, eficácia e equidade e uma série de iniciativas recentes que oferecem possíveis soluções para as dificuldades enfrentadas. Os documentos oficiais geralmente conferem prioridade à alocação de verbas públicas para educação básica, porém a distribuição de recursos nem sempre tem refletido as prioridades formais definidas por essas políticas.

Ao lançarmos um olhar sobre como se efetivou o financiamento da educação ao longo da história recente do Brasil, percebemos que a partir da Constituição de 1934, o país adotou a sistemática de vinculação constitucional de verbas e isto se repetiu em todas as Constituições promulgadas, exceto as outorgadas em meio ao regime militar, períodos em que a área da educação contou com recursos mínimos, que advinham principalmente de contribuições sociais criadas por esses regimes (MELCHIOR, 1987).

Segundo Sena (2002), duas observações se fazem pertinentes sobre a vinculação de receitas para a educação:

[...] a primeira é que a vinculação é da receita resultante de impostos, que não se confunde com a totalidade dos recursos orçamentários, e nem mesmo tributários (o imposto é uma espécie do gênero tributo). As contribuições sociais, importante fonte de recursos da União, também não integram a base de cálculo. A segunda, destaca que a vinculação é da receita líquida, isto é, não se considera para o cálculo a parcela da arrecadação transferida pela União aos demais entes da federação (art. 212, parágrafo 1º, C.F). Deduz-se ainda o valor capturado pela Desvinculação das Receitas da União – DRU, acarretando uma redução de 20% na base de cálculo. Em contrapartida, devem integrar a base de cálculo as parcelas da dívida ativa e das multas que sejam resultantes de impostos” (SENA, 2002, p. 7).

É importante fazer uma distinção entre recursos específicos e recursos sem um destino previsto. Segundo Souza (2002):

[...] esta distinção não significa dizer que os recursos não específicos possam ser livremente alocados, já que a rigidez orçamentária se manifesta também, por exemplo, nos gastos com pessoal e no pagamento da dívida pública (SOUZA, 2002, p. 28).

Ainda segundo Souza (2002), nos países em que os encargos para a educação são importantes, como no caso do Brasil, o debate se estabelece entre aqueles que consideram esses encargos como nefastos (já que não é possível

conhecer antecipadamente as prioridades dos gastos públicos nos anos futuros) e seus defensores, que argumentam em favor do gravame, porque este permite a continuidade dos programas educacionais, além de considerarem que, dada a insuficiência de recursos educacionais, a sua eficiência social é elevada.

Segundo Melchior (1993) desde 1934, as Constituições brasileiras têm incluído dispositivos que fixam a percentagem dos respectivos orçamentos que os governos federal, estaduais e municipais devem destinar à educação. Em 1983 foi aprovada a chamada Emenda Calmon que estabeleceu que os governos de estados e municípios são obrigados constitucionalmente a gastar 25% de suas receitas de impostos e transferências com educação, enquanto o governo federal deveria gastar 13% (Gomes, 1992). Esta emenda foi regulamentada pela Lei 7.348, de 24/07/85, e incorporada à Constituição Federal de 1988, em seu artigo 212, elevando o percentual da União para 18%, com as respectivas definições do que podem ser consideradas receitas e despesas com a educação.

Pela primeira vez, a nova Constituição reconheceu a autonomia do sistema municipal de ensino, que deixou de ser subordinado às agências dos governos estaduais. A Constituição de 1988 também delegou às autoridades estaduais e municipais o controle de fontes importantes de receita previamente gerenciadas pelo governo federal. No entanto, visto como um todo, o sistema de finanças públicas no Brasil e, mais especificamente, o financiamento da educação, continua sendo muito centralizado, com os principais impostos e contribuições recolhidos pela União (MELCHIOR, 1993).

Com o fim dos regimes ditatoriais e a reorganização política do país sobre bases de um Estado Democrático de Direito<sup>41</sup>, novas concepções sobre o papel do Estado em relação às políticas sociais, principalmente em meio às crises fiscal e do aparelho de administração pública, viraram o mote das discussões políticas do início dos anos 1990. As discussões sobre a *redução da interferência estatal no Brasil* alcançaram maior espaço, e favoreceram a implementação de um programa de governo, com características e comprometimentos marcadamente neoliberais.

---

<sup>41</sup>Situação jurídica ou sistema institucional, no qual cada um é submetido ao respeito do direito, do simples indivíduo até a potência pública. O estado democrático de direito é assim ligado ao respeito da hierarquia das normas, da separação dos poderes e dos direitos fundamentais. O conceito busca superar o simples Estado de Direito concebido pelo liberalismo. Garante não somente a proteção aos direitos de propriedade, mais também, defende através das leis todo um rol de garantias fundamentais, baseadas no chamado "Princípio da Dignidade Humana" (HORTA, 2002).

É nesse contexto em que se estabeleceram as condições apropriadas para a implantação do modelo neoliberal no Brasil e as relações constituídas com as políticas governamentais, que é necessário analisar as diretrizes educacionais que deram sustentação à forma de organização da educação e da composição e distribuição dos seus recursos financeiros.

Assim, a Constituição de 1988 estabelece três tipos de recursos financeiros: os percentuais vinculados a impostos; as transferências para manutenção e desenvolvimento do ensino; e as contribuições para reforço desse financiamento (MONLEVADE, 1998). A questão dos recursos financeiros também é disciplinada posteriormente pelo art. 69, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB), que explicita a responsabilidade financeira dos entes federados pela educação da seguinte forma:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1996).

Segundo Oliveira e Adrião (2001, p. 99), “o espírito da vinculação é garantir um mínimo a ser aplicado em educação e induzir um aumento neste montante em relação a média histórica recente”. O percentual destinado à educação, todavia, não está diretamente vinculado à arrecadação total dos recursos das unidades federativas, mas ao saldo da arrecadação após a transferência de recursos para as demais esferas administrativas, ou seja, após as transferências determinadas por lei, o que sobra é o que serve de cálculo para o percentual determinado por lei para a educação (União 18% e Estados e Municípios 25%).

No **Quadro 02** apresentamos uma síntese do fluxo e destinações de recursos entre os níveis de ensino indicando os mínimos reservados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

**QUADRO 02 – RECURSOS PÚBLICOS E FLUXOS INTERGOVERNAMENTAIS PARA A EDUCAÇÃO NO BRASIL**

Impostos 18% da Receita Líquida  10% do total do Fundeb para a Educação Básica	Impostos Próprios + Transferências da União = Mínimo de 25% 20% para o Fundeb	Impostos Próprios + Transferências da União e dos Estados = Mínimo de 25% 20% para o Fundeb
Outras Fontes	Outras Fontes	Outras Fontes
União	Estados	Municípios

**Fonte:** Elaboração do autor com base em informações de Mesquita e Gomes (2003).

Sobre a questão da vinculação de recursos para a educação, Castro (1997) ressalta que:

[...] sobre os estudos sobre o problema da vinculação de recursos para a educação, ainda nos anos de 1970, como nos trabalhos de Calmon (1977) e Melchior (1979), foi afirmação corrente na literatura a necessidade da vinculação enquanto mecanismo capaz de repor a capacidade de gasto da área da educação, fixando a prioridade da educação, ao mesmo tempo em que se travava um debate entre aqueles que entendiam que a vinculação traria a rigidez alocativa e engessaria a autonomia de fixação das prioridades do governo pelo Executivo Federal. Após a aprovação da vinculação, o interesse pelo tema foi redobrado. Alguns estudos, como o de Moreira (1986), procuravam recuperar a história da vinculação, levantar problemas e conseqüências para o financiamento da educação. Velloso (1986) e Gomes (1988) discutiram o cumprimento ou não da vinculação, enquanto mandamento constitucional, a partir de uma série de questionamentos sobre os gastos computados como “manutenção e desenvolvimento do ensino”, uma vez que poderiam significar variações consideráveis, para mais ou para menos, nos recursos para a educação. Os trabalhos de Castro (1988) e Velloso (1990) dirigiram-se para o objetivo de avaliar o impacto, mensurável quantitativamente, da vinculação tanto vis-à-vis aos momentos de não vinculação, quanto em sua comparação com outras fontes de financiamento (CASTRO, 1997, p. 9).

Ao definir os valores em percentuais a serem aplicados na educação, o Estado expõe, pelo quantitativo dos recursos, parte de como se processa as suas prioridades em relação às políticas educacionais. Expressa, desse modo, o padrão mínimo que considera necessário para implementar as políticas educacionais e diminuir seus históricos déficits, nessa regulamentação se expressa uma das

principais, se não a mais importante regulação do Estado nessa área, uma vez que essa norma transformou-se em um mecanismo indutor de uma aplicação mínima de recursos pelos entes federados, tomando o mínimo estabelecido, quase sempre, como máximo ou possível a ser investido.

Ainda nessa direção a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, além de ratificar os preceitos da Constituição já destacados, detalha, dentre outros aspectos, os níveis e modalidades que compõem a educação nacional, a forma de organização do sistema de ensino no país, as competências de cada ente federado, os direitos e deveres dos profissionais da educação, a valorização do magistério e as formas de financiamento. A LDB em seu artigo 21 define que a educação escolar é composta pela educação básica (que abrange educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e as modalidades da educação) e pela educação superior, desta forma a organização educação está definida a partir da lei 11.274/1006 da seguinte forma:

**QUADRO 03 – ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL**

Níveis, Etapas e Entes Responsáveis.			Faixa Etária	Duração	
<b>Educação Básica</b>	Municípios	Educação Infantil	Creche	3 anos	0 a 3 anos
			Pré-escola	2 anos	4 a 5 anos
	Municípios/ Estados	Ensino Fundamental (obrigatório)		9 anos	6 a 14 anos
	Estados	Ensino Médio		3 anos	15 a 17 anos
<b>Educação Superior</b>	União	Cursos e programas (graduação, pós-graduação) por área.		Variável	Acima de 17 anos

Fonte: Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006.

De acordo com a legislação em vigor no país, é competência dos municípios atuarem prioritariamente na educação infantil e ensino fundamental, enquanto cabe aos Estados assegurar o ensino fundamental e oferecer, prioritariamente, o ensino médio.

No tocante ao Distrito Federal, a lei define que este ente deverá desenvolver as competências referentes aos Estados e municípios, ou seja, oferecer toda a educação básica. Quanto ao papel da União, a LDB diz que a esta cabe a

organização do sistema de educação superior e o apoio técnico e financeiro aos demais entes federados.

Essas responsabilidades e respectivas competências estão explicitadas de forma que produza determinada hierarquia entre os entes, ou seja, como se visualiza no **Quadro 04** a seguir, a hierarquia própria da organização do sistema federativo brasileiro se reproduz em matéria de educação, possibilitando que, assim como na organização federativa, certos entes tenham ingerência sobre os outros, isso concorre para que os entes que sofrem determinada ingerência tenham sua capacidade de autonomia limitada e ou dificultada por diferentes fatores em que pese o aspecto financeiro, principalmente no que se refere à implementação de políticas próprias.

A implantação de políticas nacionais tenta, segundo o discurso corrente dos legisladores, diminuir as disparidades de condições de oferta e manutenção da educação básica entre as regiões, Estados e municípios. Por outro lado, a União enquanto ente coordenador da educação nacional, a partir dessa hierarquização, engessa e regula a atuação dos demais entes, produzindo quiçá a perpetuação das disparidades.

**QUADRO 04 – AS RESPONSABILIDADES DOS ENTES FEDERADOS COM A EDUCAÇÃO NO BRASIL**

União	Estados	Municípios
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coordenar a Política Nacional de Educação;</li> <li>▪ Exercer função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais;</li> <li>▪ Elaborar Plano Nacional de Educação;</li> <li>▪ Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e dos territórios;</li> <li>▪ Elaborar as diretrizes curriculares para a educação básica;</li> <li>▪ Coletar, analisar e disseminar informação sobre a educação;</li> <li>▪ Avaliar a educação nacional em todos os níveis;</li> <li>▪ Normatizar os cursos de graduação e pós-graduação;</li> <li>▪ Avaliar as instituições de ensino superior;</li> <li>▪ Autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos de ensino.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Organizar, manter e desenvolver órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;</li> <li>▪ Definir, com os municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental;</li> <li>▪ Elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação;</li> <li>▪ Autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;</li> <li>▪ Baixar normas suplementares para o seu sistema de ensino;</li> <li>▪ Assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;</li> <li>▪ Exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;</li> <li>▪ Baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;</li> <li>▪ Autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;</li> <li>▪ Oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental.</li> </ul>

**Fonte:** Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9.394/96.

Como podemos perceber a partir das informações contidas no **Quadro 04**, a organização do sistema educacional brasileiro, segundo a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB – Lei nº. 9.394/96 caracteriza-se pela divisão de competências e responsabilidades entre a União, Estados e municípios, o que se aplica também ao financiamento e à manutenção dos diferentes níveis, etapas e modalidades da educação e do ensino.

Com relação ao ensino fundamental, a Constituição de 1988 estabelece, dentre outros princípios, ser esta etapa de ensino obrigatório e gratuito<sup>42</sup> (art. 208, inciso I), prioritário, para efeito de distribuição de recursos (art. 212, § 3º) e, também, de acesso garantido pelo “direito público subjetivo” (art. 208, § 1º). Desse modo, o Estado federativo – constituído pelos Estados, Distrito Federal e municípios – encontra-se responsabilizado, diante da lei, em criar mecanismos de financiamento do ensino que provenham de recursos as instâncias administrativas para o atendimento às determinações constitucionais e as necessidades correspondentes (OLIVEIRA; ADRIÃO, 2001).

Dessa forma, com a vinculação instituída pela Constituição de 1998, as alíquotas referentes à União (18%) e aos Estados, Distrito Federal e municípios (25%) incidem sobre a receita líquida dos impostos, portanto, deve-se no caso da União, deduzir previamente da receita bruta de impostos a parcela transferida aos Estados, Distrito Federal e municípios; no caso dos Estados, deduzir previamente da receita bruta de impostos e transferências a parcela transferida aos municípios e no caso do Distrito Federal e dos municípios, fazer incidir a alíquota de 25% sobre toda a receita de impostos (próprios e transferidos).

De acordo com Oliveira (2002):

“[...] as transferências de recursos são realizadas de uma esfera da administração para outra, tendo como finalidade equalizar a capacidade arrecadadora e as responsabilidades na prestação de serviços das diferentes esferas da Administração Pública” (OLIVEIRA, 2002, p. 92).

Os fundos de participação dos Estados e dos municípios são exemplos dessas transferências de recursos. O Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) é uma das modalidades de transferências de recursos financeiros da União para os Estados e o Distrito Federal, estando previsto no art. 159, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal, que dispõe:

---

<sup>42</sup>Com a sanção da Emenda Constitucional nº 59/2009 foi alterada a redação do § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias extinguindo a partir de 2011 a Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, deu nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI que estabelece a meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Art. 159 - A União entregará do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 47%, na seguinte forma: a) 21,5% ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (BRASIL, 1988).

Assim, as receitas que compõem o FPE compreendem 21,5% da arrecadação líquida do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), sendo arrecadadas pela Secretaria da Receita Federal (SRF), contabilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e distribuídas pelo Banco do Brasil sob seu comando.

De acordo com Dourado (2006), o FPE constitui importante instrumento de redistribuição da renda nacional, visto que promove a transferência de parcela dos recursos arrecadados em áreas mais desenvolvidas para áreas menos desenvolvidas do país. Segundo dados do Tribunal de Contas da União (2005), 85% do total dos recursos são destinados aos Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, sendo 25,37%, 52,46% e 7,17%, respectivamente, enquanto que somente 15% se destinam aos Estados das regiões Sul (6,52%) e Sudeste (8,48%).

Nessa mesma lógica, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é outra modalidade de transferência de recursos financeiros da União para os municípios, previsto no art. 159, inciso I, alínea "b", da Constituição Federal, que dispõe:

Art. 159 - A União entregará do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 47%, na seguinte forma: b) 22,5% ao Fundo de Participação dos Municípios (BRASIL, 1998).

O montante do FPM é constituído de 22,5% da arrecadação líquida (arrecadação bruta deduzida de restituições e incentivos fiscais) do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Esses valores são transferidos aos municípios observados os coeficientes individuais de participação no FPM fixados em decisão normativa específica do Tribunal de Contas da União. Conforme estabelece a Lei n.º 5.172/66 - CTN, do montante do FPM, 10% pertencem às capitais; 86,4% pertencem aos municípios do interior e o restante, 3,6%, constitui o Fundo de Reserva, para distribuição entre os municípios do interior com mais de 142.633 habitantes, na forma do Decreto-lei n.º 1.881/81 e da Lei Complementar n.º 91/97, art. 3º.

Como podemos perceber, há uma redistribuição financeira que propicia a migração de recursos entre Estados e municípios e a computação dessas transferências como receita de impostos dos entes beneficiados possibilita que parte desses recursos componha a receita vinculada à educação.

Além dos impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, ou seja, tributos arrecadados diretamente pelos entes federados há a previsão de outras fontes de captação de recursos para a educação definidas na Constituição de 1988 e na LDB de 1996, entre essas: as receitas provenientes das operações de crédito e das receitas de loterias.

Na atual LDB, por meio do artigo 68, também é disciplinada questões relacionadas à vinculação dos recursos para a educação, onde consideram-se recursos públicos a serem aplicados com educação: as receitas de impostos próprios da União, Estados, Distrito Federal e dos municípios; receitas de transferências constitucionais e outras transferências; receita do salário educação e outras contribuições sociais; receita de incentivos fiscais e outros recursos previstos em lei (BRASIL, 1996).

Dentre as contribuições sociais o chamado “salário educação” criado em 1964 incide sobre o lucro das empresas em geral e das entidades públicas e privadas vinculadas ao Regime Geral da Previdência Social constitui-se desde então em fonte de recurso financeiro adicional para o gasto em educação. Subscrevendo Melchior (1993) o “salário educação” tem se constituído em uma salvaguarda no que se refere a aplicação de recursos para MDE.

Atualmente a arrecadação do “salário educação” é definida pelo Art. 212, § 5º, da Constituição de 1988, é regulamentada e prevista também pelas leis nº 9.424/96 e 9.766/98, Decreto nº 6003/2006, Lei nº 11.457/2007 e a Lei 11.494/2007. É calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais. Com a edição da Lei nº 11.457/2007, a contribuição social do salário-educação – que era recolhida pelo INSS e pelo próprio FNDE – passou a ser feita pela Secretaria de Receita Federal do Brasil – RFB e posteriormente transferida ao FNDE para repartição das cotas.

Do montante arrecadado é deduzida a remuneração da RFB, correspondente a 1% (um por cento), a título de taxa de administração. O restante é distribuído em cotas pelo FNDE, observada em 90% (noventa por cento) de seu

valor a arrecadação realizada em cada estado e no Distrito Federal, da seguinte forma: **cota federal** - correspondente a 1/3 do montante dos recursos, é destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização da educação básica;

**cota estadual e municipal** - correspondente a 2/3 do montante dos recursos, é creditada mensal e automaticamente em favor das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica. É integralmente redistribuída entre os estados e seus municípios, de forma proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica das respectivas redes de ensino apurado no censo escolar do exercício anterior ao da distribuição. Os 10% restantes do montante da arrecadação do salário-educação são aplicados pelo FNDE em programas, projetos e ações voltados para a universalização da educação básica.

Outras fontes que constituem recursos para a educação são as operações de crédito, e o financiamento de projetos por organismos internacionais, tanto um quanto outro, concedidos e influenciados dentro da lógica da diminuição do Estado em relação às políticas sociais. Assim os princípios neoliberais na educação são introduzidos segundo França (2004) por organismos multilaterais como:

[...] Banco Mundial - BIRD<sup>43</sup>, Fundo Monetário Internacional - FMI entre outros. Porém, com a reforma da educação na década de 1990, em que o financiamento do ensino fundamental respaldado pela Emenda Constitucional nº 14/96 e pela Lei nº 9.424/96 que criou o Fundef, a política de financiamento - vinculação e redistribuição de recursos, ou seja, de racionalização fiscal, tornou-se mais visível (FRANÇA, 2004, p. 1).

No entendimento de Oliveira (1999):

---

<sup>43</sup>O BIRD oferece empréstimos e assistência para o desenvolvimento a países de rendas médias com bons antecedentes de crédito. Para isto, levanta grande parte dos seus fundos com a venda de títulos nos mercados internacionais de capital.

[...] embora a política de crédito do Banco Mundial à educação se autodenomine cooperação ou assistência técnica, o co-financiamento constitui modelo de empréstimo do tipo convencional, tendo em vista os pesados encargos que acarreta e também a rigidez das regras e as condições financeiras e políticas inerentes ao financiamento comercial. Assim, os créditos concedidos à educação são parte de projetos econômicos que incitam a desobrigação estatal das políticas sociais em detrimento de uma maior participação do mercado e do capital e, que integram a dívida externa do país para com as instituições bilaterais, multilaterais e bancos privados (OLIVEIRA, 1999, p. 64).

Para Melchior (1993), a vinculação permite assegurar o fluxo mínimo e estável de recursos que, se não suficientes, pelo menos garantem algum nível de manutenção do sistema escolar em funcionamento. Tem se constituído como um protetor dos recursos educacionais, à medida que as oscilações econômicas e principalmente os programas de governo acarretam medidas de contenção financeira e conseqüente diminuição desses recursos.

## **2.2 A POLÍTICA DE FUNDOS NAS REFORMAS EDUCACIONAIS: as mudanças na estrutura de financiamento da educação básica instituídas pelo Fundef e Fundeb.**

### **2.2.1 OS ANTECEDENTES PARA AS REFORMAS EDUCACIONAIS NO BRASIL**

Antes de adentrarmos nas alterações ocorridas na forma e nos mecanismos de financiamento da educação básica, é conveniente procedermos a descrição do contexto em que essas alterações tomam corpo e se materializam na política educacional do Brasil.

As mudanças ocorridas na política educacional dos anos 1990 devem ser compreendidas como parte de um contexto de redefinição do papel do Estado, em uma fase de reestruturação do modo de produção capitalista.

Essas mudanças referem-se a um conjunto de reformas educacionais que transformaram o sistema público de ensino, justificadas pelo discurso de elevar os padrões de qualidade e eficiência da educação. Tais reformas podem ser compreendidas por um conjunto de leis, resoluções e portarias expedidas pelo governo (SHIROMA *et. al.* 2004).

Vários mecanismos são implementados de acordo com os princípios que orientam a “nova” administração do Estado. Entre esses, a descentralização das políticas educacionais que não necessariamente correspondeu à autonomia das unidades e dos sistemas de ensino, traduzindo-se em medidas de desconcentração da gestão e execução, limitando-se à transferência de tarefas e responsabilidades, que refletem os interesses do poder central em diminuir sua participação financeira nessa área, embora tais políticas tenham se apresentado pelo discurso da descentralização e de fortalecimento da gestão democrática (OLIVEIRA, 2005).

Além disso, segundo a autora verifica-se ainda uma tensão entre descentralização/centralização como uma das bases da política educacional dos anos 1990. De acordo com Casassus (2001), o Estado centralizou o controle por meio de mecanismos de avaliação, regulando a descentralização do financiamento da educação com o Fundef e do repasse de dinheiro direto para as escolas por meio de medidas como o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE<sup>44</sup>.

A análise desse processo evidencia que o impulso descentralizador vem acompanhado de um efeito centralizador no contexto da redefinição do papel do Estado. Casassus (2001, p. 20) afirma que “enquanto houver mecanismos centralizadores de controle dos sistemas educacionais, não é possível implementar uma descentralização livre do paradoxo da centralização”.

Segundo Oliveira (2005), o ciclo de reformas empreendidas nos sistemas educacionais em diversos países fez emergir um novo modo de regulação de políticas educacionais amparado na descentralização da execução e na centralização da formulação e do controle sobre os resultados. A autora faz alusão ao número significativo de estudos e pesquisas que tratam sobre as novas formas de regulação na educação no contexto da reforma do Estado.

Oliveira (2005) mencionou vários estudos referentes à gestão, correlacionando-os à problemática da regulação educacional, a autora destaca:

---

<sup>44</sup>Criado em 1995, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) tem por finalidade prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial, mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público.

A gama de estudos e pesquisas nesse campo, no que se refere à gestão – a tensão entre descentralização e centralização; autonomia financeira e administrativa e sistemas nacionais de avaliação; autonomia pedagógica requerida das escolas e as prescrições curriculares, entre outros – pode ser considerada correlata à problemática da regulação educacional. (...) nos últimos anos o campo de pesquisa em política educacional tem trazido importantes contribuições à compreensão do cenário em mudança no que diz respeito a uma nova regulação educativa, ainda que no Brasil tais contribuições não tenham adotado diretamente o conceito de regulação (OLIVEIRA, 2005, p. 10).

De acordo com a autora, assistimos no Brasil a consecução destas medidas seguindo a tendência manifestada em outros países. A referida década de 1990 se configura como o período candente das reformas do Estado, inclusive no âmbito educacional, evidenciando um novo modo de intervenção entre os entes federados. As reformas empreendidas se respaldaram em duas grandes conferências que se configuraram como marco referencial para as alterações na educação.

