

# FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: UMA ANÁLISE CRÍTICA A POLÍTICA DO FUNDEF

James Dean Bastos (UFMA)  
[jamesdeanbastos@gmail.com](mailto:jamesdeanbastos@gmail.com)

Maria José Cardozo (UFMA)  
[isoamri@bol.com.br](mailto:isoamri@bol.com.br)

## 1 INTRODUÇÃO

A história da educação brasileira e o destaque, em específico, sobre o financiamento da política de educação básica, no período dos anos de 1990 nos motivou a elaborar projeto de pesquisa que busca compreender a lógica do financiamento da educação pública básica do Maranhão no período de 1995 a 2002. Assim, deve-se ter a compreensão desta como uma modalidade de política social, que é, portanto, parte integrante da política educacional e social. Assim ao tratarmos da educação como reflexo da constituição social, econômica e cultural, compreendemos que a educação não pode ser um problema próprio da educação, mas uma questão de política. Isto posto, buscou-se restituí-la como totalidade em um processo histórico.

Nossa proposta em primeiro plano foi nos debruçar sobre o contexto histórico do financiamento, buscando concatenar as ações históricas e as ações que culminaram na elaboração do Fundef, para tanto desenvolvemos pesquisa bibliográfica e documental a fim de subsidiar a elaboração do projeto de pesquisa do Mestrado em Educação e nossa compreensão e análise do financiamento.

Em face disso, este artigo trata da política de fundo, mais especificamente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério-Fundef, encarado enquanto dimensão de política educacional analisada no contexto da **contra-reforma neoliberal**<sup>1</sup>, tendo como foco esse fundo, no qual se observa a prevalência do financeiro em relação à qualidade que se apresenta de forma fragmentária e ainda submetida à lógica do capital.

O referencial de que partimos para a construção do presente artigo se baseia numa visão histórico-dialética, isto é, no materialismo histórico-dialético, que pressupõe a realidade como dinâmica e, enfatizando sua historicidade, seu movimento permanente e contraditório,

---

<sup>1</sup> Segundo Behring (2008), os anos de 1990 até os dias de hoje tem sido de contrarreforma do Estado e de obstaculização e/ou redirecionamento das conquistas de 1988, num contexto em que foram derruídas até mesmo aquelas condições políticas por meio da expansão do desemprego e da violência.

expressando o jogo de forças, lutas e disputas políticas, com vistas à construção de um olhar crítico como contraponto ao discurso único.

## **2 PERCURSO HISTÓRICO DA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA:** deslindando a caixa preta

Até meados do século XVIII a educação ministrada pelos jesuítas e para uma elite minoritária, num país essencialmente agrário, não carecia de legislação que especificasse ou vinculasse os recursos públicos destinados a esse fim ou, como dizia Monlevade (1997), para uma economia mercantil predatória e para uma sociedade iletrada, para que escolas? Assim, as atividades educativas e catequéticas da Companhia de Jesus eram financiadas a partir de duas fontes, ambas viabilizadas pela Coroa Portuguesa interessada na “domestificação” e pacificação dos povos nativos, pois “a conquista dos indígenas para a fé e para a língua portuguesa era uma arma poderosa da colonização”.

Com a expulsão dos jesuítas pela Coroa portuguesa, por intermédio do então primeiro-ministro, Marquês de Pombal, procurou substituir o modelo jesuítico por outro financiado na própria colônia. Surge aí a cobrança do “**subsídio literário**”, arrecadado por meios das câmaras municipais para custear as escolas, servindo particularmente ao pagamento de professores. É a partir de 1772 que esse imposto passa a ser cobrado sobre as atividades econômicas ligadas aos açougues, alambiques de cachaça e fábricas de vinho, financiando o novo sistema de aulas régias, e que a partir de 1810 passa a sofrer as consequências da lenta e gradual pressão demográfica.

Embora os recursos do **subsídio literário** fossem totalmente insuficientes para manter as escolas em funcionamento, a iniciativa foi suficiente e eficiente para marcar uma tendência educacional brasileira, que viria perdurar até 1889 e na prática até 1931: a de que resolve a demanda pela desresponsabilização do Poder central, pela descentralização e compartilhamento da oferta com o poder local e com os particulares.

Mas com a chegada da Família Real, surge uma iniciativa que vai expressar um certo compromisso do Estado com a educação pública. Trata-se da implantação do ensino superior, financiado pela Coroa com base no recolhimento do “quinto”. De acordo com Monlevade (1997) essa ação reforçou a responsabilidade do poder central em termos da educação, ainda que limitada no 3º grau.