A primeira, Conferência Mundial de Educação para Todos, ocorrida em Jomtien, Tailândia, em 1990, por convocação da ONU, UNESCO, UNICEF, PNUD e BM. Estavam presentes os países mais populosos do mundo: Brasil, México, China, Índia, Paquistão, Bangladesh, Egito, Nigéria, Indonésia. Nela foram estabelecidos consensos para servir de base para os Planos Decenais de Educação direcionados, principalmente, para os países menos desenvolvidos, incluídos no plano da “Declaração Mundial de Educação para Todos”.

A segunda, ocorrida em 1993, na Índia, na qual foi assinada a “Declaração de Nova Delhi” revalidando os compromissos assumidos na ocasião da Conferência Mundial de Educação para Todos. Foram estabelecidas estratégias e diretrizes a serem implementadas pelos países participantes e, portanto, incorporadas ao Plano Decenal Brasileiro de Educação.

Desse modo, os países deveriam se empenhar em dirimir as desigualdades sociais por meio da educação, concebida como o mecanismo de mobilidade social e distribuição de renda, possibilidade de acesso ao mercado de trabalho e contenção da pobreza. Portanto, segundo Oliveira (2006), a educação dirigida à formação para o trabalho e a educação orientada para a gestão e disciplina da pobreza constituem o duplo enfoque nas reformas educacionais na América Latina na referida década de 1990. Para a autora, tais reformas se traduzem em novos modos de regulação das

políticas públicas, uma vez que, impõe um conjunto de medidas que são incorporadas à legislação e organização do sistema de ensino brasileiro.

Nesse contexto, se destaca o Fundef, como a principal política de financiamento e reorganização da lógica da oferta e manutenção da educação básica, tendo foco o ensino fundamental, onde a interferência se dará de forma mais profícua por ser de responsabilidade concorrente tanto de Estado e municípios, ou seja, se cria uma estrutura de cooptação de recursos com interferência direta nas responsabilidades dos referidos entes.

Vejamos no próximo item as peculiaridades da política de Fundos no financiamento da educação básica pública. Primeiramente com Fundef e em seguida como seu sucessor, o Fundeb.

### 2.2.2 A POLÍTICA DE FUNDOS NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Segundo análise de MARTINS (2009) as propostas de constituição dos fundos na área educacional remontam à primeira metade do século XX, pela importância política que ganhou as questões relacionadas ao financiamento a Educação, merecendo, portanto, ingressar na agenda das políticas públicas. Segundo o autor o debate deu-se sob o impulso do movimento dos educadores pioneiros, reunidos na Associação Brasileira de Educação, cujo objetivo de desenvolver a educação levou à apresentação de propostas para a futura Constituição de 1934. Estes preconizavam a presença forte do Estado, vinculação de recursos de impostos à educação e sua gestão por meio de fundos – dois elementos que originalmente apareciam de forma complementar, mas que foram dissociados na redação da Constituição (SENA, 2009).

Os fundos, que originalmente deveriam gerir os recursos vinculados, passaram a ser constituídos por sobras orçamentárias, perdendo, assim, sua relevância como mecanismo de financiamento em face de sua baixa capacidade de acumular o montante necessário de recursos para financiar a educação. A vinculação passou a ser, a partir daí, o grande eixo do debate acerca do financiamento (MARTINS, 2009).

Sobre a noção de “fundos”, de acordo com o direito financeiro, o *fundo* é um conceito que remete à reunião de recursos de diferentes fontes e sua separação para uma destinação específica ou, na expressão de Harada (2001, p. 99), os fundos constituem reservas de certas receitas públicas para a realização de determinados objetivos ou serviços de interesse público. A concepção básica desses Fundos é a de se criar uma conta específica para os recursos de determinada função, dificultando o uso desses recursos para além dos programas e ações da área. Isso não impede o desvio das verbas, mas dificulta.

Botelho (2001) entende que os fundos públicos não têm a natureza das pessoas jurídicas e com elas não se confundem, embora integrem suas metas. Para o autor, são:

[...] em verdade, uma rubrica, uma conta, uma referência contábil, gráfica, da separação feita, por determinação da lei, de recursos públicos cujo destino deva ser a remuneração – comandada pela lei que o institua – de determinadas e especiais atividades ligadas ao interesse coletivo. Em resumo, o fundo público tem origem constitucional e assume caráter jurídico de conta especial do orçamento público anual, segundo previsão feita tanto no orçamento plurianual quanto na norma (igualmente ânua) de diretrizes orçamentárias (BOTELHO, 2001, p. 72-74).

Desse modo, os fundos têm também, se constituído em instrumento para redistribuição intergovernamental de parcela da receita tributária dentro de cada território estadual, baseado em critério explícito e pré-definido (como nos casos de Fundef e Fundeb), possibilitando a manutenção de um nível mínimo de despesas anuais. Servem, também, como instrumento de delegação de competências, não só aos entes federados, mas também à sociedade civil pela sua participação nos conselhos gestores desses fundos.

Nessa perspectiva, para Davies (2006) a própria vinculação constitucional de um percentual mínimo de recursos como a instituída para o financiamento da educação se constitui como uma espécie de fundo, uma vez que direciona um aporte de recursos para determinada área, no caso, a educação. No entanto, segundo o autor, sem uma regulamentação específica, pois a criação de fundos com regulamentação própria só veio a ocorrer a partir da Constituição de 1946 e com a LDB de 1961.

Davies (2006), ainda ressalta que não há dúvidas quanto a necessidades de manter percentuais mínimos de vinculação para o financiamento da educação. No entanto, para ele, há questões que precisariam ser mais bem analisadas no que se refere à constituição dos Fundos, pois estes não acoplam todas as fontes de recursos dos governos e não se baseiam, segundo o autor:

(...) nas necessidades de uma educação de qualidade, qualquer que seja a definição dada a ela, mas sim num percentual fixo e inflexível dos impostos, que é tido pelas autoridades como limite máximo, e não mínimo, como prevê a vinculação para a educação. Ora, a referência para uma educação de qualidade para todos não pode ser o percentual mínimo dos impostos, mas sim *no* mínimo este percentual. Não é por acaso que a imensa maioria dos governos alega aplicar apenas o percentual mínimo, como se isso fosse suficiente para atender as necessidades educacionais da população (DAVIES, 2006, p. 755).

Nessa direção, Gemaque (2004) na intenção de compor uma definição sobre esses fundos faz referência à Lei Complementar nº 4.320/64 que entre outras coisas, dispõe em seu art. 71 que se constitui como fundo “o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços”.

Complementando, Gemaque (2004) ainda comenta que:

[...] os fundos financeiros constituem-se em possibilidades de promoção e desenvolvimento de uma área deficitária, a partir da canalização de recursos de uma ou de várias procedências, e, fundamentalmente implementam determinado tipo de gestão, ao focalizarem a aplicação dos recursos sob regras específicas (GEMAQUE, 2004, p. 33).

Assim, de certa forma, os fundos sempre estiveram presentes, como alternativas e fontes para o financiamento da educação pública no Brasil, tendo existido uma grande quantidade deles: fundos para o ensino primário, para o ensino médio, ensino superior, para o financiamento da educação de modo geral.

No entanto, é na década de 1990, sobre os auspícios da reforma do Estado que temos a reintrodução da política de Fundos como a principal estratégia de racionalização de recursos na área da educação pela via da focalização do financiamento no ensino fundamental – com o Fundef.

O Fundef e posteriormente o Fundeb são parte de uma política deliberada do governo central de redefinição do papel das três esferas de governo em relação ao ensino fundamental e posteriormente à educação básica como um todo. A União toma o papel coordenador do financiamento por meio dessa política, estabelecendo os critérios de redistribuição de recursos, deixando a execução dos gastos a cargo dos governos estaduais e municipais. A gestão do ensino fundamental e da educação básica, ao menos em tese, continua a ser partilhada pelas esferas estaduais e municipais de governos, mas os recursos passaram ser distribuídos de acordo com o tamanho de suas redes de ensino (OLIVEIRA, 2005).

Para Martins (2005b) segundo o estabelecido na legislação que fundamenta a educação brasileira (C.F 88, LDB/96, PNE, Leis do Fundef e do Fundeb), os Fundos propõe-se uma alternativa redistributiva para o financiamento educacional, de forma a propiciar que os entes federativos com menos recursos, atinjam um patamar mínimo recursos para a educação.

Segundo Shiroma (*et. al.* 2004) é a partir da Conferencia de Educação para Todos realizada em Jomtien que é retomada as discussões a cerca da constituição de Fundos para financiar, através de recursos específicos a educação. Por meio do Plano Decenal de Educação, elaborado naquela Conferencia, que se assumem os seguintes objetivos: universalizar o ensino fundamental e erradicar o analfabetismo; “incrementar os recursos financeiros” para a manutenção e para investimentos na qualidade da educação básica; conferindo maior eficiência e equidade em sua distribuição e aplicação.

Dessa forma, para Vazquez (2001) apesar da vinculação de receitas das três esferas de governo, a Constituição de 1988 não definiu claramente as responsabilidades de cada uma delas pela oferta dos diversos níveis de ensino. Dessa maneira, no caso específico do ensino fundamental, a ausência da definição das competências na Lei Maior fez com que oferta deste nível de ensino se desenvolvesse de forma bastante diferenciada nas 27 unidades da federação.

Esta ausência na determinação de responsabilidades das esferas de governo produziu algumas distorções na oferta do ensino fundamental. Nos Estados da Região Nordeste, o ensino fundamental é, predominantemente, oferecido pelos municípios, enquanto nos Estados da Região Sudeste as redes de ensino fundamental são, na maioria, mantidas pelos governos estaduais. Este quadro desigual de repartição das responsabilidades pela oferta do ensino

fundamentalgerou graves desequilíbrios, pois não havia relação entre recursos destinados à educação e oferta de ensino nas esferas de governo (VAZQUEZ, 2001).

Em meio a esse contexto surgem as proposições acerca da criação de um fundo e é apresentado o protótipo do Fundef, a PEC 233, como foi denominada a proposta do Governo FHC, passou por várias discussões e emendas, que procuravam minimizar os efeitos danosos da implantação do Fundo. Dentre as tentativas de modificação, encontravam-se: (i) ampliar o Fundo para a Educação Básica; (ii) definir o Piso Salarial Profissional Nacional; (iii) indisponibilidade dos recursos vinculados à renúncia fiscal; aumento de recursos para educação, com a criação de novas fontes, entre outras (MONLEVADE, 2000).

Após a apreciação realizada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, a aprovação final deu-se no dia 12 de outubro de 1996, constituindo a Emenda Constitucional n.º 14/1996. A Emenda distribui claramente as responsabilidades e competências das esferas de governo pela oferta dos níveis de ensino. A Emenda altera o artigo 211 da Constituição Federal, que passa a ter a seguinte redação:

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

§ 1º A união organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (BRASIL, 1996).

As mudanças introduzidas pela Emenda 14/96 priorizaram a oferta do ensino fundamental obrigatório, para tanto, foi alterado o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determinando que os Estados, Distrito Federal e municípios destinassem a esse nível de ensino não menos de 60% dos recursos vinculados à educação, durante os primeiros dez anos após a sua promulgação.

Dessa forma, a Emenda Constitucional n.º 14 criou uma subvinculação de 60% nos 25% destinados à educação, o que correspondia a 15% dos recursos provenientes de impostos e transferências. Esses recursos deviam ser aplicados por Estados, Distrito Federal e municípios na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização do ensino obrigatório e a remuneração<sup>45</sup> condigna do magistério da educação fundamental.

Antes da aprovação da Emenda 14/96, a constituição obrigava, por lei, a aplicação de 50% dos recursos federais destinados ao ensino fundamental. De acordo com as modificações da emenda - disposto no art. 60 ADCT § 6º - a União passou a aplicar “na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental nunca menos de 30% dos 18% de recursos destinados à educação”.

Dessa forma, se redefiniu o papel do governo federal no financiamento deste nível de ensino. A participação da União, na retórica, passou a se concentrar na função redistributiva e supletiva, de garantir padrão mínimo e equalização da qualidade de ensino e correção das desigualdades regionais.

Por fim, o artigo 60 da ADCT §1º, alterado pela Emenda 14/96 e posteriormente a lei 9.424/96<sup>46</sup> determinavam que a distribuição dos recursos destinados ao ensino fundamental entre Estados e seus municípios, dar-se-ia mediante a criação de um fundo contábil, no âmbito dos Estados e Distrito Federal: o Fundef.

---

<sup>45</sup>Constituída pelo somatório de todos os pagamentos devidos (salário ou vencimento, décimo terceiro salário, décimo terceiro salário proporcional, um terço de adicional de férias, férias vencidas, proporcionais antecipadas, gratificações, horas extras, aviso prévio, gratificações ou retribuições pelo exercício de cargos ou função de direção ou chefia, salário-família, etc.). Ao profissional do magistério, e dos encargos sociais (previdência e FGTS) devidos pelo empregador correspondente à remuneração paga com esses recursos aos profissionais do magistério em efetivo exercício, observada sempre a legislação federal, estadual e municipal sobre a matéria (Manual de Orientação do Fundef, 2004, p. 14).

<sup>46</sup>A lei 9.424/96 sofreu três vetos presidenciais, sendo um deles o que excluiu as matrículas da Educação de Jovens e Adultos (Ensino Supletivo Fundamental) do cálculo para a redistribuição dos recursos do Fundef. Porém, os recursos do Fundo podiam ser utilizados no financiamento do Ensino Supletivo, mas a lei não previa verbas adicionais destinadas para este fim, o que discriminou este tipo de ensino. Como o Fundo era exclusivo para o ensino fundamental, também eram desconsideradas as matrículas de outros níveis de ensino (infantil e médio).

## **2.3 A REGULAÇÃO NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA POR MEIO DO FUNDEF E DO FUNDEB**

### **2.3.1 O FUNDEF: características e efeitos**

A partir de 1996 buscou-se corrigir as distorções existentes no sistema educacional brasileiro com a reestruturação e reforma do ensino fundamental instituída por três alterações na legislação vigente: 1) a Emenda Constitucional n.º 14, que distribuía claramente as responsabilidades e competências das esferas de governo pela oferta dos níveis de ensino; 2) a Lei n.º 9.394/ 96, que alterava a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB); e, 3) a Lei n.º 9.424 de 1996 que estabelecia a criação e a forma de funcionamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – o Fundef. Esse conjunto de legislação deu, segundo o discurso oficial, prioridade a erradicação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental, conforme estabelecido nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>47</sup>.

O Fundef tinha um caráter extremamente redistribuidor, buscando a equalização das diferenças de capacidade de financiamento da educação inter-regionais. Antes do Fundo os recursos originados pela arrecadação de impostos deveriam ser destinados por cada ente da federação no mesmo local de sua competência, independente de sua necessidade. Assim, havia municípios que tinham baixa capacidade de arrecadação e muitas necessidades e vice-versa. Com a criação do Fundef, essa disparidade foi amenizada, pois a distribuição de recursos deveria obedecer regras relativas à quantidade de alunos matriculados na rede. Por outro lado, a União tinha o papel de estabelecer e garantir um piso mínimo de investimento per capita, o que dava o caráter de equalizador entre os Estados (NEGRI, 1996).

Além das estratégias já comentadas, de acordo com Gemaque (2004) o Fundef surgiu para fazer jus aos objetivos estabelecidos pelo Plano Decenal de Educação, que a partir dos objetivos de universalizar o Ensino Fundamental e erradicar o analfabetismo, o Brasil deveria “incrementar os recursos financeiros para

---

<sup>47</sup>A ADCT previa que, nos dez primeiros anos da promulgação da CF/88, o Poder Público desenvolveria esforços na erradicação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental e deveria aplicar não menos de 50% dos recursos relativos ao artigo 212 da CF/88. A emenda nº 14 previa a criação do Fundef, de forma que os Estados, Municípios e Distrito Federal deveriam destinar não menos de 60%, e a União não menos de 30%, dos recursos relativos ao art. 212da CF/88 para o fundo.

manutenção e para investimentos na qualidade da educação básica, conferindo maior eficiência e equidade em sua distribuição e aplicação”.

No Plano Decenal de Educação para Todos destaca-se que esse objetivo seria alcançado mediante a adoção das seguintes estratégias:

- a) reestruturando o atual quadro de distribuição, entre níveis de governo, dos recursos fiscais e dos encargos de expansão e desenvolvimento e de manutenção e operação, para reduzir os efeitos dos diferenciais de capacidade fiscal, institucional e administrativa;
- b) criando fundos e mecanismos não convencionais de financiamento a programas e projetos inovadores em qualidade educacional e de equalização social de oportunidades, especialmente nas grandes concentrações demográficas de pobreza (regiões metropolitanas, cidades de porte médio e áreas rurais críticas);
- c) incrementando, em função das prioridades definidas, os gastos públicos acima dos níveis mínimos constitucionalmente determinados (Plano Decenal de Educação Para Todos, 1993, p. 16-17).

Essas estratégias foram, de certo modo, incorporadas ao modelo de operacionalização do Fundef, que se constituiu em fundo de natureza contábil, criado no âmbito de cada Estado, instituído automaticamente no ano de 1998<sup>48</sup> e formado com recursos próprios dos Estados, municípios e do Distrito Federal, sendo complementado pela União nas situações em que a relação entre recursos disponíveis e número de matrículas resulte em valor inferior ao custo-aluno/ano mínimo previsto para o exercício. Compõem o Fundef as seguintes verbas:

Lei 9.424/96 - Art. 1º. (...)

§ 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;

---

<sup>48</sup>O Estado do Pará antecipou a implementação do FUNDEF em julho de 1997, esta antecipação era facultativa segundo a lei 9.424/96.

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; e

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.

Sancionado em 1996, o Fundef foi pautado na promessa de que revolucionaria a educação ao promover: justiça social, equidade no gasto aluno, descentralização do ensino e redução das disparidades regionais no que se refere ao gasto com educação básica. Destinado a financiar **exclusivamente** ao ensino fundamental, instituído no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, cujo principal objetivo era assegurar a universalização do atendimento, a qualidade do ensino fundamental e a remuneração condigna do seu magistério, ancorava-se na lógica de que o problema central do financiamento da educação residia no seu gerenciamento, decorrente da incompatibilidade entre o atendimento às matrículas e a capacidade fiscal dos entes federados, ou seja, haviam municípios com arrecadação insuficiente para custear as demandas do ensino fundamental, daí a lógica redistributiva. Consistia, portanto, num Fundo de gerenciamento e redistribuição de recursos no âmbito dos Estados e não de captação de novos recursos, pois era constituído da subvinculação de alguns recursos já destinados à educação (GEMAQUE, 2004).

Assim sendo, na regulamentação do Fundef, os seguintes critérios foram estabelecidos para definição e operacionalização das transferências devidas aos Estados e Municípios:

- O Fundo era de âmbito Estadual, o que significa afirmar que não houve inter-relacionamento e transferência de recursos entre governos localizados em Estados diferentes. A redistribuição financeira ocorreu entre o governo estadual e seus municípios, e entre os próprios municípios, localizados dentro de cada um dos 26 Estados, de forma independente (no Distrito Federal a movimentação de recursos não ocorria devido a existência de apenas um governo);
- Os valores devidos a cada governo (estadual ou municipal) obedeciam à proporcionalidade do número de alunos do ano anterior (dados do Censo Escolar), atendidos em cada rede de ensino, tomando-se o universo de alunos no âmbito do respectivo Estado;
- Os créditos dos recursos eram automáticos e ocorreram com a mesma periodicidade dos repasses dos recursos das fontes “mães”, ou seja, a parcela proveniente do FPM era creditada nos mesmos dias em que era creditado o FPM, o mesmo ocorria com as parcelas provenientes do FPE, ICMS, IPlexp e Desoneração de Exportações;
- O valor creditado resultava do valor arrecadado, oscilando, portanto, em função do comportamento das receitas (contribuição dos Estados e Municípios);
- A Complementação da União quando ocorria era creditada em parcelas mensais, definidas por Estado, cujos valores eram previamente publicados pelo Ministério da Fazenda;
- A União era obrigada no texto legal a assegurar o valor mínimo nacional por aluno/ano, quando o valor per capita nos Estados era inferior ao valor mínimo nacional;
- O valor mínimo nacional por aluno/ano era fixado por ato do Presidente da República e sua definição devia tomar como referência a relação entre a previsão da receita total para o Fundo e o número de alunos do ano anterior, acrescido de novas matrículas, de forma que o valor fixado não deveria ser inferior ao valor resultante dessa relação (Art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.424/96).

Na visão de Bianchetti (1996) a política do Fundef, enquanto estratégia de financiamento da educação (orientada por agentes internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional) imprimiu uma racionalidade técnica que resultou na diminuição da participação da União no que concerne ao aporte de recursos para a educação básica. Sob a influência desses agentes, os princípios de

racionalização financeira e de descentralização apresentavam-se como soluções viáveis para os intentos de redução de gastos na área social, e em específico os gastos com educação. A esse respeito, Bianchetti (1996, p. 103) esclarece que “a descentralização, como estratégia de eficiência administrativa e de redução de custos, é considerada como um valor universal, baseado no princípio da eficácia dos controles das unidades menores”.

De acordo com a autora, tanto a descentralização da execução dos recursos quanto racionalização destes, possibilitaram à União diminuir sua presença no que se refere às co-responsabilidades com a gestão dos sistemas educacionais no âmbito dos demais entes federados.

Para Oliveira (2005), as mudanças que ocorreram decorrentes da LDB de 1996 e nessa esteira também da criação do Fundef corresponderam também à transferência de responsabilidades para outros agentes fora da administração pública, uma vez que conclamavam a participação da sociedade civil na fiscalização da gestão das políticas educacionais, o que permitiu a inclusão de diversos atores sociais que passaram a desempenhar o papel de co-responsáveis pelo desenvolvimento do sistema educacional.

Nessa perspectiva, podemos considerar que o Fundef representou um esforço do governo central em regular a relação entre as três esferas de governo principalmente no que se referem aos mecanismos de composição e distribuição das receitas. O fundo propiciou a regulação da redistribuição de recursos dentro dos Estados, e entre as redes municipais por meio do critério de números de alunos matriculados no ensino fundamental.

Como exposto no Art. 5º da emenda 14/96.

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os estados e seus municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, e assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, de natureza contábil (BRASIL, 1996).

Como verificamos no parágrafo 1º acima, a emenda reformula as responsabilidades dos entes federados condicionando-os ao atendimento do ensino fundamental. Essa distribuição fez com que houvesse a crescente disponibilidade

dos municípios em oferecer esse nível de ensino em face do recebimento de mais recursos. Isso se coaduna com uma regulação pela União, na perspectiva que induziu os municípios a se responsabilizar ainda mais pelo ensino fundamental.

No entendimento de Negri (1997) por meio da sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao ensino fundamental, introduziu-se um novo debate no financiamento da educação relativo ao “perde e ganha” de recursos nas esferas de governo, após aprovada a legislação do Fundef.

Com o Fundef, montante significativo de recursos dos Estados e municípios eram destinados à composição do fundo estadual, porém só recebiam os recursos, aquelas esferas que possuem alunos matriculados nas redes próprias de ensino fundamental regular.

Dessa forma, de acordo com autores como Negri (1997), Monlevade (1997), Callegari (1997) os municípios que não possuíam matrículas no ensino fundamental eram obrigados a contribuir com os 15% de impostos vinculados ao Fundef, mas não recebiam os recursos do Fundo, pois não possuíam rede municipal de ensino fundamental. Assim, estes municípios perdiam recursos para o governo do Estado e para outros municípios que no caso eram responsáveis pela oferta desse nível de ensino, ou seja, a contribuição desses municípios ao fundo era maior que o valor repassado proporcional ao número das matrículas existentes na rede municipal de ensino fundamental.

Assim, Estados e municípios que ofereciam o ensino fundamental recebiam dinheiro para custeá-lo a partir do quantitativo de alunos que possuíam nessa etapa de ensino. Esse mecanismo implicou na circulação de recursos, no âmbito dos Estados, entre as redes municipais de ensino, pois possibilitou que as receitas migrassem dos municípios que mantinham um menor número de matrículas no ensino fundamental para àqueles que possuíam a maior quantidade de alunos nesse nível de ensino, levando várias redes municipais à perda de receitas geradas no âmbito do próprio município.

Outro mecanismo regulando a relação entre as esferas de governo no âmbito do Fundef era a definição, pelo governo federal, de um mínimo a ser investido por aluno/ano. Nos Estados ou municípios em que o valor *per capita* era inferior ao mínimo a ser investido, a União ficava encarregada de complementar a diferença, ou seja, o governo federal, por intermédio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação—FNDE deveria assegurar a

diferença correspondente, mediante crédito de parcelas mensais na conta específica do Fundef de cada Estado.

Dessa forma, a União tomou para si a função de redistribuir e complementar os recursos nos Estados com receitas menores. Sobre a complementação da União, o art. 5º da Emenda Constitucional 14/96 estabelecia que:

Art. 5º. É alterado o art. 60 do ADCT e nele são inseridos novos parágrafos, passando o artigo a ter a seguinte redação:

"Art. 60 (...)

§ 3º. A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 4º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

§ 6º. A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal (BRASIL, 1996).

A partir disso a complementação financeira da União destinada aos Estados que não alcançavam o valor mínimo aluno/ano deveria levar em conta os resultados do censo escolar do ano anterior à distribuição e de estimativas das receitas tributárias e de transferências destinadas à educação, incluindo recursos no âmbito dos governos estadual e municipal.