Em 1823 é discutida então a necessidade de se criar um novo modelo para financiar o sistema educacional, tendo em vista que o crescimento populacional e que o soprar dos ventos

liberais refletiam na crescente demanda escolar nas várias províncias. Daí surge também a discussão acerca da necessidade de elevarem os salários dos mestres, então, moças ricas e moços pobres, à época financiados ainda pelo subsídio literário, de difícil cobrança e fácil sonegação.

A constituição de 1824 proclamava “a escola pública e gratuita para todas as crianças livres nas cidades, vilas e povoados, as finanças do Império, conforme Ramos (2003) dado o crescente endividamento externo e os gastos desmedidos da Corte, não permitiam custear as numerosas escolas que surgiram nas diversas localidades. Por isso, que mais uma vez a solução passa pela descentralização das responsabilidades: um ato Adicional à constituição, em 1834, em um de seus dispositivos atribui às províncias o encargo de criar e custear as escolas públicas.

A partir de então, também foi permitida às províncias a cobrança de impostos sobre a produção e o comércio de mercadorias (ICM), o que resultou no crescimento da oferta de vagas nas regiões mais pobres. Posteriormente, a Constituição da república dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 16 de julho de 1934, vai explicitar a preocupação com a elaboração e a coordenação do Plano Nacional de Educação, bem como, a fiscalização de sua execução em todo território nacional, por parte do governo central (art. 150, alínea a). A educação é reconhecida como de caráter público, e no artigo 156 essa Constituição dita que “A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. No parágrafo único desse mesmo artigo, fica também determinado que para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará, no mínimo, vinte por cento das quotas destinadas à educação, no respectivo orçamento anual. Assim, além da vinculação, ficava pela primeira vez determinada também uma subvinculação de recurso destinado ao ensino rural.

Após o golpe de 1937 e durante o Estado Novo, marcado pelo autoritarismo e centralismo ditatoriais, o reconhecimento legal da “prioridade dos recursos para a educação” desapareceu, pois a Constituição de 1937 suprimiu a vinculação constitucional. Omitindo qualquer referência aos percentuais a serem investidos em educação. O que se observa a partir de 1937 é que a destinação legal de verbas para o ensino vai aparecendo e desaparecendo da lei, de acordo com o caráter mais democrático ou mais autoritário do poder central.

Segundo Ramos (2003) a vinculação foi reintroduzida no início dos anos de 1940. Esse fato teria ocorrido como consequência da Conferência Interestadual de Educação, que propôs

a criação de um Fundo Nacional do Ensino Primário – constituído pelo Decreto-Lei nº 4958, de 1942 – e do Convênio Nacional do Ensino Primário.

Esse convênio do Ensino Primário, ratificado pelo Decreto-Lei nº 5.293/1943, assinalava o “compromisso dos Estados signatários de aplicarem, em educação, no ano de 1944, 15% da receita de impostos e os Municípios 10%. Os referidos percentuais deveriam aumentar “em 1% ao ano até atingirem a marca de 20% e 15%, respectivamente, no ano de 1949. Já os recursos que constituíam o referido Fundo teriam sua fonte “num adicional de 5% sobre as taxas do imposto de consumo de bebidas” que, por sua vez, havia sido criado em 1938.

Mas a reintrodução da vinculação a que se refere Ramos (2003) ocorre apenas mediante decretos-leis e, na verdade, no texto constitucional, ela só reaparece por ocasião da promulgação da Constituição Federal de 1946, quando o processo de redemocratização assegurava novamente a vinculação de verbas para a educação diante da crescente mobilização social. O artigo 169 da citada constituição fixa que: anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (Brasil, 1944, p.64).

Em 1961, o percentual das outras esferas de governo foi mantido (20%), enquanto o da União foi levado para 12% da receita resultante de impostos, pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nº 4.024, o que significou um importante ganho do ponto de vista político-legal. Essa lei propunha também a destinação de nove décimos dos recursos federais para a constituição do Fundo Nacional do Ensino Superior, rezando ainda que os recursos deveriam ser aplicados, preferencialmente, na manutenção e desenvolvimento do sistema de ensino público.

Porém, em 1967, a Constituição promulgada pelo regime militar suprimiu, outra vez, a referida vinculação, impondo uma perda considerável à educação nacional. No seu artigo 168, o texto constitucional limita-se a declarar que a “educação é um direito de todos e será dada no lar e na escola, assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e dos ideais de liberdade e de solidariedade humana”. Acrescenta-se, no §1º, que o ensino será ministrado nos diferentes graus pelos Poderes Públicos e, merecerá o amparo técnico e financeiro dos mesmos, inclusive de bolsa de estudo. Dessa forma, nenhuma menção é feita à destinação de percentuais para a educação.