Podemos perceber que está lógica desde o início esteve incompatível com a realidade das redes de ensino uma vez que se baseava em dados anteriores e certamente defasados em relação ao exercício em que os recursos deveriam ser aplicados.

Ainda a esse respeito, a redação do art. 6º da Lei no 9.424/96 sugere que o decreto presidencial que determinava o valor *per capita* mínimo teria como parâmetro a média nacional (BRASIL, 1996). Constava no texto legal que esse valor nunca seria inferior ao quociente entre as receitas previstas para o Fundef e

asmatrículas totais do ensino fundamental regular<sup>49</sup> no ano anterior, acrescidas das estimações de novas matrículas. O presidente teria que determinar um gasto aluno/ano mínimo pelo menos equivalente a esse quociente, configurando uma política de caráter redistributivo, que supostamente, de acordo com a Lei do Fundef, garantiria um patamar básico de qualidade no ensino fundamental oferecido no Brasil.

Vale lembrar ainda, de acordo com Davies (1999), que importantes alterações foram realizadas especialmente pela Emenda Constitucional nº 14/1996, no que se refere a alterações do percentual da receita do governo federal vinculada à educação. Esse percentual diminuiu de 9,0% para 5,4%, podendo-se registrar, uma queda de 40% do montante “que deveria aplicar na erradicação do analfabetismo e na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental” (DAVIES, 1999, p. 5). Com os mecanismos da lei do Fundef, o governo federal, segundo o autor, aproveitou para se afastar ainda mais de suas obrigações constitucionais, transferindo, de modo intenso, para os Estados e municípios, a tarefa da educação e, como se não bastasse, suprimindo os investimentos legais - por meio da Desvinculação de Receitas da União DRU<sup>50</sup> - a ela destinados e tão necessários à sua plena e digna efetivação.

Para Negri (1997), é importante ressaltar que o gasto mínimo não necessariamente correspondia ao valor efetivamente aplicado por aluno na educação pública fundamental, podendo representar um valor potencial ou mínimo, dependendo da disponibilidade de receitas em cada Estado. O valor necessário para que as unidades federadas mais carentes atingissem o gasto anual mínimo por aluno era repassado pelo governo federal à fundo perdido (NEGRI, 1997).

De acordo com Negri (1997) o Fundef representou:

---

<sup>49</sup>A lei 9.424/96 sofreu três vetos presidenciais, sendo um deles o que excluiu as matrículas da Educação de Jovens e Adultos (Ensino Supletivo Fundamental) do cálculo para a redistribuição dos recursos do Fundef. Porém, os recursos do fundo podiam também ser utilizados no financiamento do Ensino Supletivo, mas não havia verbas adicionais destinadas para este fim.

<sup>50</sup>A DRU foi criada em 1994 pelo governo FHC com o nome de Fundo Social de Emergência. Depois passou a ter o nome de Fundo de Estabilização Fiscal e, finalmente, Desvinculação dos Recursos da União, Proposta do Ministério da Fazenda, de 4 de julho de 2004.

(...) uma minirreforma tributária, ao introduzir nos critérios da partilha e de transferências de parte dos recursos de impostos uma variável educacional – o número de alunos, equalizando o valor a ser aplicado por aluno, no âmbito da unidade da federação (NEGRI, 1997, p. 28).

Quanto aos recursos do Fundef, a legislação determinava que, no mínimo, 60% dos seus recursos deveriam ser destinados a remuneração dos profissionais do magistério, enquanto a outra parcela de, no máximo, 40% deveria ser aplicada nas despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

A vinculação de, no mínimo, 60% dos recursos do fundo para a remuneração do magistério em efetivo exercício<sup>51</sup> no ensino fundamental, visava garantir a remuneração condigna para esta categoria, com o objetivo estratégico de valorizar o magistério.

Os recursos referentes à parcela mínima de 60% só podiam, no período dos cinco anos iniciais de vigência do fundo, utilizados para capacitar os professores leigos, sem qualificação mínima. Para o treinamento e aperfeiçoamento dos docentes que já tinham a formação mínima exigida deveriam ser utilizados os recursos referentes à parcela máxima de 40%. Da mesma forma que estes deveriam ser também utilizados a partir dos critérios estabelecidos nos artigos 70 e 71 da Lei 9.394/96.

Para Gemaque, apesar dos objetivos propostos ao Fundef, podemos considerar que ao final este se caracterizou como medida paliativa e até nociva em relação aos problemas que deveria sanar, pois as disparidades no gasto-aluno entre os Estados estavam sendo ampliadas. Apesar da expansão das matrículas e do fluxo de recursos entre as redes de ensino estadual e municipal, as condições de ensino e a valorização do magistério não foram alteradas significativamente. Uma das principais razões para esse resultado foi a de que a participação da União no combate às desigualdades educacionais, por meio do Fundo, não correspondeu às necessidades e expectativas, tanto por descumprir a lei quanto pela ausência de novos aportes de recursos para a educação (GEMAQUE, 2004).

---

<sup>51</sup> É caracterizado pela existência de vínculo definido em contrato próprio celebrado de acordo com a legislação que disciplina a matéria, atuação, de fato, do profissional do magistério no ensino fundamental público. Os afastamentos temporários previstos na legislação, tais como férias, licença-gestante ou paternidade, licença para tratamento de saúde, não caracterizam ausência ao efetivo exercício (Manual de Orientação do Fundef, 2004, p. 14).

Duarte (2005) afirma ter sido baixa a capacidade da “engenharia política do financiamento da educação após 1996” na redução das desigualdades de recursos inter-sistemas de ensino e inter-escolares, tendo a União seu papel de metarregulação aumentado, porém sem ampliar o investimento direto na educação básica.

Para Oliveira (2000) a ideia de que a universalização do ensino fundamental nos termos previstos pela C.F/1988 havia sido obstaculizada pela ineficiência na gestão dos recursos constitucionalmente previstos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino foi o entendimento que levou à proposição do Fundef pelo Governo de FHC. A autora ressalta que o relatório que visou avaliar o Fundef no período compreendido entre 1997 e 2002 corroborou tal entendimento explicitando que as regras de financiamento definidas na C.F/1988 revelaram-se limitadas para produzir as mudanças estruturais e qualitativas necessárias ao ensino fundamental, já que a legislação não contemplava mecanismos reguladores que fossem capazes de assegurar a efetiva aplicação das verbas destinadas à educação e, além disso, pela ausência de uma definição clara das responsabilidades a serem assumidas pelos estados e municípios no tocante à demanda pelos diferentes níveis de educação.

### 2.3.2 A IMPLEMENTAÇÃO DO FUNDEB

A criação do Fundef em 1996 foi, sem dúvida, uma das mais importantes mudanças ocorridas na política de financiamento da educação no Brasil nas últimas décadas, seja por seus aspectos positivos e inovadores ou pela manutenção de certas práticas historicamente nocivas para o desenvolvimento das políticas educacionais. Seu principal mérito talvez tenha sido o de proporcionar uma melhor redistribuição dos recursos financeiros educacionais, mediante o critério do número de alunos matriculados, com o objetivo de atenuar a enorme desigualdade regional existente no Brasil.

Vale

ressaltar, também, a contribuição do Fundef quanto ao aperfeiçoamento do processo de ger

enciamento orçamentário e financeiro no setor educacional, bem como ter possibilitado a maior visibilidade na aplicação dos recursos recebidos à conta do Fundo.

Segundo Fernandes (2006) é correto afirmar que a criação do Fundef, 64 anos depois do Manifesto dos Pioneiros, foi de certa forma a distorção das ideias de Anísio Teixeira. Pois o conceito de uma educação básica, obrigatória para todos os brasileiros até os dezoito anos, não esteve presente na formulação do Fundef. Isso porque, a sua implantação contribuiu para a ampliação do atendimento apenas no âmbito do ensino fundamental, deixando, porém, à margem do processo de inclusão as crianças de zero a seis anos (educação infantil) e os jovens que concluíam o ensino fundamental e deveriam acessar ao ensino médio, em uma escala crescente de demanda. Cabe ainda destacar a desconsideração do Fundef em relação aos quase 50 milhões de jovens e adultos que não tinham o ensino fundamental completo e que não foram cobertos pelo Fundef.

Com base nessa necessidade e nas lacunas deixadas pelo Fundef, após um longo período de discussão entre os movimentos de educação e vários setores organizados da sociedade, ligados à área, a proposta de Fundo é reformulada e apresentada, em 1999, pelo Núcleo de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia da Bancada do PT, à Câmara dos Deputados por meio da PEC nº 112/99, que cria o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais da Educação). Entretanto, essa proposta não chegou a ser discutida durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Assim, só em meados de agosto de 2004, com o Partido dos Trabalhadores no governo, o Ministério da Educação (MEC) colocou em debate uma minuta de PEC que tratava da criação de um novo Fundo - o Fundeb, tendo como princípios norteadores: o acesso universal e gratuito à educação pública básica, em todos os níveis, na faixa etária de 0 a 17 anos; a valorização dos profissionais da educação; e a redução das desigualdades com garantia de investimento *per capita* que assegurasse a qualidade no ensino. Ao longo dos debates, no decorrer de 2003 e 2004, houve muitas pressões contrárias à unicidade do Fundo, devido aos problemas de custeio das modalidades e tipos de ensino. Todavia, a proposta de Fundo único acabou prevalecendo e o Fundeb legalmente começou a ganhar forma.

Em junho de 2005, com um atraso de dois anos e meio, o governo, por meio do MEC, encaminhou ao Congresso Nacional a proposta de Emenda Constitucional

para a criação do Fundeb (PEC 415/05). Aprovada sua admissibilidade pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania no dia 29 de setembro daquele ano, passou a tramitar na Comissão Especial de Educação, tendo a deputada Iara Bernardi (PT-SP) como relatora.

Pela proposta, a partir de 2006 e até 2019, a educação básica – que abrange a educação infantil, ensino fundamental e médio, bem como suas modalidades – passaria a ter um fundo de financiamento próprio com vigência de 14 anos. A creche que corresponde uma parte da educação infantil e abrange as crianças de 0 a 3 anos, inicialmente não estava incluída na proposta o que causou uma grande mobilização da sociedade civil, ocasionando o surgimento do movimento “Fundeb para valer”. Este movimento reivindicava, entre outras coisas, a inclusão das creches na proposta orçamentária do Fundeb, foram várias as manifestações e pressões desse e de outros movimentos quando das discussões e emendas à proposta do Fundo que a creche acabou sendo incorporada à proposta de emenda constitucional.

Assim, em 20 de Dezembro de 2006 foi promulgada, pelo Presidente da República (na época, Lula), a Emenda Constitucional de nº 53, que dispõe sobre o Fundeb, o qual, além desta emenda, passou a ser regulamentado na base legal apresentada a seguir: (i) Medida Provisória de nº 339, de 28/12/2006, que regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências sobre o Fundeb; (ii) Lei nº 11.494 de 20/06/2007, que regulamenta o Fundeb; (iii) Resolução nº 1 de 15/02/2007 que trata das ponderações aplicáveis à distribuição dos recursos; (iv) Decreto nº 6.091, de 24/04/2007, que trata dos parâmetros anuais de Operacionalização do Fundeb; (v) Portaria nº 48, de 31/01/2007 que estabelece os procedimentos contábeis para registro dos recursos destinados ao fundo; (vi) Portaria Normativa nº 4, de 27/02/2007 que especifica as ponderações aplicáveis à distribuição proporcional dos recursos advindos do fundo.

O Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – é um fundo de natureza contábil (sem órgão administrativo gestor) e “de âmbito estadual” (isto é, que não pertence à administração da esfera estadual e não pode sofrer retenção).

Em linhas gerais, o Fundeb pode ser definido como um sistema de redistribuição de impostos que garante investimento mínimo por aluno nos Estados e

Municípios. O Fundeb segue o mesmo critério de distribuição de recursos do Fundef, qual seja, o número de alunos matriculados em cada rede com educação básica presencial, de acordo com os dados do Censo Escolar mais atualizado, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP.

De acordo com o manual de orientação do Fundeb (2009), este é um fundo especial:

- Na administração pública, FUNDO ESPECIAL “é o produto de receitas especificadas que por lei vinculam-se à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”. É como está descrito na Lei 4.320/64, que estabelece normas gerais de direito financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

- é uma “caixa especial” em separado do “caixa geral”, uma conta titulada na contabilidade governamental, cujo título a identifica para fins administrativos dirigidos; com identidade administrativa, mas destituído de personalidade jurídica. Na administração pública, fundo é também um “caixa especial” que mantém e movimenta recursos financeiros em separado do “caixa geral”; exceção feita ao princípio de “unidade de caixa”, ou “caixa único”, que orienta a gestão do dinheiro público.

Desse modo, o Fundeb, em vigor desde o início de 2007, traz como objetivo dar continuidade aos pontos positivos do Fundef, aperfeiçoando-os e ampliando o seu alcance. Além disso, deve tentar preencher as lacunas deixadas pelo antigo fundo, como a prática do baixo valor mínimo por aluno/ano, a pequena contribuição da União no montante do Fundo, a competição por aluno entre os entes federados, a ineficiência dos conselhos de acompanhamento e controle social e, talvez o ponto mais negativo do Fundef: a não cobertura da educação infantil e do ensino médio, que causou a baixo investimento e desenvolvimento dessas etapas de ensino.

A legislação federal não impõe a obrigatoriedade de criação do Fundeb em âmbito municipal, ou seja, não há necessidade do Município criar uma lei específica instituindo o Fundeb. O art. 1º da MP 339/06 já institui o Fundo em cada Estado e Município. Grosso modo, o Fundeb, para cada ente federado, é representado pela conta específica (aberta no Banco do Brasil) onde são creditados/movimentados os recursos. A retenção, repartição e distribuição dos recursos se processam de forma

automática, por meio de mecanismos de padrão único de operacionalização. O Fundeb é implantado automaticamente e seus recursos devem ser geridos pela Secretaria ou órgão equivalente de educação (BRASIL, 2007).

#### **- Da abrangência do Fundo**

O Fundeb atenderá não só o Ensino Fundamental (6/7 a 14 anos), como também a Educação Infantil (0 a 5/6 anos), o Ensino Médio (15 a 17 anos) e a Educação de Jovens e Adultos, esta destinada àqueles que ainda não têm escolarização. A inclusão no Fundeb destes níveis e modalidades de ensino que estavam à margem do processo de distribuição de recursos do Fundef certamente irá impulsionar o aumento do número de matrículas nestas etapas. Isso exigirá dos Estados e, principalmente, dos Municípios todo um planejamento da sua estrutura física e de pessoal (docente e técnico) a fim de que se tornem capazes de ofertar um ensino a estes novos alunos. Se constitui, novamente, na regulação por parte da União sobre a responsabilização dos demais entes com a educação básica, redefinindo as futuras prioridades destes.

O aumento da cobertura é uma das alterações mais significativas do Fundeb, pois pode representar uma espécie de resgate, ao menos legalmente, da concepção de educação básica no Brasil. Ao privilegiar o atendimento ao ensino fundamental em detrimento dos demais, o Fundef aprofundou uma situação perversa de segregação entre níveis e modalidades de ensino acirrando a competição entre eles por recursos financeiros.

A legislação educacional brasileira, inclusive, contribui para essa segregação ao definir o ensino fundamental como obrigatório e gratuito; o médio, como progressivamente obrigatório; e a educação infantil, apenas como direito da criança e da família. Vale ressaltar, como mencionado anteriormente, que a inclusão das creches no Fundeb é fruto legítimo da pressão exercida pela sociedade sobre os parlamentares, uma vez que havia a possibilidade desse segmento ficar de fora da cobertura do Fundo, o que é fundamentalmente impossível pensar a educação básica sem o devido financiamento à educação infantil.

### **- A vigência do Fundeb**

Outro aspecto favorável do novo Fundo em relação ao Fundef diz respeito à elevação do prazo de vigência de dez para quatorze anos (o Fundeb irá vigorar até 31 de dezembro de 2020). Para Fernandes (2006) o pouco tempo de vida útil do Fundef (para a quantidade e complexidade dos objetivos que este se propunha alcançar) concebido para durar por apenas dez anos, dificultou para os gestores a busca por políticas de longo prazo para a solução dos problemas educacionais. Afinal de contas, os Municípios (principalmente) se acostumaram a receber recursos que deixariam de vir e, talvez, não estivessem preparados e/ou planejados para enfrentar tal interrupção. A maioria dos municípios brasileiros ampliou a sua rede de atendimento ao ensino fundamental e, de repente, não mais receberiam os recursos que garantiriam a manutenção destas novas incumbências devido à expiração do Fundo.

Segundo destaca Fernandes (2006) o Fundef, em sua essência, não trouxe dinheiro novo para a educação. Entretanto, pelo fato da maioria dos Municípios brasileiros, notadamente os mais pobres, receberem deste Fundo um montante maior que o valor de sua contribuição, houve uma relação de “ganho” desses municípios para com o Fundef. Com o final do prazo do Fundef em 31 de dezembro de 2006 essa política de redistribuição de recursos na qual “quem tem mais repassa para quem tem menos” certamente faria falta a esses municípios, caso o Fundo não tivesse continuidade no ano seguinte.

### **- A composição financeira dos recursos**

O Fundeb é composto, na quase totalidade, por recursos dos próprios Estados, Distrito Federal e das transferências aos Municípios, sendo constituído (a partir do 3º ano de implementação) de 20% das seguintes fontes de receita: Fundo de Participação dos Estados – FPE; Fundo de Participação dos Municípios – FPM; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS (incluindo os recursos relativos à desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp; Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações de quaisquer bens ou direitos -

ITCMD; Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA; Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR; Receitas da dívida ativa e de juros e multas, incidentes sobre as fontes acima relacionadas.

Vale ressaltar que o FPE, FPM, ICMS, IPlexp, além dos recursos da Lei Complementar 87/96, já faziam parte da cesta de impostos do Fundef. Com o Fundeb são acrescidos a esse montante os recursos referentes ao ITCMD, IPVA e ITR. É importante lembrar, ainda, que enquanto no Fundef o percentual de subvinculação era de 15%, no Fundeb este percentual passa a ser de 20%. Na proposta original de criação do Fundeb, o MEC indicava o percentual de 25%. Após entendimentos do MEC com o CONSED e a UNDIME, chegou-se ao patamar de 20%, que parece razoável, uma vez que dá uma margem para que, no caso dos Estados, haja, fora do Fundo, recursos para as instituições de ensino superior, além de proporcionar, também, alguma flexibilidade aos Municípios (FERNANDES, 2006).

Ainda no que se refere à cesta de recursos do Fundeb é necessário destacar que o Fundo deixou de fora os recursos próprios dos municípios. Para esse ente é positivo o fato dos seus impostos próprios (IPTU, ISS, ITIV) não fazerem parte da composição das fontes de recursos do novo Fundo. Esta posição permite uma maior flexibilidade para este ente federado, e é mais coerente com o respeito à sua autonomia, além de evitar demandas judiciais. Entretanto, a não utilização da sua receita própria no Fundeb não desobriga o Município a aplicar, no mínimo, 25% desses tributos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Ficou de fora do novo fundo também o Imposto de Renda Retido na Fonte, tanto o que é arrecadado pelo Estado quanto pelo Município.

O fato é que os municípios foram justamente resguardados de arcarem com a composição financeira do Fundeb, medida que encerra a perda de recursos próprios entre as redes de ensino municipais.

Ainda assim, é oportuno destacarmos que com o Fundeb as responsabilidades dos municípios foram ampliadas, uma vez que estes são responsáveis pela educação infantil e o ensino fundamental. Apesar dos Estados serem responsáveis concorrentemente com os municípios pelo ensino fundamental e responsáveis pelo ensino médio, as redes estaduais se concentram predominantemente na oferta do ensino médio, ou seja, não respondem pelo ensino fundamental de forma igualitária ou proporcional às responsabilidades dos Municípios.

Dessa forma, uma saída para que os Municípios pudessem desempenhar suas responsabilidades com a educação, de forma no mínimo satisfatória, seria o aumento do percentual da complementação da União, tendo em vista que os municípios são os entes com menor arrecadação tributária, no entanto, com mais responsabilidades/demandas educacionais e sociais, visto que são onde as políticas se realizam/materializam.

Vejamos de forma mais didática a partir do **Quadro 05** como ficou a composição percentual dos tributos que formam a cesta do Fundeb, visualizando a forma gradual e progressiva que se deu a captação das dotações até atingir os percentuais fixos de subvinculação em 2009 e de complementação (da União) para a educação básica a partir de 2010.

**QUADRO 05: FONTE E COMPOSIÇÃO PERCENTUAL DOS RECURSOS DO FUNDEB**

UF	Origem dos Recursos	Contribuição à formação do Fundo			
		2007	2008	2009	2010 a 2020
Estados, DF e Municípios	FPE, FPM, ICMS, Desoneração Exp. (Lei 87/96 e IPIexp)	16,66%	18,33%	20%	20%
	ITCMD, IPVA, ITRm (e receitas correspondentes à dívida ativa, juros e multas relacionadas aos respectivos impostos).	6,66%	13,33%	20%	20%

**Fonte:** Fundeb. Manual de Orientação. Brasília, Ministério da Educação, p. 8, 2009.

Observamos, pelos dados apresentados no **Quadro 05**, que somente a partir do terceiro ano de vigência do Fundo (2009) os percentuais de subvinculação atingiram os 20% dos tributos.

Percebemos que desse aspecto reside o fato de que a incorporação das matrículas também ter sido gradual para as etapas e modalidades que não eram contempladas pelo Fundef (EJA; Ed. Infantil; Ensino Médio), como de verificamos no **Quadro 06** a seguir:

**QUADRO 06 – COBERTURA DAS MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO FUNDEB (em %).**

2007	2008	2009 - 2020
Matrículas do Ensino Fundamental (100%) + 1/3 das demais	Matrículas do Ensino Fundamental (100%) + 2/3 das demais	Matrículas da Educação Básica (100%)

Fonte: Emenda Constitucional nº 53/2006 e Lei nº 11.494/2007.

Como observamos a partir das informações no **Quadro 06**, as matrículas são cobertas pelo Fundeb de forma total só a partir do terceiro ano de vigência do Fundo – em 2009. Apenas as matrículas do ensino fundamental, definido como obrigatório pela Constituição de 88 e pela LDB/96, são computadas integralmente e recebem desde o primeiro ano os recursos proporcionais à totalidade das mesmas. Como se visualiza, são computadas somente 1/3 e 2/3 das matrículas das demais etapas e modalidades são computadas respectivamente nos dois primeiros anos de implementação do Fundeb, 2007 e 2008. Deste modo, é possível que as redes de ensino, principalmente as municipais tenham tido dificuldades nesses anos para dar conta das matrículas que ficaram de fora da cobertura do Fundo.

Além dos recursos já explicitados no **Quadro 05**, integra ainda as finanças do Fundeb a complementação da União aos Estados em que a receita originalmente gerada não é suficiente para a garantia de um valor por aluno/ano igual ou superior ao valor mínimo nacional definido. Podemos depreender que, são beneficiados os Estados que contam com reduzida capacidade de arrecadação e, portanto, de investimento em educação, e que possuem um elevado contingente de alunos matriculados em suas redes, situação em que se torna imprescindível a participação da União para a manutenção das referidas redes.

A contribuição mínima e apenas eventual da União via complementação, em relação ao Fundef sempre foi muito criticada pela literatura e por setores da sociedade ligados à área da educação. No último ano de vigência do Fundef, por exemplo, apenas dois Estados receberam a complementação da União, sendo que esta representou cerca de um por cento do montante total do Fundo. O Fundeb tenta corrigir esta distorção definindo valores fixos de recursos federais a serem transferidos para Estados e Municípios, a título de complementação.

Assim, como visualizamos no **Quadro 06**, os valores estipulados foram:

**QUADRO 07 – COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB**

<b>Percentuais Progressivos de Complementação</b>	
<b>2007</b>	2,0 bilhões de reais
<b>2008</b>	3,0 bilhões de reais
<b>2009</b>	4,5 bilhões de reais
<b>2010</b>	10% do valor total do Fundo

Fonte: Emenda Constitucional 153/2006 e Lei nº 11.494/2006

Os dados no **Quadro 07** nos mostram que a exemplo das matrículas (exceto do ensino fundamental) e do montante das dotações para o Fundeb a incorporação gradual também foi garantida para complementação da União que somente a partir do 4º ano de vigência do Fundo (2010) participou com o montante correspondente a 10% do total disponibilizado pelos Estados e municípios, como definido pela E.C nº53/2006 em seu Art. 2º:

VI - até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei (BRASIL, 2006).

A emenda 53/2006 que criou o Fundeb ao estabelecer que os 10% de complementação da União podem ser distribuídos via programas, permite a possibilidade de se computar os valores já praticados ou direcionados pela União aos Estados e municípios o que se caracteriza em uma profícua estratégia para frear o repasse de novos recursos por parte da União para os fundos estaduais.

Como já mencionamos, a complementação da União ocorrerá onde e quando o valor médio ponderado por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado de forma que a complementação não ultrapasse os valores definidos previamente, 10% de participação. Os cálculos e valores da complementação da União serão apurados pela comissão intergovernamental de financiamento para a Educação Básica de qualidade. Vejamos que a complementação do ente federado mais abastado de recursos – União – não parte de uma lógica universalista, como quer se passar a ideia, uma vez que, não se detém prioritariamente em colaborar para que os recursos dos Fundos estaduais sejam suficientes para cobrir o gasto aluno/aluno fixado, mas alicerça-se na ressalva de não ultrapassar a meta dos 10% estabelecidos.

É necessário destacar alguns dispositivos sobre a complementação da União, referentes ao Art. 4º, da Lei 11.424/07, vejamos:

§ 1º- O valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente constitui-se em valor de referência relativos aos anos iniciais do ensino fundamental urbano e será determinado contabilmente em função da complementação da União

§ 2º- O valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente, considerando-se a complementação da União após a dedução da parcela do que trata o Art. 7º desta Lei, relativa a programas direcionados a melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007).

Esses dois parágrafos se apresentam como parâmetros e limitadores no alcance da almejada qualidade do ensino, qual seja: o de vincular o valor mínimo por aluno à complementação da União e ainda: após deduzir parcela dos recursos direcionados ao financiamento de programas voltados para a melhoria da qualidade do ensino. Desta forma, o valor mínimo por aluno/ano também dependerá da quantidade e valores de programas do MEC. Assim, destaca Gemaque (2010), além de termos o limite de complementação da União a 10% do total do Fundo, esse valor não pode exceder os 30% dos 18% destinados à manutenção e desenvolvimento da Educação Básica.

Este foi um dos pontos discutíveis na Lei do Fundeb, pois ao invés de ampliar o percentual de recursos vinculados e acabar com a Desvinculação de Receitas da União (DRU) referente à educação, a Lei prevê valores fixos para a contribuição da União ao Fundo, independente das necessidades apresentadas. Parece vantajoso, porque aumentou progressivamente a contribuição da União de cerca de R\$ 2 bilhões em 2007 para R\$ 4,5 bilhões em 2009. No entanto, baseando-nos nas análises de Gemaque (2010) revela-se em um mecanismo que limita a complementação a um valor que mesmo sendo percentual poderia, no caso da necessidade dos Estados mais pobres, ser maior a fim de objetivamente possibilitar a equalização dos gastos com a educação básica entre os Estado.

Para Martins (2006), o valor fixo descola-se de qualquer compromisso de esforço proporcional no contexto do pacto federativo. Uma vez que se os Estados lograrem obter crescimento econômico ou melhoria de arrecadação, fixado o valor sem referência na média nacional ou com base apenas em percentual fixo, seu prêmio, a exemplo do que ocorreu no Estado da Bahia em 2005, será a exclusão do

rol de Estados a receberem a complementação. Em outras palavras, se a receita líquida de impostos crescer nos Estados, em ritmo maior que o da União (que faz crescer sua arrecadação via contribuições sociais e concede isenções de impostos), pode ocorrer a situação em que, a cada ano, teremos menos Estados a receber a complementação da União.

Vejam os que nem sempre as medidas reguladoras e indutores dos objetivos estratégicos da União estão explicitamente colocados ou fazem parte da norma legal das políticas, mas são operados a partir dos mecanismos definidos por estas que possibilitam manobras econômicas a fim de propiciar à União a livre manipulação da sua participação, nesse caso específico, na complementação financeira à educação básica.

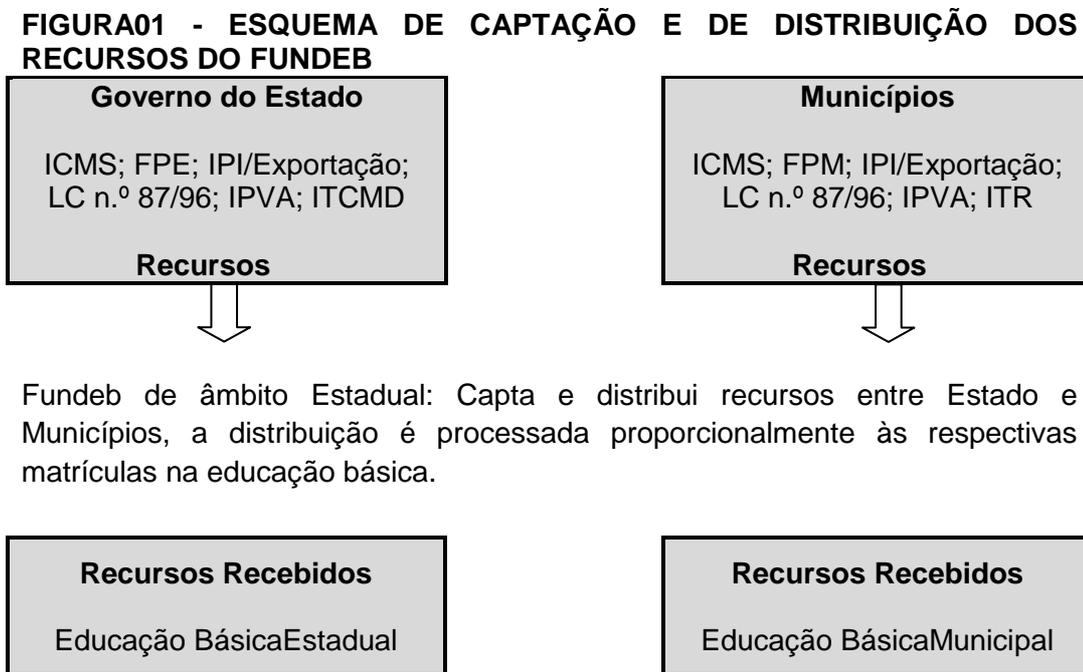
#### **- A distribuição dos recursos**

De acordo com o Art. 2º da Emenda 53/2006 os recursos do Fundeb devem ser distribuídos a partir do seguinte critério:

IV - os recursos recebidos à conta dos Fundos [...] serão aplicados pelos Estados e Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do Art. 211 da Constituição Federal (BRASIL, 2006).

Serão computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária (art. 211 da Constituição Federal). Ou seja, os Municípios receberão os recursos do Fundeb com base no número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental matriculados em sua rede de ensino, o mesmo acontecendo com o Estado em relação aos seus alunos do ensino fundamental e médio. Assim, as matrículas estaduais de educação infantil, bem como as matrículas municipais de ensino médio não serão contadas para efeito de distribuição dos recursos do Fundeb. Da mesma forma, a aplicação desses recursos, pelos gestores estaduais e municipais, deve ser direcionada levando-se em consideração a responsabilidade constitucional que delimita a atuação dos Estados e Municípios em relação à educação básica (MARTINS, 2006).

Na **Figura 01** verificamos a forma como se opera a captação e a posterior distribuição dos recursos no âmbito do Fundeb



**Fonte:** Manual de Orientações do Fundeb (2009, p. 29).

No âmbito de cada Estado, os recursos que o Fundeb distribui ao Governo do Estado e a cada um dos seus Municípios constituem, no âmbito de cada um desses entes federados (Estado e Municípios, caso a caso), um Fundeb individualizado de cada qual. Com base nos Fundeb, assim individualizados, em âmbito estadual, é que se fará a gestão da aplicação dos recursos, recebidos individualmente, na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública a cargo de cada um deles.

Segundo Gemaque (2010) em relatórios de pesquisa sobre a implementação do Fundeb no Estado do Pará<sup>52</sup> ressalta que essa divisão teoricamente pode ocasionar o desinteresse de Estados e municípios em manterem níveis que não sejam de sua competência prioritária uma vez que não receberão recursos por meio do Fundeb para custear essas matrículas.

<sup>52</sup> Pesquisa intitulada "Acompanhamento e Avaliação do Processo de Implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb – no Estado do Pará", foi desenvolvida entre os anos de 2007-2010 pelo GEFIN e coordenada pela Profa. Dra. Rosana Gemaque. Visou acompanhar o processo de implantação do Fundeb no Estado do Pará avaliando suas tendências e comparando-as com os resultados do Fundeb, em relação: ao gasto-aluno/ano; à dinâmica das matrículas da educação básica; ao controle social dos recursos; e à política de valorização do magistério.

### - As ponderações para o cálculo do valor aluno/ano

Um conceito central para a equidade da educação básica no Brasil é o de valor mínimo. Um sistema de financiamento pode adotar um valor mínimo regional (que não parece ser o mais equitativo, uma vez que congela desigualdades) ou nacional. O valor mínimo pode ser como ocorreu no Fundef, à margem da Lei, arbitrado ano a ano, segundo aquilo que a equipe econômica considerava disponibilidade de caixa, ou obedecer a alguns parâmetros (MARTINS, 2006).

Enquanto expressão de medida relacionada a recursos financeiros disponibilizados para o ensino público, **o valor aluno/ano** corresponde ao resultado da divisão de um determinado montante de recursos pelo número de alunos atendidos ou a atender, no tempo de um ano letivo, observadas no cálculo as regras e as limitações pertinentes.

A lei do Fundeb, sobre o valor aluno/ano estabelece que:

Art. 32. O valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, não poderá ser inferior ao efetivamente praticado em 2006, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, estabelecido pela Emenda Constitucional n.º 14, de 12 de setembro de 1996.

§ 1º Caso o valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, no âmbito do Fundeb, resulte inferior ao valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, no âmbito do Fundef, adotar-se-á este último exclusivamente para a distribuição dos recursos do ensino fundamental, mantendo-se as demais ponderações para as restantes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, na forma do regulamento.

§ 2º O valor por aluno do ensino fundamental a que se refere o caput deste artigo terá como parâmetro aquele efetivamente praticado em 2006, que será corrigido, anualmente, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE ou índice equivalente que lhe venha a suceder, no período de 12 (doze) meses encerrados em junho do ano imediatamente anterior (BRASIL, 2007).

Em se tratando do Fundeb, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, valores aluno/ano definitivos só podem ser conhecidos ao final do exercício, com os dados finais da arrecadação efetiva dos impostos e transferências de impostos que

constituem esse Fundo; sobre cujo montante incide o percentual da vinculação ao mesmo Fundo.

Para colocação de Martins (2006), a arbitrariedade na definição do cálculo do valor mínimo por aluno tende a ser no mínimo reduzida no âmbito do Fundeb. Isto por conta da criação da junta de Acompanhamento dos Fundos no âmbito do MEC, de caráter deliberativo, composta por representantes do Ministério, CONSED<sup>53</sup> e UNDIME<sup>54</sup> com a função dentre outras coisas: especificar anualmente as ponderações aplicáveis entre as diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica.

Para orientar o trabalho da Junta, a Medida Provisória estabeleceu como referência o fator 1 (um), que corresponde ao valor aplicado por Estados e Municípios, em 2006, para as séries iniciais do ensino fundamental (1ª a 4ª), e fixou como referências para a distribuição entre as outras etapas e modalidades o intervalo entre 0,7 (menor) e 1,3 (maior). Como o fator 1 (um) é o custo aluno das séries iniciais, isso quer dizer que os demais oscilarão 30% para cima ou para baixo (MARTINS, 2006).

Dessa forma, essa diferenciação se constitui em aspecto importante para o tema em estudo, pois a regulamentação do Fundeb trazer anualmente uma tabela com diferentes fatores de ponderação que geram o valor a ser aplicado em cada etapa e modalidade da educação básica. Nesse sentido, o Art. 10 da Lei do Fundeb determina que:

§ 2º A ponderação entre demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimento será resultado da multiplicação do fator de referência por um fator específico fixado entre 0,70 (setenta centésimos) e 1,30 (um inteiro e trinta centésimos), observando-se, em qualquer hipótese, o limite previsto no Art. 11 desta Lei (BRASIL, 2007).

Percebemos nesse excerto da norma mais um importante mecanismo que regula o limite de gasto entre os níveis e modalidades de ensino, ao fixar os valores mínimo e máximo entre (0,70 e 1,30). Isso também se revela no fato de estabelecer no Art. 11 da lei 11.494/07 o limite para o gasto com a educação de jovens e adultos, vejamos:

---

<sup>53</sup> CONSED - Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação.

<sup>54</sup> UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação.

Art. 11. A apropriação dos recursos em função das matrículas na modalidade de educação de jovens e adultos, nos termos da alínea “c” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, observará, em cada Estado e no Distrito Federal, percentual de até 15% (quinze por cento) dos recursos do Fundo respectivo (BRASIL, 2007).

Essas disposições impedem que seja atribuído valores maiores para o gasto, no âmbito do Fundeb, com os níveis mais deficitários que poderiam ser priorizados pelos governos dependendo das suas políticas e objetivos em relação a área educacional.

Com o Fundeb o cômputo das matrículas da educação básica se dá de forma diferenciada. O ensino fundamental teve, desde o início, cobertura integral pela totalidade das matrículas verificadas no Censo Escolar no ano anterior. As demais modalidades receberam os recursos de forma gradativa e progressiva, na seguinte proporção de matrículas apuradas no Censo educacional precedente ao ano de exercício: 25% no primeiro ano; 50% no segundo ano; 75% no terceiro ano e 100% no quarto ano de vigência do Fundo. Isso é estabelecido por meio do Art. 4º da Lei 11.494/07:

Art. 4º § 1º O valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente constitui-se em valor de referência relativo aos anos iniciais do ensino fundamental urbano e será determinado contabilmente em função da complementação da União (BRASIL, 2007).

Com esse mecanismo, nota-se que a União continua definindo como prioridade o ensino fundamental, que continua sendo o principal foco de investimento, uma vez que os outros níveis de ensino levaram praticamente quatro anos para receber o montante de recursos referente à totalidade de suas respectivas matrículas, acreditamos que, devido a essa “peculiaridade”, o Fundeb já nasceu estabelecendo um déficit de recursos para as outras etapas da educação básica de aproximadamente 150% (em 2010) em relação ao ensino fundamental, ou seja, ao final do Fundeb o ensino fundamental terá tido bem mais recursos do que os outros níveis, dando continuidade à mesma estratégia focalizante dos recursos em um único nível, caracterizando um quadro bem parecido como que se praticou com o Fundef. Isso reforça ainda mais a necessidade da participação da União por meio da complementação financeira para se alcançar um custo aluno mínimo compatível com os desafios da educação básica e para diminuir as desigualdades sociais do

sistema educacional brasileiro, no entanto, novamente se verifica o mesmo movimento de contenção de gastos, presente na concepção do extinto Fundef.

### **Valor aluno/ano mínimo local**

Segundo consta no próprio manual de implementação do Fundeb (2009) o valor aluno/ano mínimo nacional constitui-se em valor de referência relativo às séries iniciais do ensino fundamental urbano e não poderá ser inferior àquele fixado nacionalmente no último ano do Fundef. Será determinado contabilmente em função da complementação de recursos à qual a União está obrigada, dela podendo ser deduzida parcela limitada a 10% (dez por cento) do seu montante, que poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados à melhoria da qualidade da educação básica, conforme disposto em regulamento específico.

Os procedimentos a serem observados para a distribuição da parcela da complementação da União da qual resultará definido, nacionalmente, o valor aluno/ano mínimo nacional são os indicados em nota explicativa anexa à Lei n.º 11.494, de 2007:

- Ordenação decrescente dos valores anuais por aluno, obtidos nos Fundos de cada Estado e do Distrito Federal;
- Complementação do último Fundo até que seu valor anual por aluno se iguale ao valor anual por aluno do Fundo imediatamente superior;
- Uma vez equalizados os valores anuais por aluno dos Fundos, conforme operação 2, a complementação que seu valor anual por aluno se iguale ao valor anual por aluno do Fundo imediatamente superior;
- As operações 2 e 3 serão repetidas tantas vezes quantas forem necessárias, até que a complementação da União tenha sido integralmente distribuída, de forma que o valor anual mínimo por aluno resulte definido nacionalmente em função dessa complementação (BRASIL, 2007).

Com este dispositivo a União complementa os recursos estaduais, a partir de uma lógica decrescente, ou seja, a ajuda financeira inicia-se pelo Estado que ficou mais distante de alcançar os valores aluno/ano sequencialmente até atingir os 10% de participação. É possível que, eventualmente, dependendo da pouca

arrecadação dos Estados e municípios seja necessária a maior participação da União que, no entanto, será sempre limitada aos 10%.

A seguir no **Quadro 08** os valores das ponderações do Fundeb correspondentes aos anos de 2007 a 2010.

**QUADRO 08 – PONDERAÇÕES PARA A DIVISÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB (2007-2010).**

ETAPAS, MODALIDADES, ESTABELECIMENTOS DE ENSINO.			Fatores de Ponderação			
			2007	2008	2009	2010
<b>Escolas Públicas</b> Estaduais, Distritais e Municipais.	Educação Infantil	Creche	0,80	-	-	-
		Creche Integral	-	1,10	1,10	1,0
		Creche Parcial	-	0,80	0,80	0,8
		Pré-escola	-	0,95	0,95	1,0
		Pré-escola Integral	-	0,80	0,80	0,8
		Pré-escola Parcial	0,90	-	-	-
	Ensino Fundamental	Anos Iniciais Urbano <sup>55</sup>	-	1,15	1,20	1,25
		Anos Iniciais no Campo	1,05	1,05	1,05	1,05
		Anos Finais Urbano	1,10	1,10	1,10	1,10
		Anos Finais no Campo	1,15	1,15	1,15	1,15
		Tempo integral	1,25	1,25	1,25	1,25
	Ensino Médio	Urbano	1,20	1,20	1,20	1,20
		No Campo	1,25	1,25	1,25	1,25
		Integral	1,30	1,30	1,30	1,30
	Educação	Educ. Profissional	1,30	1,30	1,30	1,30
		Especial	1,20	1,20	1,20	1,20
	EJA	Indígena e quilombola	1,20	1,20	1,20	1,20
		Avaliação no processo	0,70	0,70	0,80	0,80
		Educação profissional (avaliação no processo)	0,70	0,70	1,00	1,00
	<b>Escolas Conveniadas</b> <sup>56</sup>	Creche integral	-	0,95	0,95	1,10
Creche parcial		-	0,80	0,80	0,80	
Pré-escola integral		-	1,15	1,20	1,25	
Pré-escola parcial		-	0,90	1,00	1,00	
Ed. Especial		-	1,20	1,20	1,20	

**Fonte:** (2007) Resolução nº 1, de 15/02/2007; (2008) Portaria/MEC nº 41, de 27/12/2007; (2009) Portaria /MEC nº 932, de 30/07/2008; (2010) Portaria/MEC nº 777, de 10/08/2010.

Os valores observados no **Quadro 08** estabelecem o peso que cada etapa e modalidade de ensino têm na engenharia contábil do Fundo, esses valores são responsáveis por gerarem a totalidade de recursos financeiros que será recebida por cada ente federado de acordo com as suas responsabilidades sobre a educação básica.

<sup>55</sup> Valor de referência.

<sup>56</sup> A Lei nº 11.494/2007, por meio do disposto no artigo 8º, passou a admitir, para efeito da distribuição dos recursos do Fundeb, o cômputo das matrículas efetivadas na creche, na pré-escola (até 2010) e na educação especial em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público.

Alguns dos fatores fixados, entretanto, têm sido fortemente criticados por não corresponderem ao custo-aluno real de determinadas etapas e modalidades de ensino, conforme demonstram alguns estudos de custo (VERHINE, 2006; PINTO; CARRERA, 2007).

Esses estudos indicam que a educação infantil, por exemplo, tem custo-aluno superior ao dos ensinos fundamental e médio. Contudo, o fator de 0,80 para a creche (parcial) significa que o valor por aluno/ano para esse segmento é 20% e 33,3%, respectivamente, inferior aos valores por aluno/ano fixados para as séries iniciais do ensino fundamental e para o ensino médio urbanos.

O valor anual mínimo nacional, por aluno, para as séries iniciais do ensino fundamental urbano (valor de referência) ficou definido em R\$ 1.415,97 para o exercício de 2010. Desse modo, os valores para a creche parcial e o ensino médio urbano foram fixados em R\$ 1.132,78 e R\$ 1.699,17, respectivamente.

Gemaque (2010) observa que isso a exemplo do Fundef – mesmo não possuindo os mesmos mecanismos – revela a prioridade e a escolha mais rentável a ser feita pelas redes de ensino na oferta e manutenção da educação básica, esse mecanismo faz com que se dê prioridade à modalidade ou etapa que renda mais recursos.

Observamos ainda, que durante os anos de implementação gradativa do Fundo, pouquíssimo se alterou os coeficientes na perspectiva de elevá-los, ainda segundo Gemaque (2010) a rede que pode ser mais beneficiada quando da distribuição dos recursos é a estadual, pois o valor do ensino médio urbano sob sua responsabilidade é o que possui um dos maiores pesos, com exceção das modalidades que têm em números reais menor quantidade de matrículas. Desta forma, as redes estaduais teriam proporcionalmente mais recursos.

Corroboramos com as considerações de Gemaque (2010), e na visão Martins (2006) é possível destacar que os Estados ganharam a “queda de braço” que vinha sendo travada com os Municípios desde o início das discussões para a definição dos coeficientes de distribuição dos recursos do Fundeb. Isso porque o ensino médio – responsabilidade dos Estados – obteve um coeficiente maior que a educação infantil – atribuição dos Municípios.

Como relata o autor, os governadores pressionaram durante todo o tempo o governo federal para que este fixasse critérios mais favoráveis aos Estados na divisão do dinheiro do Fundo, que será repartido com as prefeituras. A alegação dos

governadores para tal posição era de que os Estados “perdiam” recursos com o fundo anterior, já que o dinheiro era repassado conforme o número de matrículas; e a maioria dos alunos do ensino fundamental da rede pública estuda em escolas municipais (MARTINS, 2006).

Quanto à aplicação dos recursos do Fundo, manteve-se o valor de 60% a ser destinado à remuneração dos profissionais da educação, nomenclatura que traz significativas mudanças, pois engloba todos os profissionais ligados diretamente à atividades de ensino, englobando varias categorias de profissionais que foram deixadas de fora no Fundef, os 40% restante serão empregados em manutenção e desenvolvimento da educação básica de modo geral.

Para Davies (2008) a partir do tom crítico contundente, o Fundeb está longe de se configurar como uma solução para os males do Fundef pelas seguintes razões:

- a) trás poucos recursos novos para o sistema educacional como um todo; b) estabelece um padrão de qualidade vago e contraditório; c) define uma complementação federal muito pequena; d) favorece creches, pré-escolas e instituições de educação especial privadas; e) os 60% não garantem a valorização dos profissionais do magistério (DAVIES, 2008, p. 52)

Segundo este autor, a complementação da União se configura como o “único recurso novo para o sistema educacional em geral e mesmo assim, não será tão significativo assim e quando houver complementação uns governos ganharão e outros perderão na mesma proporção” (DAVIES, 2008, p. 38).

De acordo com Oliveira (2000) as emendas à constituição que alteraram a política de financiamento da educação básica e que tem efeito essencialmente transitório, pois possuíam e possuem tempo de vigência, ressaltam o caráter paliativo com que vem sendo tratado o financiamento na área da educação, segundo a autora, essas emendas formalizam importante veio das reformas educacionais implementadas na educação básica pelos governos de FHC e Lula, instituindo a política de fundos não só como recurso de distribuição e controle dos gastos educacionais, mas como recurso de regulação da ação federativa dos entes subnacionais em relação às políticas educacionais.

Pinto (2007, p. 890), também revela preocupação quanto ao Fundeb, pois ressalta que há um retrocesso da atual política de financiamento com relação à que

vigorou até 2006 com o Fundef. O autor afirma que o novo Fundo não apresenta, mesmo que em perspectiva, a ideia de que seu cálculo de custo-aluno tomasse como referência a noção de uma educação de qualidade. Se no caso do Fundef o cálculo de um custo-qualidade deveria ser tomado como base a partir de 2001, o que não ocorreu, nem essa disposição em texto está presente na regulamentação do Fundeb.

Segundo Oliveira (2000), a intenção do Poder Executivo ao criar o Fundef como novo mecanismo de financiamento da educação era uma clara intenção focalizadora. Desta feita, elegeu-se o ensino fundamental como prioridade o objetivo era reunir e distribuir recursos de maneira a atender àquele nível de ensino considerado prioritário e ainda insuficientemente atendido do ponto de visto do seu acesso.

Nessa lógica, como já mencionado, os outros níveis da educação básica deixaram de ser prioridade em favor da oferta e da universalização das oito séries de escolarização a que nem todos da faixa etária a ela correspondente tinham acesso (OLIVEIRA, 2000).

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 diferente, o Fundeb amplia os níveis de ensino a serem atendidos, ao menos legalmente, 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. No entanto, segundo Pinto (2007) a preocupação com a qualidade da educação, embora anunciada por seus formuladores, continua submetida à lógica, ao jogo e à razão contábil criada com o Fundef.

Saviani (2007) alerta que o Fundeb representa ganho em gestão e não financeiro para a educação básica, pois aumenta em apenas 36,3% o montante de recursos financeiros enquanto cresce em 56,6% o quantitativo de estudantes atendidos. Assim, não terá força para alterar o *status quo* vigente.

Dessa forma, as políticas expressas na regulação normativa da União valorizam o caminho da indução das administrações subnacionais e locais, constringendo-as à adesão a regras do jogo centralmente definidas e centralmente

instrumentadas pelo planejamento estratégico, pela “medida-avaliação-informação” e pela “assistência técnica” (FREITAS, 2008).

A concentração do poder decisório, regulador e disciplinador no âmbito da União apoia-se no discurso legitimador sobre gestão participativa e mobilização social. Ainda segundo Freitas (2008), a regulação normativa pela União, ampliada, fragiliza a autonomia dos entes federativos e reforça a intervenção reguladora centralizada. Em lugar de promover competências técnico-burocráticas nos espaços subnacionais, a tendência é concentrá-las nas estruturas da União, tendo as novas tecnologias da comunicação como recursos essenciais de regulação.