Nesse jogo de vincula-suprime, em 1969, por conta da Emenda Constitucional nº 1, restabelece-se, mais uma vez, a vinculação legal. Nessa ocasião, entretanto, esta fica limitada aos municípios, que deveriam gastar 20% de sua receita tributária com o ensino primário.

Essa mesma Emenda também prevê a intervenção nos municípios, mas inclui 20% da receita transferida via Fundo de Participação dos Municípios (FPM), conservando ainda a aplicação do total desses recursos no então ensino de 1º grau, o que caracteriza uma vez mais a subvinculação.

Passados mais de dez anos, em 1983, é aprovada a Emenda João Calmon, após um intenso processo de mobilização e participação de entidades ligadas à educação. Assim foi aprovada essa Emenda de nº 24/83, que restabeleceu o percentual mínimo: a União deveria investir em educação – 13% da receita de impostos – e aquilo que Estados e Distrito Federal deveriam aplicar, definido em 25% da receita de impostos e transferências. O percentual dos municípios, que havia sido estipulado em 25%, o que também significou um ganho importante.

Segundo Ramos (2003) a Emenda Calmon deveria enfrentar a resistência que a escola pública já vinha enfrentando, por meio de diversas forças contrárias à sua implementação. Essa autora identifica então como forças da resistência: a “tecnoburocracia, os prefeitos interioranos e os representantes das escolas privadas”. A primeira opor-se-ia porque sempre tendia a tomar decisões contra os interesses da população, da qual há muito se havia distanciado os prefeitos porque consideravam que tal vinculação comprometeria outros setores e os proprietários e representantes da rede privada mostrar-se-iam contrários porque a eles não interessavam a melhoria da rede pública, com a qual concorriam diretamente.

Vale destacar que a questão fundamental no aspecto da vinculação é garantia de fluxo contínuo de recursos para as despesas em educação, sem interrupções, e ao mesmo tempo garantir uma estabilidade quanto aos mínimos despendidos. Vale ressaltar também que a vinculação estabelecida pela Emenda João Calmon é ampliada pelo texto constitucional de 1988. Assim é preciso dizer que a vinculação de recurso, embora não garanta automaticamente os meios indispensáveis à educação, mas é um importante instrumento de apoio à manutenção do ensino.

É também importante destacar que nos momentos em que vigorou a vinculação, os recursos atingiram níveis mais elevados, o contrário ocorrendo quando esta não existia ou era suprimida dos textos constitucionais.

É certo, que a vinculação e a determinação de alíquotas são questões fundamentalmente de “opção política”. Primeiro a vinculação sempre esteve atrelada às questões de conquistas democráticas tensionadas a modelos e vertentes mais sociais. Segundo, a defesa da vinculação exclusivamente para a educação é feita para dar-lhe a devida preeminência entre as diferentes opções de políticas sociais, particularmente quando se pensa num projeto de desenvolvimento

econômico e de construção da cidadania, numa perspectiva de universalização do saber, da cultura e da riqueza social. É por isso que no momento de abertura democrática as forças do poder hegemônico são colocadas em questão por meio da organização de classe, fato esse fundamental ao estabelecimento de uma correlação de forças necessária ao equilíbrio no jogo das contradições da sociedade de classes.

Assim, compreender como se dá o processo de financiamento da educação básica, é extremamente necessário, pois este interage com o aspecto pedagógico e seus planos, contribuindo fundamentalmente para tornar executáveis seus projetos e propostas, que devem atender a busca pela melhoria da qualidade do ensino público, mesmo sabendo que as condições não são dadas.

Dessa forma, desvendar essa “caixa preta” é fundamental para entender e intervir nas ações da educação como modalidade de política social. Logo o financiamento da educação foi e é definido por parâmetros legais, conforme estabelecido na Constituição Federal e legislação correlata, como vinculação financeira, como resultado também de um tensionamento político o que garantiu a alocação dos recursos mínimos para a educação pública.

De forma cuidadosa, podemos dizer que só a partir da Constituição Federal de 1988, passamos a vivenciar um período de relativa democratização do ensino fundamental (MONLEVADE&FERREIRA, 1998), transformações estas possibilitadas, em parte, pela alteração na forma de seu financiamento com a instituição das políticas de fundos vinculadas à educação (ARELARO, 1999). Contudo, a vinculação de fundos para políticas sociais é considerada por muitos estudiosos como positiva, no entanto, para outros essa é uma visão pequena, pois o financiamento de uns setores educacionais (fundamental) veio em detrimento de outros, além de que a política de fundos não foi sinônimo de mais recursos.

### **3 FUNDEF: uma estratégia de desresponsabilização da União**

No entanto, a tão propalada democratização financeira deve ser olhada com cautela, em especial de como se deu o financiamento através da política de fundos e seu impacto junto à oferta e a qualidade do ensino. Discutir, então, o Fundef é de extrema relevância para este propósito.

É notório o estado de rearranjo em que viveu o ensino brasileiro nos anos de 1990, no entanto, não se tem ainda uma clara visão de seus resultados, ao menos no que se refere ao financiamento. Assim autores como Neves (2000) apontam que houve, nesse período, uma

insistente campanha articulada pelo Estado no que se refere ao acesso, qualidade e autonomia da escola, através de amplo programa de divulgação ideológica de suas políticas nos meios de comunicação de massa, que visava não à melhoria do ensino e sim o apoio da opinião pública quanto às ações implementadas por este, no sentido de uma política neoliberal do ajuste estrutural capitalista de (des)responsibilização do Estado com as políticas sociais.

Diante deste possível *marketing social* promovido pelo Governo Fernando Henrique<sup>2</sup>, encontramos o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), que se apresentou como um significativo investimento de divulgação desta política enquanto promotora de *equidade social* e um mecanismo “revolucionário” de efetiva promoção de *justiça social em tempos de pensamento único*. Entretanto, falava-se de equidade e justiça social, elegendo-se um único nível de ensino como prioritário, o fundamental. Portanto, tal vizez implica em tratamento desigual não só entre os diferentes níveis de ensino, mas também entre as diferentes necessidades de escolarização dos indivíduos.

Dessa forma, deve-se fazer algumas reflexões sobre o impacto destas ações sobre o ensino, priorizando-se aqui o aspecto do financiamento e atendimento, pois, com o volume e alcance das alterações na legislação do ensino no que tange ao financiamento, fica patente a importância que o governo federal deu a questão dos recursos financeiros na formulação de políticas educacionais focalizadas no ensino fundamental. Para tanto, percorreu-se um longo caminho, que teve como primeiro passo a promulgação, no Congresso Nacional, da Constituição Federal de 1988, a Constituição Cidadã de uma vertente social-democrata. No entanto, em meio a idéia do Estado mínimo ocorre a reforma do ensino nos anos de 1990, por consequência, elabora-se um reordenamento na proposta de financiamento da educação, a começar pelo que definia o Art. 60 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), que todo o poder público, incluindo o governo federal, deveria destinar pelo menos 50% de seus gastos constitucionais de receita vinculada a impostos para a eliminação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental nos dez anos após a sua promulgação (BRASIL, 1988). No entanto, a determinação constitucional era cumprida somente por Estados e Municípios, ao passo que a União se recusava a fazê-lo como é prática evidenciada no percurso histórico.

A forma encontrada pelo governo federal para cumprir a Constituição (adequada ao modelo neoliberal), no então governo de Fernando Henrique Cardoso, foi mudar seu texto. Esta mudança no texto constitucional cria um paradoxo, enquanto que no discurso oficial a

educação é declarada como prioridade, na verdade a prioridade era cumprir a cartilha de intenções ditadas pelos organismos Internacionais de restrição dos gastos em políticas sociais. Na prática, essa foi conseguida através da Proposta de Emenda Constitucional-PEC N.º 233/1995, que resultou na Emenda Constitucional N.º 14, de 12 de setembro de 1996. Através desta, além de se restringir à obrigação do Estado ao Ensino Fundamental de sete aos catorze anos. Ficou mais identificada a (des)responsabilização da União, quando se restringe às funções supletiva e redistributiva. Assim essa reconfiguração dirige aos municípios a responsabilidade do atendimento prioritário ao ensino fundamental e à educação infantil; e aos Estados e ao Distrito Federal, a prioridade também ao ensino fundamental e ao ensino médio. Por esta emenda criou-se por dez anos o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) que caracteriza a subinulação de recursos, regulamentado logo a seguir pela Lei N.º 9.424, de 24 dezembro de 1996, e que foi implantado obrigatoriamente a partir de 1º de janeiro de 1998, destinando pelo menos 60% dos recursos de impostos e transferências que compõe o fundo para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, nas redes estaduais e municipais segundo suas respectivas matrículas.

Assim com estas medidas além de estabelecer as bases fundantes da contrarreforma do Estado brasileiro, o governo federal equacionava os gastos, com a prioridade voltada para a universalização da educação fundamental e erradicação do analfabetismo, com o que estava disposto a se comprometer financeiramente (MONLEVADE&FERREIRA, 1998), em detrimento dos outros níveis e modalidades de ensino.