Podemos verificar que o financiamento da educação básica, principalmente a partir da década de 1990, foi objeto da regulação normativa da União. Essa produção normativa centralizada, bem como a descentralizada e os reajustamentos que geram expressam a materialidade do Estado-regulador brasileiro na área da educação. Os possíveis impactos dessa regulação especificamente no que se refere aos Fundos do ensino fundamental e da educação básica (Fundef e Fundeb) pode ter propiciado a “invenção” bem como a “transgressão” normativa na área da educação por meio dos mecanismos que reorientaram as responsabilidades dos entes federados no que se refere à captação, distribuição e aplicação dos recursos financeiros no âmbito destes Fundos.

Estes possíveis impactos, bem como, os mecanismos com que a União materializa a regulação no financiamento da educação por meio do Fundef e do Fundeb serão tratados no capítulo seguinte.

## CAPÍTULO III

### **MEDIDAS DE REGULAÇÃO DA UNIÃO SOBRE O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO CONTEXTO DO FUNDEF E DO FUNDEB**

---

Este capítulo tem como função principal discutir a partir dos dados estatísticos - financeiros e educacionais - a regulação da oferta e manutenção da educação básica, primeiramente no âmbito do Fundef e em seguida a partir da implementação do Fundeb.

A intenção é demonstrar, que as características específicas de cada Fundo em seu tempo e a partir dos seus marcos regulatórios possibilitaram mudanças na dinâmica das matrículas e dos recursos financeiros da educação básica, na direção de regular, encaminhar, direcionar - a partir de objetivos estratégicos – a participação e responsabilidade de Estados e municípios sobre as etapas e modalidades desse nível de ensino, possibilitando em última instância que a União, mesmo com a elevação dos percentuais de complementação, nem sempre reais, se esquivasse de maior responsabilidade e participação no montante de recursos necessários para a oferta da educação básica balizada pelo princípio da qualidade e não da possibilidade quase sempre subjetiva.

#### **3.1 A UNIÃO E A REGULAMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

A política de Fundos como fórmula de financiamento da educação básica no Brasil, tem especialmente a partir da implementação do Fundef em 1996 inserido um conjunto de regulamentações que possibilitaram à União formas de direcionar, gerir do ponto de vista ideológico e estratégico a organização, oferta e manutenção da educação básica no âmbito dos Estados e municípios. Essa regulação, não obstante, tem produzido, grosso modo, a precarização da política de financiamento do ensino básico ao não estabelecer metas concretas para o enfrentamento das

questões relacionadas ao acesso, qualidade e condições de permanência dos milhares de alunos nesse nível de ensino.

É possível depreender do que vimos ao longo deste trabalho que, a política de Fundos tem se constituído básica e tão somente em uma fórmula contábil que, não caminha na direção de estabelecer condições e práticas concretas para que Estados e municípios, com o auxílio cada vez mais necessário da União, tenham as suas capacidades de investimento adequadas, de acordo com as demandas e características próprias de suas redes de ensino.

As discussões estabelecidas, principalmente no Capítulo II deste trabalho, nos possibilitam considerar que a União esteve, com o Fundef, e manteve-se, com o Fundeb, distante do compromisso com o maior investimento na educação básica. A regulação efetivada por esse ente no âmbito e ou por meio desses Fundos, como vimos destacando e pontuando paulatinamente em várias passagens deste texto, tem causado a redefinição das prioridades e das responsabilidades da própria União, dos Estados e dos municípios quanto suas responsabilidades com a educação básica.

Segundo a análise dos estudos de Krawczyk (2005), Oliveira (2005) e Duarte (2005) vem ocorrendo desde o Fundef e na mesma lógica o Fundeb, uma dinâmica de centralidade e desconcentração de responsabilidades das políticas educacionais, com destaque para o papel coordenador e regulador do Estado em nível federal/União sobre os demais entes (Estados e municípios).

De acordo com Vasquez (2011, p. 1202) essa “regulação federal foi constituída por mecanismos diferenciados, com o intuito de gerar os incentivos corretos para a adesão dos governos estaduais e municipais”. Isso é perceptível no caso da criação e implementação do Fundef em que Estados e municípios foram seduzidos pelas promessas de maior repasse de recursos para custear suas despesas na área educacional.

Para Oliveira (2009) as políticas públicas para a educação são reguladas desde a transferência dos serviços educacionais até a regulamentação de seu financiamento e, constituem-se em medidas políticas e administrativas de uniformização dos sistemas de ensino, uma vez que, levadas em conta as diferenças, as particularidades, características e problemas individuais dos Estados, regiões e municípios o investimento em educação necessitaria ser infinitamente maior do que se pratica atualmente.

Essas medidas de acordo com Oliveira (2005):

Surgem como supostas soluções técnicas e políticas para a resolução de problemas de ineficiência administrativa dos sistemas escolares ou da busca por racionalização dos recursos existentes para a ampliação do atendimento, vindo ainda acompanhadas da ideia de transparência (prestação de contas e demonstração de resultados) e de participação local (OLIVEIRA, 2005, p. 9).

Para Krawczyk (2005) a regulação tem o propósito de manter a governabilidade necessária para o desenvolvimento do sistema e refere-se a um ordenamento normativo, historicamente legitimado, que intercede as relações entre Estado e sociedade. Pressupõe, desta forma, uma concepção de organização social, política e econômica, a partir da qual se definem responsabilidades e competências do Estado, do Mercado e da Sociedade (KRAWCZYK, 2005).

Sobre a regulação na educação, de acordo com Barroso (2005):

[...] assistimos hoje a uma transformação profunda no modo como é entendida e posta em prática a regulação das políticas educativas, no contexto de uma alteração mais ampla relacionada com a própria concepção, reforma e reestruturação do Estado e da sua administração (BARROSO, 2005, p. 735).

Ainda sobre as concepções de Barroso (2005), a propagação do termo regulação no âmbito educacional tem exercido o papel de legitimar outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas. O “novo” papel regulador do Estado contrasta as práticas burocráticas tradicionais com as novas propostas de modernização da administração pública, a assertiva do autor é claramente identificada no processo de reforma do aparelho do Estado no Brasil.

Na percepção de Oliveira (2005) na verdade o que vem ocorrendo é a retirada do papel executor do Estado e a transferência para a sociedade da responsabilidade pela gestão executora dos serviços. Isso é percebido na focalização da escola como núcleo da gestão e do planejamento, na ampliação dos exames nacionais de avaliação que, sobretudo, servem para definir a alocação de recursos, assim como na criação de Fundos para financiar a educação básica.

A análise aqui desenvolvida centra-se na década de 1990, quando foi deflagrada a Reforma do Estado brasileiro que imprimiu um caráter descentralizante e gerencialista à administração pública - em cuja égide se deu a implantação

do Fundef. Não obstante, a construção do Fundeb, embora tenha se dado em diferente momento político, também tem sua ação condicionada pelas injunções político-administrativas da Reforma do Estado deflagrada em 1995 (ajuste de responsabilidade fiscal, descentralização da execução com centralização das decisões estratégicas, participação contida da esfera da União no esforço federativo de financiamento da educação básica pública).

O conjunto de legislações que vêm compondo a regulamentação da política de Fundos é fundamental à regulação do sistema educacional brasileiro no que se refere às políticas, aos programas, às ações e, sobretudo, ao financiamento das diferentes etapas da educação básica. Desse modo, a ação reguladora do Estado seja, na instância federal, estadual ou municipal é precípua para a gestão e adequação dos mecanismos de financiamento das políticas públicas. Ocorre que, essa regulação tem dotado ao legislador, no que se refere à educação, esquivar-se de maiores comprometimentos, transferindo aos demais entes responsabilidades incompatíveis com suas capacidades financeiras.

Essa arbitrariedade é destacada por Bremaeker (2010):

Para distribuir os recursos de forma diferenciada segundo a complexidade e a localização (urbana e rural) das diferentes modalidades de ensino, foi introduzido com o Fundeb, um conjunto de coeficientes, cuja definição se deu de forma arbitrária e “acordada” unicamente por representantes do Ministério da Educação (BREMAEKER, 2010, p. 17).

Mesmo que a comissão intergovernamental do Fundeb, responsável pela definição das ponderações ano a ano tenha a atuação coadunada em uma perspectiva de qualificação dos indicadores educacionais por meio do estabelecimento de valores mais condizentes com as necessidades das diferentes etapas, escolas e modalidades da educação básica. A atuação nasce engessada do ponto de vista que parte de um referencial distante das reais indigências dos Estados e municípios.

Convém observar na sistemática de financiamento da educação básica entram, proporcionalmente, mais alunos do que verbas, minando o efeito positivo da ampliação dos recursos do Fundeb propalado pelo governo federal (DAVIES, 2008; SAVIANI, 2008).

Na análise de Davies (2008) no decorrer da vigência do FUNDEB:

[...] o impacto positivo do acréscimo, a partir do terceiro ano, de 5% (de 15% para 20%) dos impostos do FUNDEF (ICMS, FPE, FPM, IPI – Exportação e LC 87/96), que são os mais vultosos, e de 20% de impostos novos (IPVA, ITCMD e ITR), que não representam volumes proporcionalmente significativos em termos nacionais, será bastante reduzido ou mesmo anulado pela inclusão das matrículas de educação infantil, EJA e ensino médio (DAVIES, 2008, p. 43-44).

Único recurso verdadeiramente “novo” do Fundeb, a complementação da União permanece destinada apenas às unidades da federação onde o valor por aluno/ano não alcançar o mínimo definido nacionalmente e, certamente, continuará a atingir somente os Estados mais pobres do Brasil, notadamente do Norte e Nordeste, tal qual ocorreu na vigência do Fundef.

Apesar do avanço representado pelo FUNDEB ao “constitucionalizar” a complementação da União, a contribuição financeira do governo federal, além de muito aquém da sua participação na receita tributária nacional, ainda não é suficiente para a garantia da universalização de uma educação de qualidade em todo o país (CAMARGO; PINTO; GUIMARÃES, 2008; DAVIES, 2008). Não se pode esquecer, também, que os recursos da União aplicados no novo Fundo destinam-se a toda a educação básica, não apenas ao ensino fundamental, como ocorria no Fundef, sendo, portanto, menos significativo o patamar mínimo de 10% dos recursos totais do Fundo.

O processo regulatório operado na área do financiamento da educação básica por meio dos Fundos (Fundef e Fundeb) tem conferido uma dinâmica mínima de investimento público em educação, a lógica da regulação tem invertido o significado do conceito de mínimo e máximo a ser investido com a manutenção e desenvolvimento do ensino no país. A própria concepção dos Fundos já nasce atrelada à ideia de “reserva” mínima de recursos, que tem impedido a elevação dos valores e o maior comprometimento do Estado com o desenvolvimento qualitativo da educação básica.

### 3.2 AS FINANÇAS DA UNIÃO E OS GASTOS COM EDUCAÇÃO NO PERÍODO DE 1996 A 2010

Antes de adentrarmos nos gastos com a educação efetivados pela União, vejamos a dinâmica do Produto Interno Bruto (PIB) registrada no período em análise. Assim percebemos que a capacidade financeira da União a cada ano foi potencializada. Os dados da **Tabela 01** nos evidenciam que no período de 14 anos (1996-2010) a evolução percentual do PIB foi de 28,3%, com destaque para o ano de 2009 em que a elevação chegou ao patamar de 37,6%, e para 2003 que registrou o pior ano para a composição do PIB com queda equivalente a 7,9%.

**TABELA 1 – BRASIL: EVOLUÇÃO DO PIB E PIB PER CAPITA (1996-2010).**

ANO	PIB Brasil	Nº Índice 1996=100	Per Capita Brasil (mil)	Nº Índice 1996=100
1996	2.773.431.079	100	17.191	100
1997	2.826.526.095	101,9	17.258	100,4
1998	2.735.589.080	98,6	16.454	95,3
1999	2.922.786.242	105,4	17.319	105,3
2000	2.695.194.924	97,2	16.509	95,3
2001	2.706.155.678	97,6	16.482	99,8
2002	2.782.648.383	100,3	16.454	99,8
2003	2.554.508.800	92,1	16.881	102,6
2004	2.684.192.432	96,8	16.642	98,6
2005	2.640.666.577	95,2	17.363	104,3
2006	2.879.407.856	103,8	19.844	114,3
2007	3.372.476.489	121,6	19.066	96,1
2008	3.578.987.908	126,6	19.844	104,1
2009	3.763.758.356	137,6	19.586	98,7
2010	3.750.467.234	128,3	20.868	106,5

Fonte: IBGE – Valores corrigidos a preços de janeiro/2010 (INPC-IBGE)

Quando nos detemos sobre o PIB *per capita* - que é a divisão do PIB pelo quantitativo da população do país - verificamos que as oscilações foram maiores e que o movimento de evolução ao final da série foi sensivelmente alterado alcançando em 2010 os 6,5%, ainda assim foi o maior da série. Destaque para os anos de 1998 e 2000 que registraram igualmente o menor valor do PIB *per capita* com percentual equivalente a 4,7% inferior valor do ano base.

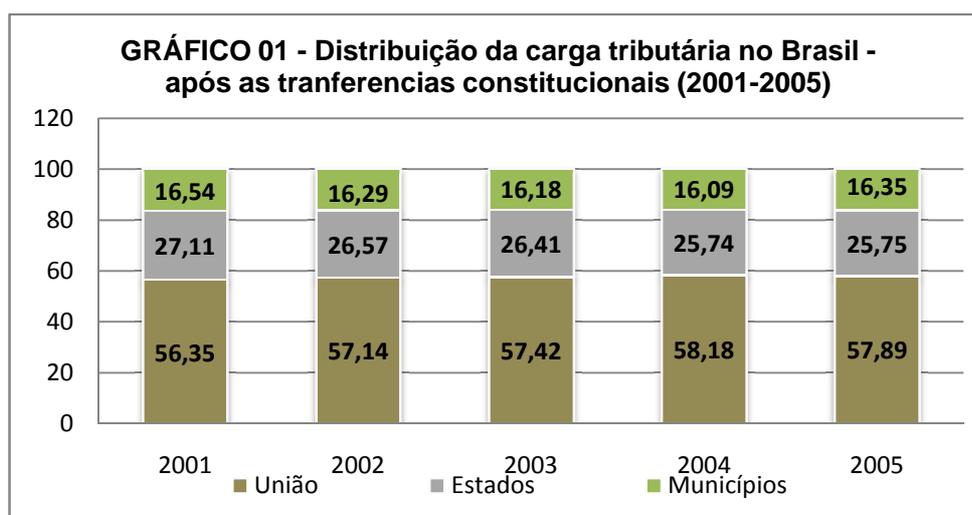
Mesmo com a elevação de 28,3% do PIB, que nos parece pouca diante da grandeza e das riquezas produzidas pelo país, para um período de 14 anos, ela é significativa do ponto de vista que o movimento foi crescente, salvo a exceção de alguns anos, isso demonstra a elevação da capacidade de investimento do país em

áreas deficitárias e que deveriam lograr dos governos certa prioridade, como é o caso da educação.

No entanto, ao analisarmos as informações, nos gráficos a seguir, veremos que essa capacidade de investimento não representou proporcionalmente ganhos crescentes para a área educacional. Principalmente no que se refere à participação da União nessa responsabilidade.

A União é o ente que detém a maior parcela do montante da carga tributária do país e realiza por meio das transferências constitucionais e outros expedientes, como outras transferências de caráter voluntário, a distribuição desses recursos para os Estados e municípios a partir da arrecadação própria de cada um.

No **Gráfico 01** a título de informação subsidiária para a margem das análises que se seguirão, vejamos como fica a divisão da carga tributária bruta após as transferências constitucionais devidas aos Estados e municípios.



**Fonte:** Receita Federal (2006) Valores corrigidos a preços de janeiro/2010 (INPC-IBGE).

A partir das informações do **Gráfico 01** observamos que mesmo após as transferências constitucionais os municípios ficam com a menor parcela resultante do cômputo da carga tributária, vemos que os percentuais no período de 2001 a 2005 oscilam sensivelmente na casa dos 16%. Os Estados por sua vez registraram a redução de cerca de 5% do que lhes compete do “bolo” tributário, registrando no período a média percentual de 21,23%.

Como vemos, a União dispõe de mais da metade de tudo que é arrecadado por meio dos tributos, variando sua “fatia” da arrecadação tributária na média de

57,39%, isso evidencia que é o ente que detém a maior capacidade financeira e que teria maiores condições de arcar com mais responsabilidades no que se refere a manutenção das políticas educacionais por meio dos seus mecanismos de financiamento, como o Fundef e o Fundeb.

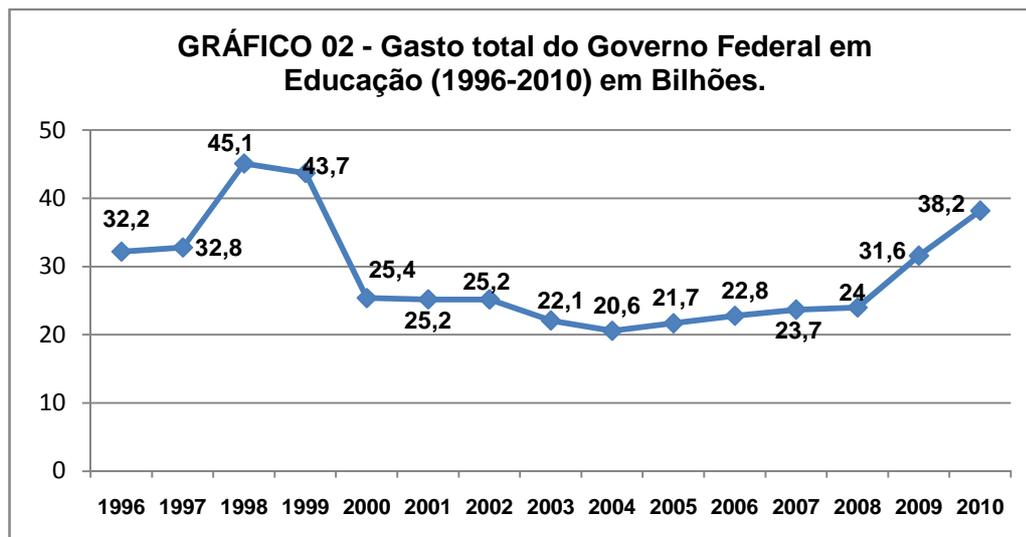
No entanto, como veremos a seguir a União no que se refere ao gasto com educação pública de modo geral, no período de implementação desses Fundos teve progressivamente reduzida a sua participação financeira nessa área.

Mesmo tendo em mente que as obrigações constitucionais da União referem-se prioritariamente sobre a manutenção e expansão da rede de ensino superior, o governo federal também é responsável pela ajuda financeira a Estados e municípios para a oferta de qualidade da educação básica.

Deste modo, vejamos na sequência primeiramente o gasto total com educação efetivado pelo governo federal para em seguida analisarmos o gasto desse ente especificamente com a educação básica.

Os gastos federais em educação (incluindo educação básica e superior) entre 1996 e 2010 foram marcados por dois momentos bastante distintos. O primeiro referente ao período 1996/1998, no qual as despesas em educação passaram de R\$ 32,2 bilhões em 1996 para R\$ 45,1 bilhões em 1998, registrando, assim, o crescimento de 40,%, destacamos que o pico de 45,1 bilhões em 1998 coincide com a implementação do Fundef em nível nacional, no mesmo ano.

O **Gráfico 02** apresenta os referidos valores, e nos permite verificar que a partir de 1999 o gasto da União com a educação foi progressivamente reduzido.



**Fonte:** Ministério da Fazenda - Valores corrigidos a preços de janeiro/2010 (INPC-IBGE)

O segundo momento marcante corresponde ao período 1999/2004, foi caracterizado pelo significativo declínio nas despesas em educação, as quais passaram de R\$ 43,7 bilhões em 1999 para R\$ 20,6 bilhões em 2004, resultando em queda de 54,3%. Vejamos ainda que o valor de 1998 significa o maior gasto com a educação até o final da série. Além disso, não obstante a recuperação ocorrida entre 2009 e 2010, que pode ser consequência de maior volume de recursos destinado à expansão do ensino superior por meio de programas como Programa Universidade para Todos (PROUNI)<sup>58</sup>, Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)<sup>59</sup>, Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)<sup>60</sup> etc, a despesa em educação efetivada pelo governo federal não alcançou o patamar registrado no final dos anos 1990. Observamos que no período total da série a redução foi de cerca de 18,6%, corroborando a ideia de que a União conseguiu reduzir sua participação financeira mesmo com o aumento progressivo do PIB.

<sup>57</sup> Valores atualizados pelo INPC/IBGE a preços de dezembro de 2010

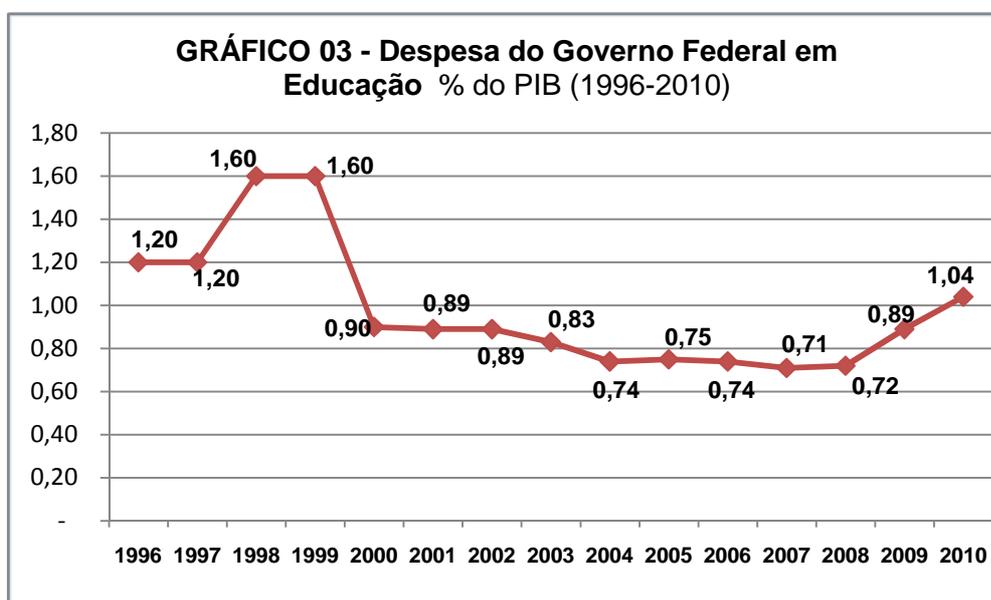
<sup>58</sup> Lançado em 2004 pelo Governo Federal, tem como finalidade a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação e de cursos sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior.

<sup>59</sup> Lançado em 2003 pelo Governo Federal, tem como principal objetivo ampliar o acesso e a permanência na educação superior, por meio da expansão física, acadêmica e pedagógica das Universidades Federais.

<sup>60</sup> Programa de financiamento estudantil criado pelo Governo Federal em 1999 passou a funcionar em 2010. Por meio do programa os estudantes de instituições de ensino superior privadas têm a oportunidade de financiar o curso superior em até 100% do seu valor.

A seguir, apresentamos o **Gráfico 03** que nos evidencia a relação percentual entre o gasto em educação efetivado pela União e o PIB, ou seja, a representação do percentual do PIB empregado para custeio das despesas com educação.

A primeira vista já podemos perceber que o movimento dos valores é relativamente parecido com a dinâmica dos gastos da União com a educação, registrado no **Gráfico02**. Vejamos que em 1998 e 1999 também se situam os maiores valores de gasto com educação proporcional ao PIB. O aumento de 1996 à 1998/1999 chega ao percentual de 33,3%.



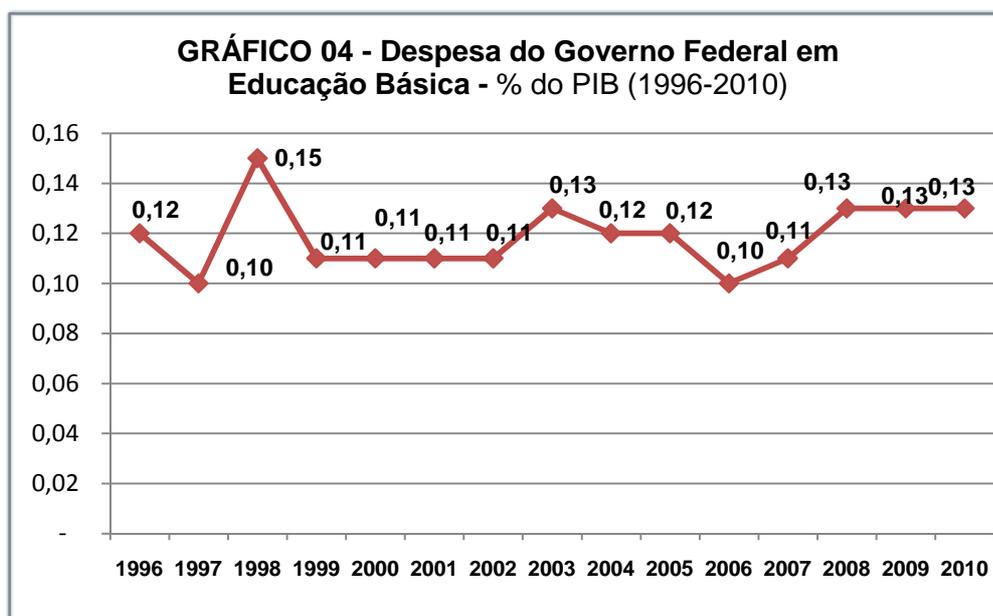
**Fonte:** Ministério da Fazenda - Valores corrigidos a preços de janeiro/2010 (INPC-IBGE)

Após o período inicial de crescimento, a queda é significativa e abarca a percentagem de 43,8% em 2000, mantendo-se abaixo de 1% do PIB até o ano de 2009. Destacamos ainda, que a menor baixa se situa no primeiro ano de implementação do Fundeb (2007), em que as matrículas não foram computadas em sua totalidade. É válido observar que os referidos percentuais referem-se unicamente ao gasto da União com a educação e não representam o percentual total de investimento do país em educação, que segundo estimativas do governo gira em torno de (4,5 a 5,0%) do PIB, para tanto seria necessário o cômputo dos gastos das três esferas de governo, federal, estadual e municipal com a educação.