Deve também ser lembrado que o Fundef é um fundo de natureza, exclusivamente contábil, mas que deveria ter trazido inúmeras modificações no processo ensino-aprendizagem, ao passo que alocava recursos para o desenvolvimento de ações educacionais focalizadas. No entanto, para que estes recursos fossem adquiridos os entes federados deveriam se adequar ao modelo imposto pelo fundo, em que, como denuncia Neves (2000), o Estado usava com sucesso a combinação de duas estratégias, o que não é diferente com o Fundef, na definição de políticas educacionais: *pois o Executivo centraliza a elaboração das políticas públicas e a descentraliza na sua execução atribuindo aos Estados, Distrito Federal e municípios na sua gestão, onde a crise dos modelos de Estado capitalista, pautados no paradigma social do Welfare State e econômico do keynesianismo configurou-se como reforma do Estado capitalista no pós-guerra, assim, as alterações nesse modelo caracteriza uma contrarreforma, transformando o Estado em operacionalizador da cartilha denominada de Consenso de Washington, no qual está incluída como meta a descentralização, a focalização,*



seletividade e a terceirização como nos aponta Draibe (1993) que, no caso da educação, se configura na reforma educacional ocorrida nos anos de 1990.

O ano de 1996 representa um marco no que se refere à educação brasileira e também a seu financiamento. Considerado pelo Governo Federal o “Ano da Educação”, as principais alterações legais do financiamento da educação vislumbrando-se uma perspectiva do Estado mínimo foram: aprovação da Emenda Constitucional N.º 14, de 12 de Setembro de 1996 – que modifica os arts. 34, 208, 211, 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; a Lei N.º 9.394, de 20 de Dezembro de 1996 – Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Título VII: Dos Recursos Financeiros); a Lei N.º 9.424 de 24 de Dezembro de 1996 – Dispõe e regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), na forma prevista no Art. 60, § 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências; e a Medida Provisória N.º 1.565, de 09 de Janeiro de 1997 – Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências.

Estas medidas foram instauradas praticamente ao mesmo tempo e no mesmo compasso, articuladas por uma política educacional contraditória e subordinada, por sua vez, a política econômica e fiscal conduzida pelo governo federal uma vez que o Brasil se torna fiel consignatário das políticas de reforma do Estado, ditadas pelos organismos internacionais representantes do grande capital financeiro.

No entanto, mais uma vez, como já fora demonstrado no percurso histórico, o governo central promove articuladamente estas modificações, que possuem uma clara tendência de transferência de responsabilidade sobre o ensino fundamental para estados e municípios (PINTO, 1999), isto é, a (des)responsabilização caracterizada na política de descentralização da gestão das políticas como já fora abordado, o que não quer dizer poder sobre a formulação das políticas sociais pois essas estão desviadas dos tensionamentos sociais para os gabinetes dos organismos internacionais. Como alerta Davies (1999), estas modificações sobre o financiamento, embora de iniciativa do governo federal, tiveram pouca contra-partida de recursos deste, sendo financiado quase que exclusivamente por Estados e Municípios, tendo sido a complementação do governo federal algo em torno de 3,4% do montante destinado ao Ensino Fundamental, logo observa-se que a prioridade ao ensino fundamental é mais retórica que prática e é, por isso, que ARELARO & GIL (2006) afirma que a política de fundos se caracteriza como um “passa moleque”, que era só colocar na cartola balançar e pronto, tudo estava diferente como passe de mágica. Para visualizarmos melhor este propósito, basta lembrarmos que o aumento das exigências de aplicação de recursos no ensino fundamental se

colocou para os Estados, o Distrito Federal e Municípios, mas não incluiu a União que, ao contrário, reduziu sua obrigação de 50% para 30% da receita vinculada à educação.

Esta redução da responsabilidade da União ainda se acentua com a permissão de poder contar com 20% da cota federal do salário-educação, permitido graças a um veto presidencial sobre o § 5 do Art. 6 da Lei 9.424/96 que proibia o uso desta contribuição social para este fim e autorizado pelo Art. 4º do Decreto N.º 2.264/97.

**Tabela 1 - Composição da receita do FUNDEF**

ANO	UNIÃO	ESTADOS E MUNICÍPIOS
1998	3,22%	96,78%
1999	4,43%	95,57%
2000	3,99%	96,01%
2001	2,77%	97,23%
2002	2,32%	97,68%

Fonte: Secretária do Tesouro Nacional/MF

A União também se esquivava de suas responsabilidades, no instante que mesmo utilizando parte do Salário Educação para complementar os fundos que não atingirem o valor mínimo por aluno definido nacionalmente ainda não cumpre a forma de cálculo do valor mínimo determinada por lei, por conseguinte reduzindo o valor custo-aluno, ao fixar desde 1998, os valores sem demonstrar a metodologia do cálculo utilizado (BRASIL, 2002).

O motivo do Governo Federal definir o valor mínimo anual abaixo do legalmente estipulado deve-se ao empenho de diminuir o montante da complementação que teria que repassar aos Estados, demonstrando que novamente a União se furta em dar o apoio que a educação necessita, podendo assim dizer que o governo federal desrespeitou a lei que ele mesmo criou, no intuito de honrar acordos feitos com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e não comprometer as metas do ajuste fiscal, o governo federal interpretou a lei como melhor lhe convier.

De acordo com Neto (2002) como é importante lembrar que o MEC, auxiliando a defesa da União em uma Ação Civil Pública, ajuizada pelo Ministério Público Federal exatamente sobre o valor custo-aluno, informou que o Fundef é uma composição de muitos ‘fundos’ em que o Presidente da República deve fixar o valor mínimo a ser gasto anualmente por aluno e que “a rigor, só existe a vedação legal à fixação de um valor mínimo nacional inferior ao menor entre os vinte e sete quocientes entre receita vinculada e matrícula total, preceito que jamais foi descumprido” (BRASIL, 2002, p. 06). Assim Neto (2002) diz que, no entanto, a adoção deste princípio vai de encontro com o objetivo de equalização das oportunidades

educacionais a que o Fundef se propõe objetivando a melhoria da qualidade do ensino público.

Observa-se com essas ações que o Estado brasileiro restringe seu papel social, pois as restrições orçamentárias impostas para educação caracterizam-o como Estado de mínima intervenção no jogo econômico, apesar da concordância, pela própria União, da necessidade de elevar o valor a ser investido por aluno. Mas ao que parece, esta não esteve disposta a isto, o que fez da participação da União no fundo representar mais um auxílio que um instrumento capaz de promover uma significativa equidade, desenvolvimento e valorização do magistério. Neste sentido, Neto (2002), citando as palavras do então Ministro da Educação, em resposta ao Requerimento de Informações 1.022/97, do Senado Federal, é bastante ilustrativo:

Adotar um valor superior a R\$ 315,00 representará uma complementação de recursos, por parte da União, acima da sua capacidade orçamentária e financeira, considerando o atual comprometimento dos recursos federais disponíveis para a educação.” (BRASIL, 2002, p. 07)

O Governo Federal, editando sucessivos Decretos fixando o valor mínimo anual por aluno sem obedecer à lei, foi acumulando uma dívida com o Fundef, que em 2002 girava em torno de 8,9 bilhões de reais. Para estes cinco anos de Fundef, o Governo Federal estimava sua complementação, de acordo com seus demonstrativos, em algo em torno de 2,9 bilhões. Se fosse adotada a fórmula de cálculo da Lei do Fundef, utilizada pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2002), este total seria de R\$ 11,8 bilhões aproximadamente, como demonstra tabela abaixo:

**Tabela 2 - Estimativa da Diferença da Complementação da União**

ANO	VALOR DECRETO PRESIDÊNCIA (R\$)	VALOR LEGAL ART. 6º LEI 9.424/96* (R\$)	COMPLEMENTAÇÃO EFETUADA PELA UNIÃO (R\$)	COMPLEMENTAÇÃO PREVISTA EM LEI* (R\$)
1998	315,00	419,00	424.949,00	2.000.000.000
1999	315,00	450,00	675.061,000	2.400.000.000
2000	333,00 349,65	499,97 525,61	688.980,000	2.500.000.000
2001	363,00 381,15	582,43 612,30	528.165,00	2.800.000.000
2002	418,00 438,90	655,08 688,67	Previsão 500 milhões	3.000.000.000

Em 1997, tinha-se um Fundo de R\$ 11, 911 bilhões e um número de matrículas de R\$ 29,9 milhões, o que resultaria em um valor por aluno de R\$ 397,98. Mas o Governo Federal estipulou o valor mínimo de R\$ 315,00 a ser gasto por aluno naquele ano, reduzindo assim a participação do poder público federal em complementar as verbas dos Estados que não

atingissem o patamar mínimo dos gastos por aluno. Em 1998, com o valor mínimo fixado em R\$ 315,00, somente oito estados do Nordeste deveriam receber a complementação, estimada, em R\$ 543 milhões, em janeiro, e alterada para R\$ 424 milhões, em abril. Essa mudança nos valores foi resultado da reformulação da estimativa da arrecadação dos impostos integrantes do Fundef (CARNIELLI, 2000).

Podemos perceber uma distorção significativa entre o que efetivamente foi complementado pela União e o que deveria ser complementado caso o cálculo fosse realizado de acordo com o previsto pela lei do Fundef, nestes cinco anos do fundo. Durante esse período, a União somente complementou em 1998 os fundos de seis estados Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Pernambuco e Piauí. Com o cálculo realizado de acordo com a lei, teríamos acrescentados em 1998 os estados de Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Norte, Rondônia, Sergipe e Tocantins.