Quando verificamos o ano de início e o final da série, a diferença chega a atingir os 13,3% de queda no valor gasto pela União com a educação. Podemos

visualizar também que os anos finais da série 2009/2010 registram, a exemplo dos valores contidos no **Gráfico 02**, o mesmo movimento de elevação.

O **Gráfico 04**, que consta os valores percentuais da despesa da União com a educação básica relacionados com o montante do PIB, vemos que as oscilações se mantêm sempre na casa dos 0,10 a 0,13% do PIB, com destaque para o ano de 1998 que registra o maior valor da série (0,15%).



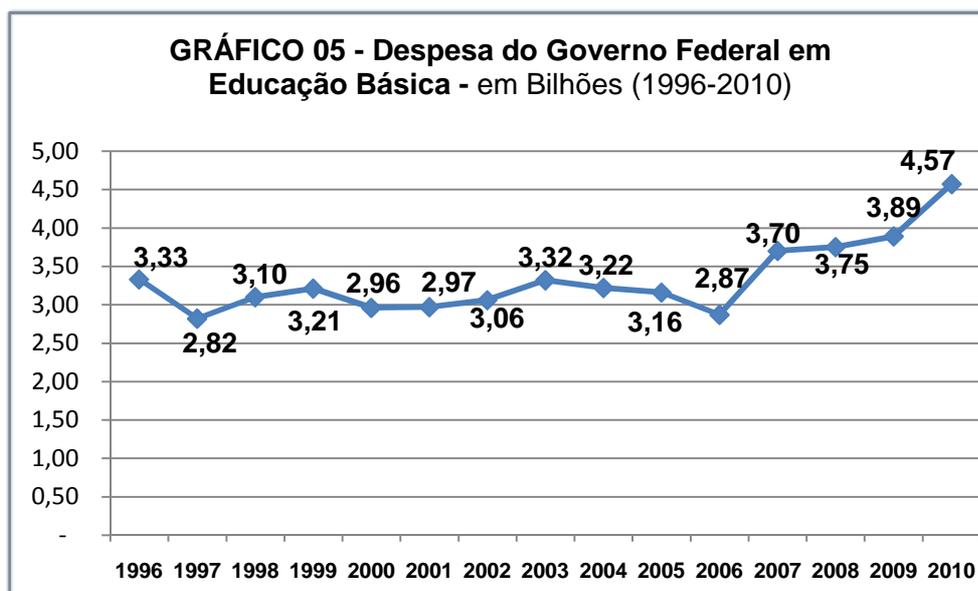
**Fonte:** Ministério da Fazenda e IBGE - Valores corrigidos a preços de janeiro/2010 (INPC-IBGE)

É possível perceber ainda que igualmente ao valor de gasto da União com a educação básica, o mesmo gasto e relação ao PIB também é reduzido nos anos finais do ensino fundamental e eleva-se quando da implementação do Fundeb a partir de 2007, mantendo-se em 0,13% no período de 2008 a 2010. No total do período (1996 a 2010) a elevação é ínfima e resulta apenas em 0,01%, mais uma vez o maior valor como referido inicialmente é registrado do ano em que o Fundef foi nacionalmente implementado (1998).

Ao verificarmos os gastos federais com a educação básica entre 1996 e 2010 no **Gráfico 05**, constatamos que estes foram marcados por significativas oscilações, registrando em certos anos algumas reduções consecutivas como no período de 2003 a 2006, que são os anos finais do Fundef.

Antes da implementação do Fundef o gasto foi de R\$ 3,3 bilhões e logo no primeiro ano de vigência do Fundo tendo o Estado do Pará como único a

implementá-lo em 1997, há queda significativa nesse valor, representando um percentual de 15,3% menor. Quando o Fundo foi implementado em todos os Estados o valor eleva-se para R\$ 3.10 bilhões, pois houve a dotação da complementação da União. Verificamos que de 1996 até o término de vigência do Fundef (2006) há um significativo movimento de retração do gasto em educação básica por parte da União, alcançando o percentual de 13,8% de diminuição.



**Fonte:** Ministério da Fazenda - Valores corrigidos a preços de janeiro/2010 (INPC-IBGE)

Os dados do **Gráfico 05** nos mostram ainda, que a partir de 2007 quando se inicia o processo de implementação do Fundeb, os valores começam a seguir o movimento progressivo de elevação, no ano final do Fundef (2006) para o de início do novo Fundo, em 2007, o percentual de aumento é de 29% e até 2010 atinge o valor percentual de 59%. Quando analisamos todo o período de 1996 a 2010 verificamos que a elevação alcançou nesses quatorze anos, o percentual de 37,2%.

No entanto, resta saber se essa elevação é significativa, e atende às obrigações constitucionais da União na perspectiva de contribuir para solucionar o quadro de déficits da educação básica, a partir das regulamentações dos Fundos que foram implementadas para regular o financiamento da educação nas últimas décadas.

É nessa esteira que os dados a seguir são apresentados e contextualizam o aumento pela demanda do ensino fundamental e da educação básica de forma

geral, bem como da insuficiência dos recursos financeiros para atender de modo qualitativo as demandas apresentadas. Veremos ainda como a participação real da União continua abaixo de suas possibilidades financeiras e que as responsabilidades dos Estados e municípios foram dilatadas com a implementação do Fundef e do Fundeb, promovendo um processo regulatório em que estes entes são levados a arcar com a grande maioria dos gastos provenientes da educação básica, sem contar com a real colaboração da União, que nesse processo regulatório se outorgou principalmente as funções de coordenação e regulação da educação nacional.

### 3.3 FUNDEF: regulação e desresponsabilização da União

Com a reforma do Estado no Brasil, e os acordos assinalados com os organismos internacionais de financiamento, já referidos nos Capítulos II, as políticas educacionais sofreram consecutivas reformas, a fim de adequar a educação brasileira aos princípios e injunções desses organismos para a área educacional de países subdesenvolvidos como o Brasil, à época.

O Fundef despontou, como a principal medida, no que se referia à otimização e racionalização de recursos financeiros do Estado para o ensino público, com o Fundo, houveram mudanças significativas na própria organização da educação nacional, ditando regras inovadoras principalmente no que se refere a captação e aplicação dos recursos financeiros, essas regras em muito fazem jus ao modelo de regulação do Estado sobre as políticas públicas. Em que se tem, como destacado nos Capítulos I e II, o Estado cada vez mais regulador e menos provedor de políticas sociais.

Neste sentido, trabalhamos na sequência, com base nos resultados do Fundef em nível nacional, dando destaque inicialmente para os recursos financeiros orçados para o Ensino Fundamental e a participação da União no montante desses recursos, na perspectiva de evidenciar como o Fundef, entendido como uma medida que regulou a oferta da educação básica, pela priorização do Ensino Fundamental e, conseqüentemente, em detrimento das outras etapas e modalidades de ensino, estabeleceu nova dinâmica para a atuação de Estados e municípios.

Na **Tabela 02** observamos os dados referentes a toda movimentação referente aos recursos do Fundef no período de 1998 a 2006. Ressaltando que no

ano de 1997 só o Estado do Pará implantou o Fundo, que teve segundo informações coletados no Tesouro Nacional, transferidos da União para o Estado os valores correspondentes à 116.105.159 milhões. Deste modo, para efeito mais concreto das análises, a série da **Tabela 02** se inicia a partir do ano de 1998 quando o Fundo foi implementado nacionalmente.

**TABELA 02: MOVIMENTAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEF (1998-2006)**

ANO	Dos Estados aos Estados	98= 100	Dos Estados aos Mun.	98= 100	Da União aos Estados	98= 100	Da União aos Mun.	98= 100	Complem. da União	98= 100
1998	5.689.829.761	100,0	3.069.266.635	100,0	2.476.821.898	100,0	1.986.362.538	100	486.656.400	100
1999	6.017.410.815	105,8	3.869.296.413	126,1	2.799.184.713	113,0	2.660.641.880	133,9	579.989.000	119,2
2000	6.934.998.350	121,9	4.989.684.815	162,6	2.824.453.929	114,0	2.900.051.127	146,0	485.455.000	99,8
2001	7.587.389.835	133,4	5.931.824.609	193,3	3.072.436.590	124,0	3.357.095.443	169,0	391.558.400	80,5
2002	8.206.327.097	144,2	7.068.767.065	230,3	3.541.816.547	143,0	4.133.887.521	208,1	320.526.700	65,9
2003	8.888.306.973	156,2	8.431.509.456	274,7	3.505.667.048	141,5	4.351.123.818	219,0	362.133.600	74,4
2004	9.877.873.596	173,6	10.083.338.066	328,5	3.620.234.519	146,2	5.015.434.944	252,5	379.708.940	78,0
2005	10.764.952.967	189,2	11.540.989.822	376,0	4.262.316.409	172,1	6.176.516.902	310,9	395.265.045	81,2
2006	11.597.165.189	203,8	13.198.232.985	430,0	4.386.847.195	177,1	6.733.544.533	339,0	313.700.235	64,5

Fonte: SIAFI - Tesouro Nacional - Ministério da Fazenda - Valores corrigidos a preços de janeiro/2010 (INPC-IBGE).

As informações contidas na **Tabela 02** são singulares para efeito das comparações a que este trabalho se propõe, pois nos evidencia a movimentação dos recursos do Fundef entre as esferas de governo. Assim temos: o montante de recursos que foram transferidos pela União e tiveram como destinatários os municípios (da União aos municípios); temos também os valores referentes às transferências da União aos Estados (da União aos Estados); recursos gerados no âmbito dos Estados e foram transferidos aos municípios (dos Estados aos municípios); o total de tributos que tinham vinculação ao Fundef gerados nos Estados e ficaram com os Estados (dos Estados aos Estados), é importante destacar que não há qualquer movimentação de migração de recursos de um Estado para outro. Por fim temos os valores referentes à complementação da União ao Fundef.

A primeira vista notamos que as maiores cifras estão na coluna que se refere aos recursos gerados no âmbito dos Estados e ficou para usufruto da esfera estadual, para custear a sua rede de ensino fundamental. Vemos que o aumento durante a série foi de 103% com o último ano do Fundo (2006) alcançando o maior

valor no período. Essa informação é basilar para verificarmos que os Estados foram os maiores responsáveis pela geração dos recursos no âmbito do Fundef.

As informações dessa primeira coluna da **Tabela 02** juntamente com os dados da segunda coluna referente aos recursos dos Estados transferidos aos municípios nos mostram que os valores foram se aproximando e partir dos anos de 2002/2003 estavam praticamente iguais. Essa movimentação nos parece representar a intensificação do processo de municipalização em curso durante o Fundef, uma vez que as matrículas e escolas foram transferidas aos municípios os recursos para este ente também foram se elevando, como sabemos, não na mesma proporção é claro. E em 2004 os valores dos Estados aos municípios já eram superiores aos que ficaram para uso da esfera estadual, representando uma elevação de 330%.

Ao verificarmos os recursos da União aos Estados, constatamos que o crescimento foi constante sem nenhuma redução durante o período. No entanto, as cifras e as elevações são bem menores, saindo de pouco mais de 2 bilhões à 4,3 bilhões, a evolução percentual alcançou cerca de 77,1%, esse efeito é próprio da dinâmica e da divisão da carga tributária como vimos no início deste capítulo.

Também nos parece ter claro que a dinâmica populacional dos municípios também tem relativo impacto na composição dos recursos transferidos à esfera municipal pela União, uma vez maior a população e menor sua capacidade financeira, maior será a parcela repassado por meio do FPM que tinha vinculação direta ao Fundef. Desse modo, e ainda sobre os efeitos propiciados pela municipalização do ensino fundamental, os recursos da União aos municípios no âmbito do Fundo tiveram, no período, o aumento de 239%.

Podemos notar pelos dados da **Tabela 02** que há uma característica comum às colunas da tabela, salvo a exceção da última coluna. a característica comum é que os valores tiveram um progressivo e, em alguns casos, significativa elevação. No entanto, quando verificamos os dados referentes à complementação da União aos Fundos, vemos que foi o único indicador que foi reduzido. Com oscilações que registram a queda e elevação dos valores durante a série. O fato nos revela o “controle remoto” exercido pela União ao definir os valores aluno/ano e conseqüentemente sua complementação aos Fundos, sendo maior ou menor quando assim decidia que o seria.

Neste sentido, o ano de 1999 se destaca por registrar o maior volume de recursos da complementação financeira exercida pela União, após esse ano os valores foram sempre menores inclusive em comparação com o ano base (1998), a redução ao final do período alcançou o patamar de 35,5%, o valor é 42 vezes menor do que o disponibilizado pelos Estados aos municípios.

A Lei nº 9.424, de 1996, que criou o Fundef, estipulou que o valor mínimo anual gasto por aluno “nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior”, e determinou que deveria haver uma diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimento, distinguindo os dois segmentos do ensino fundamental (1ª a 4ª; 5ª a 8ª), a educação especial e a educação no campo (Arts. 6º, §1º e 2º, § 2º).

Para os ajustes progressivos do valor mínimo anual por aluno, previsto na legislação do Fundef, deveria ser considerada a correspondência com um padrão de qualidade de ensino definido nacionalmente. Para tanto, os critérios elencados foram:

Art. 13.

- I – estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em sala de aula;
- II – capacitação permanente dos profissionais de educação;
- III – jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes;
- IV – complexidade de funcionamento;
- V – localização e atendimento da clientela;
- VI – busca do aumento do padrão de qualidade do ensino (BRASIL, 1996).

A Emenda Constitucional nº 14, em 1996, que modificou os artigos 34,208, 211 e 212 da Constituição e deu nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, previa que:

[...] a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente (BRASIL, 1996).

Desta forma, o valor mínimo anual por aluno do Fundef deveria obedecer a dois tipos de critérios:

a) Nos primeiros cinco anos, entre 1996 e 2001, o valor referencial deveria basear-se na relação entre o montante de recursos formadores do Fundo e o número de matrículas, ou seja, a conjuntura fiscal determinaria o gasto por aluno.

b) No segundo período, de 2002 a 2006, o valor mínimo deveria corresponder ao custo aluno qualidade, observados os parâmetros legais já citados aqui mais aqueles definidos nacionalmente.

Assim na **Tabela 03** constam os valores definidos durante a vigência do Fundef. Temos na primeira coluna o valor estabelecido por decreto, na segunda coluna temos o valor que deveria ser estabelecido se a Lei do Fundef tivesse sido cumprida pela União.

**TABELA 03 – FUNDEF: VALORES PER CAPITA ALUNO/ ANO (1997- 2006)**

ANO	Valor decretado (1ª a 4ª) (a)	100=97	Valor Decretado (5ª a 8ª) eEP*	100=98	Previsão (b)**	Ato Legal	100=97	Diferença (a/b)	
								\$	%
1997	300	100	-	-	300	Art. 6º, § 4º, Lei 9.424/96	100	-	-
1998	315,00	105,0	315,00	100	399,47	Dec. 2.440, 23/12/1997	133,2	84,5	26,8
1999	315,00	105,0	315,00	100,0	451,81	Dec. 2.935, 11/01/1999	150,6	136,8	43,4
2000	333,00	111,0	349,65	111,0	532,53	Dec. 3.326, 31/12/1999	177,5	199,5	59,9
2001	363,00	121,0	381,15	121,0	613,85	Dec. 3.742, 01/02/2001	204,6	250,9	69,1
2002	418,00	139,3	438,90	139,3	706,35	Dec. 4.103, 24/01/2002	235,5	288,4	69,0
2003	446,00	148,7	485,10	154,0	786,16	Dec. 4.580, 24/01/2003	262,1	340,2	76,3
2004	537,71	179,2	564,60	179,2	864,00	Dec. 4.861, 20/10/2003	288,0	326,3	60,7
2005	620,56	206,9	651,59	206,8	935,15	Dec. 4.966, 30/01/2004	311,7	314,6	50,7
2006	682,00	227,3	716,73	227,5	1200,00	Dec. 5.299, 07/12/2004	400,0	518,0	76,0

Fonte: MEC – SEB

\*Educação Especial

\*\*Estimativa realizada por Pinto (2000) a partir do que estabelecia a Lei do Fundef – 9.424/96.

De acordo com os dados da **Tabela 03**, podemos perceber que até 2000 os valores tiveram um reajuste pouco significativo, que ficou na margem dos R\$ 15 ou equivalente à 5%. Só a partir de 2000 de que ocorreu a elevação mais visível em relação ao ano base, na ordem de 11%. Ao final da série a reajuste é de 127,3%. No que se refere às séries finais do ensino fundamental o reajuste de 1998 a 2006 foi de 127,5%. Isso nos revela que essa diferenciação, ou seja, o maior valor das séries

finais propiciou que Estados recebessem uma montante relativamente maior do que os municípios, isso porque, na maioria dos municípios pequenos e mais pobres mantinham quase sempre a oferta das séries iniciais, enquanto que as séries finais ficavam sob a responsabilidade dos Estados.

Quando analisamos a coluna que se refere ao que a Lei estabelecia e deveria ser cumprido para efeito de gasto com os alunos ensino fundamental, verificamos que a Lei garantia uma quantidade significativamente maior de recursos e com reajustes ano a ano bem mais expressivos, já no segundo ano do Fundo (1998) o aumento seria de 33,2%, e em 2001 seria equivalente a mais que o dobro do praticado no ano base (104,1%), se a União tivesse cumprido a Lei do Fundef em 2006 o valor do aluno do ensino fundamental seria de R\$ 1.200, uma elevação percentual da ordem de 300%. No entanto, o não cumprimento equivaleu à perda em (2006) de R\$ 518 do valor que deveria ser gasto com o aluno, perfazendo o percentual de 76% de diferença entre o praticado e o que a lei estabelecia.

Vazquez em análises realizadas em (2001) ressalta a importância da complementação da União na direção de dirimir as grandes diferenças entre as redes de ensino estaduais e municipais e que o valor aluno/ano do Fundef era o principal mecanismo para uma maior participação da União, ressalta à época o autor:

O valor mínimo do gasto aluno/ano estabelecido é fundamental para determinar a participação da complementação da União no financiamento do Fundef, sendo este o fator principal na política de correção das desigualdades regionais que constitui um dos objetivos estratégicos do fundo (VAZQUEZ, 2001, p. 49).

Em março de 2003, um Grupo de Trabalho instituído pela Portaria do MEC nº 71, de 27/01/2003, com o objetivo de estudar e apresentar propostas relacionadas à fixação do valor mínimo nacional por aluno/ano do Fundef apresentou um relatório<sup>61</sup> com as seguintes conclusões:

---

<sup>61</sup> Relatório Final do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria MEC nº 71, de 27/01/2003 e nº 212, de 14/02/2003 - <http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=section&id=11&Itemid=200>.

- a) O diferencial de custos estabelecido em 5% entre o segmento de 1ª a 4ª série e para o da 5ª a 8ª e Educação Especial “não foi respaldado por um necessário e criterioso estudo de custos que pudesse justificá-lo”;
- b) As duas pesquisas contratadas junto à Fundação Economia de Campinas – FECAMP, da Universidade Estadual de Campinas, cuja finalidade era subsidiar a definição de custos alunos diferenciados, não resultaram em análises seguras das diferenças, “seja em relação ao custo aluno entre a 1ª a 4ª série e a 5ª a 8ª, seja no custo entre escolas rurais e urbanas”. Nesses estudos, nem a educação especial, e tampouco o custo aluno qualidade foram levantados, conforme demanda a legislação;
- c) [...] a fixação do valor mínimo nacional por aluno/ano vem sendo realizada sem a integral observância dos critérios que orientam sua definição, tanto no que diz respeito à diferenciação de valores, de forma compatível com os custos praticados entre a 1ª e 4ª séries, a 5ª e a 8ª, a Educação Especial e o ensino rural, quanto no que se refere à metodologia de cálculo que recomenda a observância do valor médio nacional como limite mínimo”;

Como podemos perceber as conclusões, ainda em 2003, já apontavam para descumprimento da Lei do Fundo e a distância entre a perspectiva do custo aluno qualidade e o que foi efetivado enquanto gasto aluno/ano pelos decretos presidenciais. Caso o valor anual mínimo tivesse sido estabelecido de acordo com a fórmula estabelecida no art. 6º da lei 9.424, o volume de recursos federais destinados à complementação do Fundef teria sido bem superior às verbas efetivamente destinadas pelo governo federal.

A reduzida participação da complementação da União, tendo em vista o baixo valor mínimo aluno/ano estabelecido, em descumprimento à legislação do Fundef, limitou proposital e consideravelmente a função redistributiva da União no financiamento do ensino fundamental, segundo determina a Constituição Federal (Art. 221), impedindo um avanço maior na política de correção das desigualdades regionais proposta pelo Fundef (VAZQUEZ, 2001).

Na sequência trabalhamos com as estatísticas referentes às matrículas da educação básica no contexto do Fundef. A **Tabela 04** nos mostra o quantitativo de matrículas iniciais computadas no período de vigência do Fundo (1996-2006).

ANO	Educação Infantil	100=96	Ensino Fundamental	100=96	Ensino Médio	100=96	Ed. Básica	100=96
1996	4.270.376	100	33.131.270	100	5.739.077	100	42.868.712	100
1997	4.640.220	108,7	34.229.388	103,3	6.405.057	111,6	44.926.653	104,8
1998	4.492.924	105,2	35.792.554	108,0	6.968.531	121,4	46.872.205	109,3
1999	5.067.256	118,7	36.059.742	108,8	7.769.199	135,4	48.064.219	112,1
2000	5.338.196	125,0	35.717.948	107,8	8.192.948	142,8	48.332.228	112,7
2001	5.912.150	138,4	35.298.089	106,5	8.398.008	146,3	48.514.900	113,2
2002	6.130.358	143,6	35.150.362	106,1	8.710.584	151,8	48.838.793	113,9
2003	6.393.234	149,7	34.438.749	103,9	9.072.942	158,1	48.667.367	113,5
2004	6.903.762	161,7	34.012.434	102,7	9.169.357	159,8	48.737.316	113,7
2005	7.205.039	168,7	33.534.700	101,2	9.031.302	157,4	48.356.698	112,8
2006	7.016.095	164,3	33.282.663	100,5	8.906.820	155,2	47.777.636	111,5

Fonte: MEC/Inep/Deed. Censo Escolar – 1996 a 2006

No âmbito do Fundef, podemos verificar primeiramente por meio dos dados da **Tabela 04** que a educação infantil etapa de ensino não inclusa para efeito de distribuição dos recursos do Fundo registrou a maior elevação entre as demais etapas de ensino, ao final da série acumulou o crescimento de 64,3% em suas matrículas o movimento foi crescente ano após ano sem nenhuma retração durante a série. Podemos depreender o quão foi problemático para os municípios arcarem com essa demanda sem o financiamento necessário e a incapacidade financeira própria da maioria dos municípios brasileiros.

Ao analisarmos o movimento das matrículas do ensino fundamental podemos perceber que a elevação registrada ao final do período foi praticamente insignificante, obtendo 0,05% de acréscimo, as matrículas tiveram maior elevação nos primeiros anos de implementação do Fundo (1998/1999) que registraram igualmente 0,08 de acréscimo nas matrículas a partir desses anos a redução foi progressiva. É possível que essa redução nas matrículas do ensino fundamental seja reflexo da diminuição dos indicadores da distorção idade série bastante elevada antes e nos primeiros anos do Fundef, sendo este um dos efeitos positivos do Fundo.

O ensino médio como verificamos por meio da **Tabela 04** teve uma significativa elevação em suas matrículas, o aumento foi constante até o ano de 2004 com um crescimento percentual da ordem de praticamente 60%, nos últimos anos da série as matrículas diminuíram e chegaram em 2006 a cair 4,6% em relação a 2004 e em comparação com o ano base a elevação alcançou o percentual de 55,2%.

Quando nos debruçamos sobre os dados totais de matrículas da educação básica, constatamos que até 2002 o crescimento foi praticamente constante chegando à 13,9% em relação à 1996, daí em diante manteve na casa dos 13% até 2004 (13,7%). Novamente nos dois últimos anos da série e ao final do Fundef à exemplo do ensino fundamental e do médio, as matrículas da educação básica também tiveram redução que foi cerca de 2,2% em relação à 2004, no entanto, ao relacionarmos com o ano base o crescimento foi pouco e alcançou os 11,5%.

Na **Tabela 05** vejamos como a dinâmica acima se representa quando analisamos as matrículas do ensino fundamental a partir das regiões brasileiras. O período é referente a 1997-2006, pelo fato de não localizarmos os dados relativos ao ano de 1996.

**TABELA 05 – BRASIL E REGIÕES: Matrículas no Ensino Fundamental em % (1997-2006)**

REGIÕES	(1997 a 2001)	(2001 a 2006)	(1997 a 2006)
Norte	10,23	1,64	12,04
Nordeste	15,84	-14,34	-0,77
Centro-Oeste	3,31	-7,44	-4,37
Sudeste	-2,1	-4,13	-6,14
Sul	-1,87	-3,3	-5,11
Brasil	5,29	-7,35	-2,44

Fonte: ROSSINHOLI (2010) com modificações do autor.

Vemos que os dados da **Tabela 05**, já nos mostram as reduções descritas na **Tabela 04**. No período entre 1997 a 2006 só a região Norte uma das mais pobres do país teve levada suas matrículas no ensino fundamental com um percentual de 12,04%, as demais regiões registram redução no atendimento dessa etapa, com destaque para a região Sudeste que diminuiu suas matrículas em mais de 6%, seguida pela região Sul com mais de 5% de redução, em nível de Brasil a redução foi menor e alcançou o patamar dos 2,44%. Podemos verificar ainda que de 1997 à 2006 só a região Norte aumentou suas matrículas do ensino fundamental.

Nos anos iniciais de funcionamento do Fundef as regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste elevaram sua oferta no ensino fundamental, com elevação respectivamente de (10,23%), (15,84%) e (3,31%). Nesse período as no Brasil a elevação foi de pouco mais de 5%.

A **Tabela 06** contém os dados referentes às matrículas do ensino fundamental por esfera de governo, que nos possibilita analisar os entes que tiveram suas responsabilidades dilatadas ou reduzidas nessa etapa de ensino, o período é de 1996 à 2006 e demarca as matrículas ofertadas pelas redes estaduais, municipais e federal.

**TABELA 06 - BRASIL: Matrículas no Ensino Fundamental por esfera de Governo (1996-2006)**

ANO	Est. (a)	a/d	Mun. (b)	b/d	Fed. (c)	c/d	Total (d)	100=96
1996	18.468.772	62,8	10.921.037	37,1	33.564	0,11	29.423.373	100
1997	18.107.298	59,3	12.427.774	40,7	30.569	0,10	30.535.072	103,8
1998	17.258.553	53,3	15.121.471	46,7	-	-	32.380.024	110
1999	16.589.455	46,0	16.164.369	44,8	28.571	0,08	36.059.742	122,6
2000	15.806.726	44,3	16.694.171	46,7	27.810	0,08	35.717.948	121,4
2001	14.917.534	42,3	17.144.853	48,6	27.416	0,08	35.298.089	120
2002	14.236.020	40,5	17.653.143	50,2	26.422	0,08	35.150.362	119,5
2003	13.272.739	38,5	17.863.888	51,9	25.997	0,08	34.438.749	117
2004	12.695.895	37,3	17.960.426	52,8	24.633	0,07	34.012.434	115,6
2005	12.145.494	36,2	17.986.570	53,6	25.728	0,08	33.534.561	114
2006	11.825.112	35,5	17.964.543	54,0	25.031	0,08	33.282.663	113,1

Fonte: INEP/MEC

As informações da **Tabela 06** nos ajudam a compreender o movimento de redução das matrículas no ensino fundamental por parte das redes estaduais e federal e problematiza o aumento significativo dessa matrícula nas redes municipais. Vemos que no período em de 1996-2006 a redução na esfera estadual foi sucessiva e alcançou os 64%, se verificarmos a participação dessa esfera no computo total das matrículas veremos que esse indicador foi igualmente reduzido e de 62,8% para 35,% de 1996 a 2006 respectivamente.

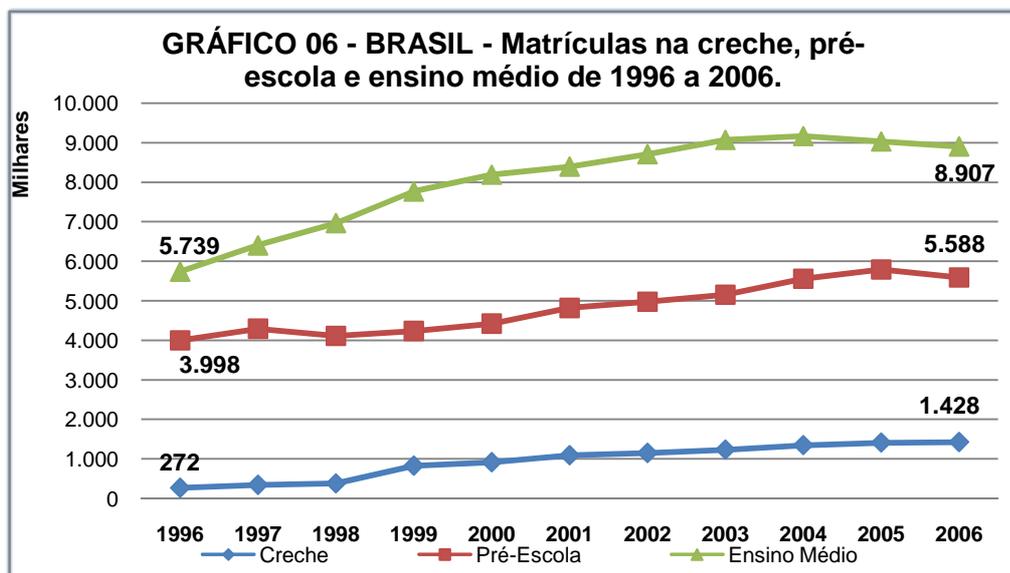
Na esfera federal – que detém pouquíssimas matrículas provenientes das escolas de aplicação das Universidades federais, e naquele período, nas escolas técnicas federais (os Cefets) – a redução das matrículas foi ainda maior e abarcou os 74,6% em 2006, queda que também foi sucessiva. No que se refere a sua participação sobre o total dessas matrículas, em 1996 representava cerca de 0,11% e em 2006 caiu para 0,08%.

Como mencionado, quando verificamos os dados referentes às redes municipais, a situação é totalmente diferente. Durante o período do Fundef, a elevação das matrículas sob responsabilidade desse ente foi crescente, sem

nenhuma redução. Logo no primeiro ano de implementação do Fundo (1998), o crescimento é da ordem de 38,5%, e alcança em 2005/2006 os 64,7% e 64,5%, respectivamente, anos em que a complementação da União aos Fundos foi insignificante, 1,2% do total dos mesmos. Ao analisarmos o cômputo total das matrículas do ensino fundamental da rede pública, vemos que o crescimento foi de 13,1% e, sem dúvida, foi impulsionado pelo aumento das matrículas nas redes municipais que compunham o total em 1996, com pouco mais de 37%. Em 2006, passaram a arcar com mais da metade desse total, equivalente a 56%.

É válido ressaltar que o processo de municipalização das escolas estaduais de ensino fundamental obteve resultados menos ou mais avançados, conforme a capacidade de coordenação da unidade da federação e a organização do município, variando bastante entre os Estados.

O **Gráfico 06** é importante para fecharmos nossas considerações nessa sessão sobre as matrículas da educação básica no contexto da implementação do Fundef, pois evidencia a dinâmica de crescimento das matrículas nas creches, pré-escolas e no ensino médio, etapas de ensino que ficaram à margem dos recursos do Fundo.



Fonte: MEC/Inep/Deed. Censo Escolar – 1996 a 2006.

Podemos verificar nas informações do **Gráfico 06** que as matrículas das creches tiveram um movimento crescente de 1996 a 2006, com um acréscimo percentual significativo, da ordem de 424%. As matrículas na pré-escola também registraram o crescimento de 39,7%. É importante salientar que as duas etapas de

ensino são prioritariamente de responsabilidade dos municípios o que continua corroborando para sustentar a elevação da demanda por ensino sobre responsabilidade desse ente. Ao verificarmos os dados do ensino médio, mantido pelas redes estaduais, constatamos que o crescimento é visivelmente significativo e alcança em 2006 mais da metade das matrículas computados em 1996, a elevação é de mais de 55%.

Mediante o exposto, acreditamos ter clarificado a ideia de que o Fundef trouxe avanços significativos à política de financiamento do ensino. No entanto, muitos aspectos ficaram à margem do que se propunha o Fundo.

Podemos abstrair dos dados e das correlações apresentadas, que as alterações realizadas na atual Constituição Federal, através da E. C. 14/96, por sua vez regulamentada pela Lei 9.424/96, favoreceram a União a reduzir o valor da complementação de recursos em favor dos estados e municípios, uma vez que quanto menor o valor do mínimo aluno /ano, menor será o aporte de recursos a ser despendido pela União, a título de complementação.

De acordo com Davies (2004, p. 24) “embora o Fundef seja uma iniciativa do governo federal, é minúscula a sua contribuição à guisa de complementação para os Fundefs estaduais”.

### 3.4 A REGULAÇÃO DA UNIÃO NO CONTEXTO DO FUNDEB

A implantação do Fundeb se constituiu em esperança por grande parte da comunidade educacional, sejam, professores, pesquisadores e movimentos sindicais, visto que se vislumbrava a melhoria da qualidade da educação pública no país, especialmente, nas regiões mais pobres. A quantidade de recursos adicionais anunciada pelo governo federal, ou seja, R\$ 4,5 bilhões em três anos, porém, é considerada por Pinto (2007), Davies (2006) e Arelaro (2006) insuficiente para atender à demanda por universalização e qualidade do ensino e está abaixo das metas de investimento na educação propostas pelos Planos Nacionais de Educação, tanto do governo, como da sociedade.

Na concepção de Arelaro (2006, p. 87) em análise prévia da legislação do Fundeb, já antecipava que os recursos que constituem o Fundo seriam insuficientes, fazendo-se necessário “buscar novas fontes de receitas para a educação [...] por meio de vinculação de percentual das loterias e do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF)”. A busca de novas fontes constitui-se em estratégias para que baixos valores

não sejam praticados, acentuando, ainda mais as desigualdades sócio-educacionais em todo o país, a exemplo do ocorrido com o Fundef, onde, o descumprimento da Lei 9.424/96 reduziu de forma significativa os percentuais de complementação da União e gerou discrepâncias substanciais entre os valores adotados nas mais diversas regiões do país.

Não obstante as críticas, o novo Fundo representa um avanço considerável em relação ao Fundo precedente, sobretudo por estender a todas as etapas e modalidades de ensino, que compõem a educação básica, um mecanismo de financiamento e definir um patamar mínimo de participação de recursos da União (ainda que aquém das possibilidades e necessidades) (ARELARO, 2006).

A partir da **Tabela 07** partimos para as análises da dinâmica dos recursos financeiros no âmbito do Fundeb, na perspectiva de verificar as possíveis alterações no conjunto da educação básica em relação ao exposto durante o Fundef. A referida **Tabela 07** trás a seguir, o montante de recursos distribuídos aos municípios por meio das transferências constitucionais e da complementação da União.

**TABELA 07: RECURSOS DO FUNDEB DISTRIBUÍDOS AOS MUNICÍPIOS (2007-2010)**

Transferências	2007 (a)	2008 (b)	b-a	2009 (c)	c-b	2010 (d)	d-c	d-a
Estados aos Municípios	19.420.239.258	23.185.992.135	119,4	25.406.811.236	109,6	28.934.377.419	113,9	149,0
Complem. da União aos Municípios	1.863.665.352	2.474.782.455	132,8	3.638.982.042	147,0	3.664.972.501	100,7	196,7
Total da União aos Municípios	11.730.972.815	13.905.958.707	118,5	14.861.869.149	106,9	15.351.006.873	103,3	130,9
Total aos Municípios	33.014.877.425	39.566.733.297	119,8	43.907.662.427	111,0	47.950.356.793	109,2	145,2

**Fonte:** SIAFI - Tesouro Nacional - Ministério da Fazenda - Valores corrigidos a preços de janeiro/2010 (INPC-IBGE).

Os dados nos evidenciam à primeira vista que os valores são crescentes no período de 2007 a 2010 em todos os indicadores. Os valores referentes à arrecadação dos Estados vinculadas ao Fundo e que foram transferidos aos municípios logo no primeiro ano registram o crescimento de 19,4% e ao final da série somam cerca de 49% de elevação.

Ao verificarmos o montante equivalente à complementação da União aos Fundos constatamos que, o valor repassado aos municípios também e obteve

acréscimo de mais de 96% no ano de 2010 em relação a 2007, é preciso destacar que o fato era devidamente esperado uma vez que os valores de complementação deveriam seguir uma dinâmica de crescimento até atingir os 10% dos Fundos em 2010, ainda assim é preciso verificar que os valores de complementação da União praticados na **Tabela 07** são bem menores do que o montante repassado pelos Estados aos entes municipais. Quando visualizamos os recursos referentes às transferências da União aos municípios (que contém as transferências constitucionais taxadas pelo Fundo, como o FPM entre outros tributos) vemos que o crescimento alcançou o percentual de praticamente 40%. Do mesmo modo, o total de recursos repassados aos municípios por meio do Fundeb teve aumento progressivo e ao final de 2010 o crescimento foi da ordem de 45,2%.

A **Tabela 08** a seguir contém as informações referentes às transferências efetivadas no âmbito do Fundeb que tem como destinatários os Estados.

**TABELA 08: RECURSOS DO FUNDEB DISTRIBUÍDOS AOS ESTADOS (2007-2010)**

Transferências	2007 (a)	2008 (b)	b-a	2009 (c)	c-b	2010 (d)	d-c	d-a
Estados aos Estados	18.989.754.973	23.366.122.832	123,0	26.166.049.962	112,0	28.487.091.244	108,9	150,0
Complem. da União aos Estados	634.016.051	1.053.972.580	166,2	1.771.918.543	168,1	1.720.457.454	97,1	271,4
Total da União aos Estados	8.097.995.269	10.367.173.422	128,0	11.399.588.381	110,0	11.345.071.410	99,5	140,1
Total aos Estados	27.721.766.293	34.787.268.834	125,5	39.337.556.886	113,1	41.552.620.108	105,6	149,9

**Fonte:** SIAFI - Tesouro Nacional - Ministério da Fazenda - Valores corrigidos a preços de janeiro/2010 (INPC-IBGE).

Os dados da **Tabela 08** nos mostram que os recursos do Fundeb aos Estados tiveram elevação durante o período inicial de implementação do Fundo, ao verificarmos os valores referentes à arrecadação dos Estados com recursos taxados pelo Fundeb e que ficaram para usufruto das redes estaduais vemos que o crescimento no período foi de 50%, no entanto quando relacionamos o movimento ano a ano percebemos que os percentuais de aumento vão diminuindo registrando (23%) de 2008 a 2007, (12%) de 2009 a 2008 e de 8,9% de 2010 a 2009.

Referindo-nos aos valores da complementação da União que ficaram com os Estados esta obtém elevação de 171% e ano a ano os valores foram superiores nos três primeiros anos, mas em 2010 a redução é de 2,9% em relação ao ano anterior.

Há também o aumento no montante total da União repassado aos Estados para usufruto das redes estaduais, de 2007 a 2010 registra-se 40% de crescimento. Sendo que, aos compararmos os valores ano a ano, os percentuais são sempre inferiores ao ano anterior. Do total recebido pelos Estados também verificamos o crescimento em relação ao período todo, a elevação representa praticamente 50% em 2010, mas também a taxa de crescimento é reduzida ano após ano.

Na **Tabela 09** podemos verificar os dados relativos à complementação da União aos Fundos estadual do Fundeb no período de 2007-2010.

**TABELA 09 – COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB (2007-2010)**

<b>Estado</b>	<b>2007</b>	<b>%/Tot.</b>	<b>2008</b>	<b>%/Tot.</b>	<b>2009</b>	<b>%/Tot.</b>	<b>2010</b>	<b>%/Tot.</b>
AL	114.807	4,8	125.016	3,5	194.533	3,6	290.481	4,2
AM		-	24.887	0,7	39.304	0,7	207.491	3,0
BA	467.136	19,6	808.950	22,9	1.239.987	22,9	1.766.679	25,7
CE	334.623	14,0	466.455	13,2	706.786	13,1	876.502	12,8
MA	685.773	28,8	884.266	25,1	1.253.918	23,2	1.403.476	20,5
PA	586.229	24,6	841.805	23,9	1.171.179	21,6	1.413.815	20,6
PB	34.545	1,4	47.343	1,3	135.357	2,5	132.486	1,9
PE	43.665	1,8	186.229	5,3	406.004	7,5	428.646	6,2
PI	9.108	0,4	143.800	4,1	263.838	4,9	341.529	5,0
<b>Total</b>	<b>2.383.483</b>	<b>100,0</b>	<b>3.528.755</b>	<b>100,0</b>	<b>5.410.900</b>	<b>100,0</b>	<b>6.861.037</b>	<b>100,0</b>

Fonte: FNDE. Corrigido pelo INPC/IBGE, valores de 01/2010.

Os dados evidenciam que a complementação da União foi sendo elevada nos anos em análise, com uma elevação de cerca de 187% em 2010, outro fator nos chama a atenção refere-se ao fato de que os três Estados que mais receberam complementação são das regiões Norte e Nordeste - Pará, com 24,6%, 23,9%,

21,6% e 20,6% nos anos da série, Maranhão, com 28,8%, 25,1%, 23,2% e 20,5% respectivamente, e a Bahia com 19,6%, 22,9% (2008/2009) e 25,7% em 2010.

Podemos verificar ainda que os Estados que menos receberam complementação da União são também bastante pobres e pertencem a região Nordeste do país, com exceção do Amazonas, que passou a receber a complementação a partir de 2008.

A Paraíba é o ente que menos recebe a complementação da União, no entanto tem registrado o aumento da necessidade de composição dos seus recursos por parte do governo federal, em 2009 atingiu o maior volume de recebidos a título de complementação para o Fundeb com o percentual de 2,5% do total.

O Estado de Pernambuco em 2007 estava entre os que menos receberam a complementação da União, no entanto a partir de 2008 a necessidade pela complementação passou a crescer e atingiu em 2010 cerca de 6% do total das complementações.

A análise referente às estatísticas de matrículas no âmbito do Fundeb, a **Tabela 10** apresenta as matrículas da educação básica, distribuídas por etapa de ensino, no período de 2007 a 2010.

**TABELA 10 – BRASIL: Matrícula da Educação Básica por etapa de ensino (2007 – 2010)**

ANO	Educação Infantil	100=07	Ensino Fundamental	100=07	Ensino Médio	100=07	Ed. Básica	100=07
2007	6.509.868	100,0	32.122.273	100,0	8.369.369	100,0	45.421.929	100,0
2008	6.719.261	103,2	32.086.700	99,9	8.366.100	100,0	45.420.325	100,0
2009	6.710.882	103,1	31.522.330	98,1	8.288.520	99,0	44.633.247	98,3
2010	6.865.789	105,5	31.609.980	98,4	8.188.983	97,8	46.665.054	102,7

Fonte: MEC/Inep/Deed. Censo Escolar (2007-2010)

As informações nos mostram que as matrículas da educação infantil que contemplam (creches e pré-escolas) tiveram elevação da ordem de 5,5% em 2010 com relação ao ano base (2007). De modo diferente, as matrículas no ensino fundamental apresentam retração e vemos que a diminuição foi constante até atingir o percentual de 1,6% de queda em 2010.

Visualizando as informações referentes ao ensino médio também se verifica a redução no cômputos das matrículas, de 2007 para 2008 o índice fica igual pois o

acréscimo no número absoluto é apenas de 3.367 novas matrículas e nos dois últimos anos da série as matrículas começaram a diminuir sensivelmente. Ao analisarmos o total das matrículas da educação básica, também verificamos que de 2007 para 2008 o percentual não sofre alterações, e em 2009 há a redução de 1,7% no computo total para em seguida (2010) representar o crescimento de 2,7%.

Ainda sobre as matrículas da educação básica, a **Tabela 11** trás a divisão por esfera administrativa no período de 2007 a 2010.

**TABELA 11 – BRASIL: MATRÍCULA DA EDUCAÇÃO BÁSICA POR ESFERA DE GOVERNO (2007 – 2010).**

Ano	Total	100=07	Federal	100=07	Estadual	100=07	Municipal	100=07
2007	46.643.406	100	185.095	100	21.927.300	100	24.531.011	100
2008	46.131.825	98,9	197.532	106,7	21.433.441	97,7	24.500.852	99,9
2009	45.270.710	97,1	217.738	117,6	20.737.663	94,6	24.315.309	99,1
2010	43.989.507	94,3	235.108	127,0	20.031.988	91,4	23.722.411	96,7

Fonte: MEC/Inep/Deed. Censo Escolar (2007-2010)

Diferente do que verificamos quando da análise das matrículas do ensino fundamental e da educação básica no âmbito do Fundef, ao visualizarmos as mesmas informações, com a implementação do Fundeb, podemos constatar que o quadro está relativamente alterado, mas é preciso ter claro que o período de funcionamento do novo Fundo ainda é significativamente curto para procedermos avaliações mais detalhadas e detectar efeitos mais significativos.

Procedendo a observação sobre os dados da **Tabela 11** constatamos que a rede federal registrou uma elevação significativa do cômputo das matrículas, a elevação alcançou os percentuais de 27%. A rede estadual a exemplo do que ocorreu no Fundef também reduziu sua rede sua oferta, a redução foi progressiva e chegou aos 8,6% em 2010. Outrossim, as redes municipais também tiveram suas matrículas reduzidas em cerca de 3,3% durante o período de 2007 a 2010. Quando analisamos o computo total das matrículas da educação de igual modo, se verifica a redução da oferta, a diminuição também constante e chega ao patamar de 5,7% de queda.

Em relação ao Fundeb o documento base da Conferência Nacional de Educação para 2010 ressalta que:

“(...) o Fundeb, por si só, não é suficiente para garantir a universalização da oferta de vagas na educação básica e tampouco a permanência do aluno na escola até a conclusão do ensino médio com qualidade, o que exige a aplicação de recursos financeiros na educação básica para além desse fundo” (CONAE, 2010).

Este pequeno texto confirma o fato de que para se manter o padrão mínimo do tempo do Fundef no advento do Fundeb, é necessário um aporte substancial de recursos da esfera federal, vez que Estados e Municípios estão suportando um custo que está além da sua capacidade operacional.

E o documento base ressalta ainda que com relação especificamente ao Fundeb, as seguintes ações devem ser asseguradas:

- Consolidar o Fundeb, garantindo recursos financeiros adequados por estudante, e que resulte em real ampliação dos recursos vinculados à educação, incorporando, de forma adequada, além dos Impostos, as taxas e as contribuições;

- Considerar as condições reais de cada etapa e modalidade de ensino, nos fatores de ponderação do valor por aluno do Fundeb, considerando: relação aluno/turma; presença de infra-estrutura e insumos adequados; qualificação dos profissionais de educação; presença de jornada em tempo integral dos alunos, etc.

O Fundeb é um mecanismo de distribuição de recursos essencial para a educação, contudo, é importante que o Poder Público busque criar mecanismos para superar as limitações apontadas, para que o acesso à educação seja acompanhado da melhoria da qualidade do ensino. O alcance desses objetivos envolve a valorização e qualificação docente e a definição de um custo-aluno qualidade, fatores que exigem, necessariamente, um maior aporte de recursos por parte da União.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao chegarmos até aqui fica a certeza de esta incursão foi deveras difícil, a tarefa de estudar sobre o financiamento da educação básica e pública no Brasil se revela, mesmo depois de alguns poucos anos nessa área, ainda cheia de meandros e incongruências principalmente devido às divergências entre as fontes estatísticas relacionadas aos dados educacionais e financeiros pertencentes a essa área.

Estudar e produzir novas informações sobre o financiamento da educação ou mesmo compilá-las em um novo estudo sob uma nova perspectiva – a da regulação estatal – figurou como uma tarefa desafiadora e ao mesmo tempo bastante difícil.

Entender as concepções teóricas relacionadas a regulação e, esta, enquanto forma e finalidade que o Estado toma em seu escopo de atuação, foi uma tarefa árdua a medida em que nada conhecíamos sobre a temática. Por vezes, falar do financiamento, e especificamente sobre os Fundos – Fundef e Fundeb – como política que introduz mecanismos regulatórios na área da educação nos parecia praticamente inviável ou no mínimo sem uma sustentação teórica mais elaborada, visto que, até o momento pouco se tem de produções que versem sobre essas duas áreas – regulação do Estado e financiamento da educação básica – e suas possíveis relações.

Em vários momentos, nos pareceu que fazíamos apenas uma simples transposição automática de conceitos e aplicávamos ao fenômeno analisado, seja quando da dinâmica das matrículas ou da dinâmica dos recursos financeiros da União à educação básica que progressivamente foram diminuindo. De certo, em alguns momentos foi o que pudemos fazer ou que o pouco conhecimento e as condições imediatas nos permitiram inferir.