Em uma análise que poderíamos chamar de irônica, para não dizer trágica, observa-se que o valor de mínimo anual de R\$ 418,00 representava R\$ 34,00 por mês, valor que se pode caracterizar como irrisório, visto que mesmo as escolinhas mais modestas possuem mensalidades maiores. Mas por outro lado o Estado possibilita às classes mais favorecidas a deduzirem do Imposto de Renda até R\$ 1.700,00 por dependente educando, criando-se assim, dois custos-aluno, um para os ricos e um para os pobres que dependem da escola pública.

Nesta sucinta e limitada análise, observa-se que o Fundef, mesmo representando um artifício contábil, não se pode afirmar que não tenha tentado reorganizar os critérios de distribuição de recursos, usando como base a receita em razão do total de matrículas, e com isso promover significativa alteração do atendimento educacional nos estados e municípios no ensino fundamental e mesmo nos diversos níveis de ensino onde não se faz presente, no entanto, na prática não foi isso que ocorreu, se caracterizou muito mais como uma estratégia de (des)responsabilização da União do que aumento dos recursos públicos.

Assim, a promessa de que o Fundef seria a salvação do ensino público esteve longe de se concretizar, pois o fundo, de um lado trouxe dinheiro novo para alguns poucos governos, o que possibilitava (diferente de *garantir* como o governo alegava) melhoria de uma parte do magistério do ensino fundamental, de outro, representava perda para outros governos, sendo, por isso, fundamentalmente uma *redistribuição da miséria existente* (DAVIES, 1999). Em regra, não houve dinheiro novo como se tentou vender a idéia, somente uma ínfima complementação federal, logo é pouco provável que o Fundef contribuísse para o desenvolvimento e valorização do ensino fundamental e do magistério como um todo como se propôs, podendo beneficiar as redes em que houve acréscimo de receita, mas é provável que

naquelas em que houve perdas com a nova distribuição, o mais indicado é que houve uma degradação do já precário ensino existente.

No entanto, estas reflexões não se põem em favor do modelo anterior de financiamento, pois assim, seria negar qualquer contribuição do fundo para o ensino fundamental. Mas é necessário olhar com uma lente mais ampliada da realidade, como nos alerta Arelaro (1999, p. 30), é que:

a realidade educacional pós-Fundef não é tão positiva assim como nos apresenta o MEC, pois as ponderações sobre os prejuízos para a educação básica, nos termos da LDBEN feitas pelas entidades que compõem o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, confirmam que dentre as mais graves conseqüências estão o congelamento ou diminuição do atendimento em educação infantil, um resultado da retirada acelerada da participação dos estados neste nível de ensino, na maioria das vezes, feita sem negociação com os municípios, aliada à perda da capacidade destes em ampliar seu atendimento, em que pese a ágil e positiva ação destes na aplicação dos recursos do Fundef.

O Fundef possuía limites, muitas vezes até grandes demais, mas de certa forma representou uma resposta do Estado à inquietação da sociedade, e esta mesma sociedade pode e deve continuar sua inquietação na busca de discutir propostas educacionais ou de financiamento que contribuam para a construção de uma sociedade em que a cidadania não seja apenas retórica.

Assim, a Emenda Constitucional n.º 53/06, que criou o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - aprovada em 06 de dezembro de 2006, segundo a versão oficial esse fundo tem por objetivo proporcionar a elevação e uma nova distribuição dos investimentos em educação.

Com as modificações que o FUNDEB oferece, o novo Fundo 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 que, certamente, consideraremos uma categoria de estudo em uma outra oportunidade.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

É fato que não existe discurso inocente, sempre há um objetivo que nem sempre é o explicitado. Isto nos faz olhar com cautela o discurso do Estado no que se referiu a uma educação decantada como prioridade. No entanto, na prática se restringiu os gastos públicos com as políticas sociais, a partir da redefinição do papel do Estado em tempos de neoliberalismo, do Estado mínimo e em oposição a um Estado tencionado à vertente social.

Assim buscou-se dirimir algumas dúvidas e ambigüidades em direção a uma educação que seja verdadeiramente emancipatória. Para tanto, a atuação da sociedade civil na reflexão e na re-elaboração das políticas públicas é uma necessidade constante, sendo que o primeiro passo é entender seu funcionamento, para que seja possível esse repensar.

Ficou patente que ao longo da história desse país o poder central buscou quase sempre se (des)responsabilizar quanto as políticas públicas, em destaque a educação brasileira. Essa tentativa tem sido uma prática muitas vezes não explicitada claramente, tanto na época colonial e imperial, quanto na republicana. No entanto, as evidências a partir dos textos legais elaborados, fundamentalmente, no bojo das reformas neoliberais dos anos de 1990, denunciam essa (des)reponsabilização tanto na questão da subvinculação que é praticada pela política de fundos, quanto na própria descentralização de responsabilidades por parte da União para Estados e Municípios.

Assim, pensar sobre o custeio da política de educação básica brasileira é antes de tudo compreendê-la como modalidade de política social. E que, portanto, esta sofre de todas as intempéries políticas, que na maioria dos casos reproduzem o modelo de sociedade hegemônica de acordo com as forças e interesses políticos em cada época. Como foi demonstrado, a educação básica desse país, sempre fora relegada a um plano inferior, pois nas relações de poder numa sociedade de classes, o Estado funciona como espaço da burguesia e não dos pobres.

O aprofundamento das pesquisas sobre financiamento pode subsidiar os educadores e a sociedade civil, assim como, os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no cumprimento dos parâmetros legais sobre a educação pública no Brasil.

Portanto, desvendar as nuances desse contexto, é antes de tudo prestar um enorme serviço à população usuária da educação pública. Pois se cria a possibilidade de se elaborar uma postura crítica por parte das entidades de classe, assim como da própria organização da sociedade civil em defesa da educação pública com qualidade social, isto é, criam-se as condições políticas para o enfrentamento social.

## **REFERÊNCIAS**

ARELARO, Lisete R. G. Financiamento e Qualidade da Educação Brasileira: Algumas reflexões sobre o documento “Balanço do 1ºAno do FUNDEF”.IN: DOURADO, Luis Fernand (org.). *Financiamento da Educação Básica*. Campinas,SP: Autores Associados, 1999.

\_\_\_\_\_, GIL, I-Juca-Pirama. Política de fundos na educação: duas posições. In: LIMA, Maria José Rocha, DIDONET, Vital. *Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação: avanços na universalização da educação básica*. Brasília: Inep, 2006.

BEHRING, Elaine Rosseti. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_, BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2008 (Biblioteca basca de serviço social, v. 2).

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. –21ªed. atual. e ampliada. – São Paulo: Saraiva, 1999.

\_\_\_\_\_, *Lei nº9424 de 24.12.96. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Manual de Orientações*. Brasília,1998.

\_\_\_\_\_,*Emenda Constitucional nº14, de 12.09.96, publicada no DOU em 13/09/96*.

\_\_\_\_\_,*Gestão da Escola: guia de consulta para o programa de apoio aos secretários municipais de educação*. Brasília: FUNDESCOLA/Mec/BIRD, 1998.

\_\_\_\_\_,MEC-Fundescola. *Relatório anual do Fundef*. Disponível em <<http://www.mec.gov.br/fundescola>> acesso em 17 de maio de 2001.

\_\_\_\_\_, Câmara do Deputados. *Considerações sobre o valor mínimo que trata o artigo 6º da lei n. 9.394/96 que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF*. Brasília, Nota técnica n. 03, de 2002.

\_\_\_\_\_, MEC. *FUNDEF – Relatório sintético 1998/2002*. Brasília: MEC, 2006.

\_\_\_\_\_, MEC. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razão, princípios e o programa*. Brasília, 2007.

CARNIELLI, Beatrice Laura.Recursos Federais para Educação Fundamental: A Longa História do Descompromisso. Fundação CESGRANRIO. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*. (v.1, nº1, out/dez,1993),v.8, nº26, —Rio de Janeiro, jan/mar, 2000.

DAVIES, Nicholas. *O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.– (Coleção polêmicas de nosso tempo; 64).

DRAIBE, Sonia Miriam. O Neoliberalismo e As Políticas Sociais. *Revista da USP*, n. 17, p. 26-48, 1993.

MONLEVADE, João, FERREIRA, Eduardo B. *O FUNDEF e seus pecados capitais*. Ceilandia: Idéia, 1998.

MONLEVADE, João Antonio C. Financiamento da educação na Constituição Federal e na LDB. In: BRZEZINSKI, Iria. (org.). *LDB dez anos depois: reinterpretção sob diversos olhares*. São Paulo: Cortez, 2008.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.). *Educação e política no limiar do séc.XIX*. Campinas SP. Autores Associados, 2000.

NETO, Marcelo de Sousa. *O Financiamento da educação no Brasil: reflexões sobre o Fundef*. In: II Encontro de Pesquisa da UFPI, 2002, Teresina, 2002.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Um fundinho chamado “fundão”. IN: DOURADO, Luis Fernand (org.). *Financiamento da Educação Básica*. Campinas SP: Autores Associados, 1999.

RAMOS, Angélica Maria Pinheiro. O financiamento da educação brasileira no contexto das mudanças político-econômicas pós-90 / Angélica Maria Pinheiro, Ramos. – Brasília: Plano Editora, 2003.