Em muitos momentos a análise pareceu rasa e limitada, como em vários trechos mencionamos, era preciso abstrair a finalidade objetiva da política quando de sua materialização, seja pelos efeitos na oferta de matrículas ou da disponibilidade de recursos financeiros, mas até que ponto esses fenômenos de fato se constituíam em regulação, foi nossa tarefa mais difícil e quase impalpável do ponto de vista dos dados disponíveis. De todo este trabalho, resta apenas uma certeza quase incontestada - “muito aprendemos”.

A seguir, destacamos e retomamos alguns dos principais pontos trabalhados durante nosso estudo, assim como, tecemos algumas considerações e opiniões que foram sendo formadas durante este percurso. Acreditamos que em muito avançamos ao tratarmos a política de financiamento da educação básica via política de fundos como forma e materialização, também, da ação reguladora da União sobre a educação.

De certo, os Fundos não são em sua totalidade somente uma medida reguladora que visa a todo custo e a revelia da Constituição desresponsabilizar por completo a União de suas obrigações com a educação básica e com os Estados e municípios. No entanto, também serviram a esse fim, mesmo que a diminuição, seja em valores nominais ou relativos, não se verificou ou mesmo que o constatado seja o inverso, os Fundos consubstanciam uma política paliativa no enfrentamento dos

reais e históricos problemas da educação básica pública no Brasil, no que pese sua qualidade e universalização.

Neste trabalho, tentamos nos afastar de quaisquer posições extremistas ou maniqueístas, sabemos que a política de financiamento da educação básica está muito distante do ideal, do necessário e do possível, principalmente se relacionarmos ao tamanho do nosso país e os crescentes avanços na área econômica – com recordes de arrecadação tributária sendo alcançados, ano após ano. No entanto, é preciso também que reconheçamos que as mudanças ocorreram apesar dos déficits ainda registrados.

Do mesmo modo, não podemos negar que a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) teve como principal resultado, a redução do compromisso do governo federal com essa etapa de ensino. Ano após ano, a contribuição da União ao Fundo foi caindo e nunca houve o cumprimento do parágrafo 4º do artigo 60 do ato das disposições constitucionais transitórias – ADCT (na redação dada pela emenda à constituição n. 14/96), que determinava a garantia de um valor mínimo por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino a partir de setembro de 2001. Além disso, o Fundo, ao estimular a municipalização do ensino fundamental, provocou um desequilíbrio entre a capacidade tributária de Estados e municípios e a distribuição de responsabilidades pela oferta da educação básica, com uma clara sobrecarga sobre os últimos.

Ao ser instituído em janeiro de 1998, no âmbito da União, dos Estados, Distrito Federal e municípios, o Fundef provocou uma série de impactos na Educação Básica no país, a começar pela exclusão da Educação Infantil, Ensino Médio, educação de jovens e adultos e educação profissionalizante, no cômputo do cálculo para recebimento de recursos provenientes do referido Fundo. Essa restrição, ou seja, o atendimento ao Ensino Fundamental em detrimento dos demais níveis e modalidades ocorria mediante as exigências do Banco Mundial, que determinava ser esse o nível de ensino a receber maior atenção do poder público, no tocante à alocação de recursos. Seria esse um dos principais impactos causados à Educação Básica.

A partir do seu escopo regulatório, o Fundef, e seus mecanismos para a distribuição dos recursos promoveu/direcionou/provocou a descentralização do ensino via municipalização. Esse Fundo induziu a municipalização, ao condicionar o

recebimento de recursos, ao número de alunos matriculados em cada esfera administrativa. Sabendo-se que o Ensino Fundamental era de responsabilidade prioritária dos municípios, a busca por mais recursos seria inevitável, mesmo que isso representasse como representou mais responsabilidades e, em pouco tempo, incapacidade financeira por parte desse ente em arcar com as novas matrículas, novos prédio e novos professores.

Percebemos que a União, a partir da alteração constitucional propiciada pelo Fundef, teve seu papel totalmente redefinido: reduziu seu percentual mínimo de aplicação de recursos na erradicação do analfabetismo e em MDE, descentralizou o ensino, transferindo responsabilidades para Estados e municípios, e fixou percentual a ser aplicado pelas esferas, utilizando recursos do Fundef na valorização dos profissionais do magistério. Ficou claro que essa mudança beneficiou diretamente a União, tendo em vista que a redação dada ao texto estrutura-se de modo a reduzir os gastos que a União teria com o Ensino Fundamental. Uma contradição óbvia, se levarmos em conta a política de universalização do Ensino Fundamental e valorização do magistério defendida e implantada por essa esfera a partir da segunda metade da década de 1990.

Outro ponto relevante diz respeito aos níveis de relação – financeira, institucional e política – estabelecidos entre a União e os Estados e municípios com relação à educação básica. Essa relação tem provocado transformações significativas na estrutura de poder no âmbito da educação e na definição de atribuições, além de menores possibilidades de inovação, uma vez que, a União assume o papel regulador e prescritor de normas e regulamentos que constroem e uniformizam as redes de ensino, a partir do enquadramento ideológico e economicista do Governo Federal. Discutir as formas que essa relação vem assumindo auxilia na compreensão dos movimentos que estão ocorrendo no âmbito institucional e sua influência no processo de escolarização de expressivos contingentes da população brasileira.

Verificamos também, nos discursos oficiais a tentativa ou afirmação da superação da percepção de sucessivos governos federais, de forma mais efetiva nos últimos anos, de que cabia a essa instância de poder apenas a regulamentação do sistema de ensino, mas não o compromisso com o seu funcionamento e, em especial, o financiamento. Logo, o grosso dos recursos federais destinados à educação era investido basicamente com o ensino superior.

No entanto, verificamos que esta mudança se alinha ao processo de regulação dos sistemas de ensino e não parte da preocupação de conferir maior qualidade à educação básica pública. A presença da União é marcada por processos e mecanismo regulatórios da oferta da educação básica, principalmente no que concerne, as responsabilidades dos Estados e municípios, a estrutura de redistribuição de recursos, montada no âmbito do Fundef e do Fundeb, confere sagazmente à União o direcionamento dos resultados dessa política e impõem aos demais entes as responsabilidades pelo atendimento, gestão e execução financeira da educação básica.

Nessa direção, segundo destaca Davies (2008) o aumento do montante de recursos oriundos da transição do Fundef para o Fundeb foi da ordem de 37,3%. Mas o aumento do número de alunos foi da ordem de 62,6%. Isto significa dizer que tanto os Estados quanto os Municípios passarão a desembolsar mais recursos caso queiram manter o mesmo padrão de recursos per capita do tempo do Fundef para o Fundeb.

As mudanças nos mecanismos de repasse de recursos e nas atribuições das esferas administrativas ocorridas a partir da Constituição de 1988 (na esteira da redefinição do pacto federativo), a reorganização do sistema educacional catalisado a partir da LDB/1996 e a criação do Fundef e do Fundeb são os principais fatores que explicam o novo ordenamento na oferta de vagas nas redes públicas municipais e estaduais (CURY, 2002).

Porém, alguns limites não foram superados na gestão do Fundef (e nem com o seu sucessor, o Fundeb). Ao estabelecer o número de matrículas como critério para a distribuição dos recursos e fixar um valor-aluno para cada Unidade da Federação baseado no custo médio do aluno, e não na necessidade de cada ente, o Fundo pouco contribui, por si só, para a superação das desigualdades. Embora seja paradoxal, isso ocorre exatamente pelo caráter equânime de sua distribuição, na qual os que gastam mais recebem mais.

O atual mecanismo de distribuição de recursos envolve o cálculo de um custo médio do aluno, que é denominado valor-aluno/ano. Em geral, quanto mais desenvolvido o Estado maior é esse custo, tendo como determinantes as despesas mais elevadas com a remuneração dos profissionais da educação, a alimentação escolar, o transporte de estudantes, as instalações etc. Conseqüentemente, o valor percebido por aluno também passa a ser maior.

Porém, para que os Estados mais pobres não recebam apenas o indispensável para a reprodução de suas carências, existe o chamado valor mínimo nacional, que consiste em um referencial a ser observado no cálculo do repasse, resultante de uma média ponderada do custo aluno em todo o Brasil e balizado pela arrecadação do Fundo. Desta forma, para os Estados em que o valor mínimo nacional não é alcançado, a União assegura o complemento do valor base a que o Estado (com seus municípios) tem direito. Assim, alguns Estados e seus respectivos municípios recebem esta compensação, notadamente os menos desenvolvidos.

Considerando que o valor mínimo nacional não atende à realidade específica de cada ente, mas representa apenas um padrão para todo o país, tem-se, grosso modo, uma tentativa de nivelamento dos mais pobres em uma linha média nacional, independentemente do afastamento de cada um frente a este referencial. Contudo, os Estados que fazem jus a esse complemento – portanto, aqueles com menor valor-aluno – são, por lógica, os que apresentam o menor volume de recursos próprios para aplicar na educação (seja por obrigação constitucional complementar seja por orçamento suplementar) e, vice versa, os que necessitam de maiores investimentos no setor. Desse modo, é que o atual sistema de distribuição dos recursos, equânime por se basear no custo do aluno em cada unidade, carrega um vício em sua origem.

O Fundeb permite uma maior flexibilidade na aplicação dos recursos educacionais por parte das administrações estaduais e das municipalidades, suplantando-se, assim, o “engessamento” causado pelo Fundef, que determinava que parte significativa (60%) dos recursos vinculados constitucionalmente à educação fosse aplicada somente no ensino fundamental.

Contudo, o estabelecimento de coeficientes únicos para todo o país fez parecer que o custo das modalidades de ensino será o mesmo nas regiões e Estados, sejam nos maiores bolsões de pobreza no Norte, Nordeste e Amazônia ou nas maiores economias país.

Outro ponto importante na alteração das relações entre os entes federados refere-se à situação dos Municípios que foram desfavorecidos na transição Fundef-Fundeb, se antes as redes municipais recebiam recursos estaduais para a manutenção dos alunos do ensino fundamental, passaram a repartir os recursos com as redes estaduais para o financiamento do ensino médio.

Desta forma, constatou-se que as mudanças na política de financiamento do ensino, consubstanciadas por meio do Fundef e do Fundeb podem ser avaliadas da seguinte forma: o Fundef promoveu a democratização do Ensino Fundamental, porém esse acesso não foi acompanhado da melhoria da qualidade do ensino. Ao manter a característica central do extinto Fundef, o Fundeb mais uma vez evitou o enfrentamento de velhos problemas presentes no campo do financiamento da educação brasileira, tal como a histórica e extrema desigualdade de recursos disponíveis no âmbito das três esferas de governo (apenas parcialmente atenuada pelos referidos Fundos).

Outra notável limitação do novo Fundo refere-se ao volume de recursos, uma vez que apesar de ter de abarcar um maior número de alunos (de toda a educação básica e não apenas os do ensino fundamental) não conta com a inclusão de novas fontes de recursos para além daquelas já vinculadas constitucionalmente ao setor educacional.

Depreende-se, então, que, ao contrário do propugnado pelo discurso oficial, a atual sistemática de financiamento da educação básica ainda não está longe de representar a solução para os problemas educacionais do país.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, A. J. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano XX, nº 69, p. 139164, Dez.1999.

\_\_\_\_\_. **Avaliação Educacional: regulação e emancipação**. São Paulo: Cortez Editora, 2005.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Considerações sobre “regulação” no direito positivo brasileiro. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 3, n. 12, p. 75, out./dez. 2005.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (Orgs). **Pós-neoliberalismo – As políticas sociais e o estado democrático**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1995.

ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 1995.

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. **Financiamento da Educação Básica no governo Lula: elementos de ruptura e de continuidade com as políticas do governo de FHC**. Dissertação de Mestrado em Educação. Brasília: UNB, 2007.

AUGUSTO, Maria Helena Oliveira Gonçalves. A regulação das políticas educacionais em Minas Gerais e a obrigação de resultados: o desafio da inspeção escolar. **Tese de Doutorado**. Belo Horizonte: UFMG/FAE, 2010.

AZEVEDO, Sérgio de e ANDRADE, Luiz Aureliano G. de. A reforma do Estado e a questão federalista - reflexões sobre a proposta Bresser Pereira. In: DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio de (Org.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília - DF: UNB; ENAP, 1997.

AZEVEDO, Janete. M. Lins de. **A educação como política pública**. 3. Ed. Campinas: Autores Associados, 2004.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BARROSO, João. (org). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26 nº 92, out.2005.

\_\_\_\_\_. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, CEDES, v. 26, n. 92 – especial, p. 715-718, out. 2005.

\_\_\_\_\_. **A escola pública: regulação, desregulação e privatização**. Porto: ASA, 2003.

\_\_\_\_\_. Os novos modos de regulação das políticas educativas na Europa: da regulação do sistema a um sistema de regulações. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, n. 39, 2004.

\_\_\_\_\_. **A Regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores**. Lisboa: Educa/Unidade de I & D de Ciências da Educação, 2006.

BAUMAN, Z. **Globalização: as conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política Social no Capitalismo Tardio**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**, 2ª ed, Rio de Janeiro, Contraponto, 1995

BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade; por uma Teoria Geral da Política**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 4ªed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 10. ed.Tradução de: Carmen C. Varriale et al. Brasília: UnB, 1997

\_\_\_\_\_. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Editora brasiliense, 2006.

BORÓN, Atílio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, Emir. (org). **Pós-Neoliberalismo: As políticas sociais e o estado democrático**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BOYER, Robert. **Teoria da regulação: os fundamentos**. Estação Liberdade, São Paulo, 2009;

BOTELHO, Fernando Neto. **As telecomunicações e o Fust**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

BRASIL. **Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: 1934.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 24**, de 1 de dezembro de 1983.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº. 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 set. 1996.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Plano Decenal de Educação, Brasília, 1993.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Publicada no D.O.U. de 20/12/2006.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.494**, de 20 de julho de 07. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.172/2001**. Dispõe sobre o Plano Nacional de Educação. Brasília, 2001

\_\_\_\_\_. **Lei 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: DOU, 23/12/96.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

\_\_\_\_\_. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. In: **Lua Nova – Revista de Cultura Política**, nº 45, 1998.

\_\_\_\_\_; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Unesp, 2001

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado para a Cidadania**. 1. ed. Brasília: 34 (ENAP), 1998.

CAMARGO. R. B; PINTO. J. M. R e GUIMARÃES. J. L. Sobre o Financiamento no Plano de Desenvolvimento da Educação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, set./dez. 2008.

CALLEGARI, C.; CALLEGARI, N. **Ensino Fundamental: a municipalização induzida**. São Paulo: SENAC, 1997.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. São Paulo: Papyrus, 1994.

CASASSUS, Juan. A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. In: **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n. 114, p. 7-28, nov. 2001.

CELLARD, A. **A análise documental**. In: POUPART, J. et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, Vozes, 2008.

CHEVALLIER, Jean-Jacques. **As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias**. Rio de Janeiro: Agir, 2001.

CRUZ, Flávio da. **Contabilidade e movimentação patrimonial do setor público**. Rio de Janeiro: edição do autor, 1988.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 29ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DAVIES, N. FUNDEB: a redenção da educação básica? **Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 27, n. 96 –Especial.p. 753-774, out. 2006.

\_\_\_\_\_. **O FUNDEF e as verbas da educação**. São Paulo: Xamã, 2001ª.

DEMO, Pedro. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas, SP: editora. Autores Associados, 1995.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discrecionalidade administrativa na Constituição de 1988**. 2ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DOURADO, L.F. BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos conselhos escolares. **Conselho Escolar e o Financiamento da Educação no Brasil**. Brasília, 2006.

DUARTE, M.R.T. Regulação Sistêmica e Política de Financiamento da Educação Básica. **Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 26, n. 92, p. 821-839, Especial - Out. 2005

DUPRIEZ, V.;MAROY, C.;La régulation dans les systèmes scolaires: proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. **Revue Française de Pédagogie**, Paris, n. 130, p. 73-87, jan/mar. 2000.

DUTRA, I. M. **Terceiro Setor e Voluntariado: A busca por um desenvolvimento local, integrado e sustentável na Pastoral da Criança, em Curitiba-PR**. 2007. 129 f. Dissertação (Mestrado em Organizações e Desenvolvimento) – Centro Universitário Franciscano do Paraná, Curitiba.

FERNANDES, F. C. Do Fundef ao Fundeb: mudança e avanço. In: LIMA, M.J.R.; DIDONET, V. (Orgs.). **Fundeb: Avanços na universalização da educação básica**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006. p. 146.

FIORI, José Luís. **Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

\_\_\_\_\_. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis: Vozes, 1997.

FONSECA, Z. V. D. A escola cabana e a concepção de qualidade social de educação como política pública educacional para Belém/Pa (1997-2004). **Dissertação de Mestrado**, Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, 2009.

FURTADO, Celso. Subdesenvolvimento e Estado Democrático. In **A Pré-Revolução Brasileira**, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1962.

FRANÇA, Magna. **Financiamento da Educação: política, mobilização de recursos e programas para o ensino fundamental**. In: Política Educacional: desafios e tendências. CABRAL NETO, Antônio (Org). Porto Alegre: Sulina, 2004.

FREITAS, D. N. T. Ação reguladora da União e qualidade do ensino obrigatório (Brasil, 1988-2007). **Educar**, n. 31, p. 33–51. Curitiba: Editora UFPR, 2008.

GEMAQUE, Rosana M. O. **Financiamento da Educação – o Fundef na educação no Estado do Pará – feitos e fetiches** (Tese de Doutorado), FEUSP, 2004.

GODOY, A. S., Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 35. N.2, Mar/Abr. 1995.

GOMES, C. A; VERHINE, R. E. O financiamento de ensino público no Brasil: Uma Perspectiva política econômica. **Caderno CRH**, n. 24/25, p. 193-220, 1996.

GRAU, Eros Roberto. As agências, essas repartições públicas. In: SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002.

GÜNTHER, H. Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão? **Psicologia: Teoria e Pesquisa** (UnB. Impresso), v. 22, p. 201-209, 2006.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 7ª edição. São Paulo: Ed. Atlas, 2001.

HORTA, José Luiz Borges. **Horizontes jusfilosóficos do Estado de Direito**. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade Federal de Minas Gerais, BH, 2002. Tese

IANNI, Octavio. **Estado e Capitalismo**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

JAMESON, F. **Modernidade singular: ensaio sobre a ontologia do presente**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O Direito das Agências Reguladoras Independentes**. Dialética, São Paulo: 2002.

KRAWCZYK, N. O PDE: novo modo de regulação estatal? **Educação & Sociedade**, Campinas, v.92, n.26, p.799-819, 2005.

LASHERAS, Miguel Ángel. **La regulación económica de losservicios públicos**. Editora Ariel, Barcelona: 1999, p. 25.

LESSARD, Claude. Regulação múltipla e autonomia profissional dos professores: comparação entre o Quebec e o Canadá. **Educação em Revista** / Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Educação. Belo Horizonte: FaE/UFMG, n° 44, dez.2006.

LIMA, Diana Vaz de; CASTRO, Róbison Gonçalves de. **Contabilidade Pública: integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem)**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.

MATTOS, Paulo. Agências reguladoras e democracia: participação pública e desenvolvimento. **In Regulação e Desenvolvimento**. (Calixto Salomão Filho, coord.). São Paulo: Malheiros, 2002. p. 182-230.

\_\_\_\_\_. **O novo Estado Regulador brasileiro: eficiência e legitimidade**. São Paulo: Singular, 2006.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Metodologia científica**. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MARTINS, P. S. Financiamento da educação básica: critérios, conceitos e diretrizes. In: LIMA, M.J.R.; DIDONET, V. (Orgs.). **Fundeb: Avanços na universalização da**

**educação básica.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006. p. 50.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 29. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 321-322.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 20. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 634.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **O financiamento da educação no Brasil.** São Paulo: EPU, 1987.

\_\_\_\_\_. **Financiamento e orçamento da Educação.** GADOTTI, M. & ROMÃO, J.E. (Orgs.). Município e Educação. São Paulo: Cortez - Instituto Paulo Freire, 1993.

\_\_\_\_\_. **A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil.** São Paulo: USP, 1981. 118 p. (Estudos e Documentos, 17).

MICHALISZYN, Mario Sergio. **Pesquisa: orientação e normas para elaboração de projetos, monografias e artigos científicos.** 5.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MINAYO, M. C. de S. (Org). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 22. Ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2003

MOLINA, Angel Manuel Moreno. **La administración por agencias en los Estados Unidos de Norte America.** Boletín Oficial del Estado. Universidade Carlos III de Madrid. Madrid, 1995.

MONLEVADE, João A; FERREIRA, Eduardo B. **O Fundef e seus pecados capitais.** Brasília: Idéa, 1997.

MONLEVADE, João A. Valorização **Salarial dos Professores:** o papel do piso salarial profissional nacional como instrumento de valorização dos professores da educação básica pública. Campinas, 2000Nb. Tese (Doutorado)-Universidade de Campinas.

MOREIRA, Vital. **Auto-regulação profissional e administração pública.** 1ª.ed. Coimbra: Almedina, 1997.

NEGRI, B. **O financiamento da educação no Brasil.** Texto para discussão MEC-NED. Brasília, set. 1996.

\_\_\_\_\_. O fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério. Brasília: **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira,** 1997.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Sobre a necessidade do controle social no Financiamento da Educação. In: **OLIVEIRA, D; DUARTE, M. (Orgs.). Política e Trabalho na Escola. Administração dos sistemas públicos de educação básica.** Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO Thereza (Orgs). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001 (Coleção Legislação e política Educacional: textos introdutórios).

OLIVEIRA, Dalila A. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 26 n° 92, out.2005.

\_\_\_\_\_. Regulação educativa na América Latina: repercussões sobre a identidade dos trabalhadores docentes. **Educação em Revista** / Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Educação. Belo Horizonte: FaE/UFMG, n° 44, dez.2006.

\_\_\_\_\_. **Política educacional e regulação no contexto latino-americano: Brasil, Argentina e Chile**. Linhas Críticas. Brasília, v.15, n. 28, 2009.

OLIVEIRA, R. de F. **O FUNDEF em três dimensões: formulação, regulamentação e implementação**. 2000. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2000.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Entre a Administração e a Política: os Desafios da Gestão Pública Democrática**. Tese de Doutorado. Unicamp, 2003.

PECI, Alketa (Org.). **Regulação no Brasil**. 1a.ed. São Paulo : Atlas, 2007. 204 p.

PERONI, V. Breves considerações sobre a redefinição do papel do Estado. In: **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã. 2003. p. 21-134

PINTO, J. M. de R.; CARRERA, D. **Custo aluno qualidade inicial: rumo a educação pública de qualidade**. São Paulo: Global, 2007.

PLANK, D. N. **Política educacional no Brasil – caminhos para a salvação pública**. Porto Alegre: Artmed, 2001.

QUEIROZ, José Eduardo Lopes; e SANTOS, Márcia Walquíria Batista. O setor público. In: **Cardozo, José Eduardo Martins; QUEIROZ, José Eduardo; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos. Curso de Direito Administrativo Econômico**. Vol. I. São Paulo: Malheiros, 2006.

RAMOS, Angélica Maria Pinheiro. **O financiamento da educação brasileira no contexto das mudanças político-econômicas pós-90**. Brasília, Editora Plano, 2003.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002.

SACHS, Ignacy. O Estado e os parceiros sociais: negociando um pacto de desenvolvimento. In: **PEREIRA, L. C. Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Unesp, 2001.

SAES, D. A política neoliberal e o campo político conservador no Brasil atual. In: **SAES, D. A República do Capital: capitalismo e processo político no Brasil.** São Paulo: Boitempo, 2001. p. 81-105

SALLUM Jr. Brasília e KULGELMAS, Eduardo. O Leviathan declinante: a crise brasileira nos anos 80. **Revista Estudos Avançados**, nº 5, Vol. 13, São Paulo, 1991.

SANTOS, Boaventura de Souza. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In: PEREIRA, L. C. Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. **Sociedade e Estado em transformação.** São Paulo: Unesp, 2001. SANTOS 2000

SAVIANI, D. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 – especial; p. 1231-1255, out. 2007.

SENA, Paulo. A União e a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 83, n. 203/204/205, p. 7-22, jan./ dez. 2002.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA; Olinda. **Política educacional.** 3ª Ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2004,

SILVA, De Plácido. E. **Vocabulário Jurídico.** Rio de Janeiro: Forense, 11ª. ed., 1994.

SILVA, Hélio Eduardo. **A Reforma do Estado no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).** Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade de Brasília. Brasília, 2003.

SILVA Jr, João dos Reis. **Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC.** São Paulo: Xamã, 2002.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo.** 7 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito Administrativo Regulatório.** 2ª Ed, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SOUZA, Alberto de Mello e. Financiamento da educação na América Latina: lições da experiência. MORDUCHOWICZ, Alejandro (Org). **Equidade e financiamento da educação na América Latina.** Brasília: UNESCO, 2002.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura. **Declaração Mundial de Educação para Todos.** Jomtien, Tailândia: 1990.

VAZQUEZ, D. A. **Impactos econômicos e sociais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF).** Araraquara: FCL, 2001. (Relatório de Estágio Supervisionado)

VERHINE, R. E. **Custo-aluno-qualidade em escolas de educação básica.** Brasília: INEP/MEC, 2006.

VIEIRA, Sofia Lercher. Neoliberalismo, privatização e educação no Brasil. *In.* OLIVEIRA, Romualdo Portela de (org.). *Políticas educacionais: impasses e alternativas*. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 1998a. p. 27-55.

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.