

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: REFLEXÕES SOBRE O FUNDEF.

Marcelo de Sousa Neto.

Mestrado em Educação- UFPI .

Orientador: Dr. Antonio José Gomes.

1. Introdução:

Compreender os problemas e potencialidades do ensino público no Brasil neste início de século envolve também compreender como se dá o processo de financiamento deste, pois, o financeiro interage com o pedagógico, contribuindo para tornar executáveis seus projetos e propostas que buscam a melhoria da qualidade do ensino. No entanto, estudos relacionados ao financiamento da educação ainda são muito reduzidos no Brasil, sendo as abordagens especificamente pedagógicas e administrativas alvos de maiores estudos (Santos, 1997), muitas vezes esquecendo-se que aprofundar as pesquisas sobre financiamento poderá subsidiar os educadores e a sociedade civil, assim como os poderes executivo, legislativo e judiciário no cumprimento dos parâmetros legais sobre a educação no Brasil.

O financiamento da educação é definido por parâmetros legais, conforme estabelecido na Constituição Federal e legislação correlata, o que garante a alocação dos recursos para a educação pública. O desconhecimento dos mecanismos de financiamento, muitas vezes proporciona aos governantes a oportunidade de alocar recursos em projetos ou atividades, que não se caracterizam como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), conceito por si só amplo e ambíguo, que não dispunha, até 1996, de definição legal apropriada e detalhada que coibisse abusos.

Historicamente, o financiamento da educação no Brasil sempre esteve renegado a um segundo plano das prioridades governamentais. Para isto, basta lembrarmos que muitas vezes as redes de ensino públicas não cresceram em razão dos direitos ou demandas das populações, e sim em proporção à disponibilidade de verbas, disputadas também por outras políticas públicas, (CNTE, 2001), recursos estes, muitas vezes vinculados a outras

áreas sociais por serem repassados para a população de baixa renda, servindo assim como grandes arrecadadores de votos (Santos, 1997).

De forma limitada, podemos dizer que a partir da Constituição Federal de 1988, passamos a vivenciar um período de 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 (Aleralo, 1999). A vinculação de fundos para políticas sociais é considerada por muitos estudiosos como positiva, visto que, não seria possível conseguir eficiência nos serviços sem a garantia de recursos, condição há muito tempo defendida por educadores, da necessidade de se garantir constitucionalmente um fluxo de recursos obrigatórios e constantes para os serviços públicos sociais que atendem a maioria da população brasileira. (Rezende, 1997).

No entanto, devemos olhar com cautela esta democratização, em especial de como se dá o financiamento desta 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.

2.-FUNDEF: recursos, legislação e controle.

É notório o estado de rearranjo em que vive o ensino brasileiro, no entanto não se tem ainda uma clara visão de seus resultados, ao menos no que se refere ao financiamento. Autores como Lúcia Neves (2000) apontam existência de uma insistente campanha implementada pelo Estado no que se refere ao acesso, qualidade e autonomia da escola, através de amplo programa de divulgação de suas políticas nos meios de comunicação de massa, que visa não à melhoria do ensino e sim o apoio da opinião pública quanto às ações implementadas por este.

Diante deste possível *marketing social* promovido pelo Governo Federal, encontramos o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), que tem se apresentado como um significativo investimento de divulgação desta política enquanto promotora de *equidade social* e um mecanismo revolucionário de efetiva promoção de *justiça social*. Entretanto, fala-se de equidade e justiça social, elegendo-se um

único nível de ensino como prioritário, o fundamental. Portanto, implica em tratamento desigual não só entre os diferentes níveis de ensino, mas também entre as diferentes necessidades de escolarização dos indivíduos (Oliveira, 2000).

Em um momento posterior a muitas e acaloradas discussões sobre estas alterações por que passam a educação e sua legislação, devem ser feitas algumas reflexões sobre o impacto destas 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 dá a questão dos recursos financeiros na formulação de políticas educacionais. Mas, até o surgimento do FUNDEF percorreu-se um longo caminho, que tem como seus primeiros passos a promulgação, no Congresso Nacional da Constituição Federal de 1988, a Constituição Cidadã. Com esta Constituição surge uma nova proposta de financiamento da educação, em que definiu, no artigo n.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.

A forma encontrada pelo governo federal para cumprir a Constituição, no já então governo de Fernando Henrique Cardoso, foi mudar seu texto. Esta mudança no texto constitucional foi conseguida através da PEC (Proposta de Emenda Constitucional) 233/95, que resultou na Emenda Constitucional n.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 precisa a responsabilidade da União, como vinha sendo feito, pelo sistema superior de ensino e pelas funções supletiva e redistributiva; aos municípios coube o 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), regulamentado logo a seguir pela Lei 9424, de 24 dezembro de 1996, e que foi implantado obrigatoriamente 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. Com estas medidas o governo federal equacionava os gastos, com a universalização da educação fundamental e erradicação do analfabetismo, com o que estava disposto a pagar (Monlevade & Ferreira, 1998), situação esta que só agora se configuram com maior clareza.

Deve também ser lembrado que o FUNDEF é uma medida de natureza contábil, mas que traz inúmeras modificações no processo ensino-aprendizagem, ao passo que aloca recursos para o desenvolvimento de ações educacionais. No entanto, para que estes recursos sejam conseguidos deve-se adequar ao modelo imposto pelo fundo, em que como denuncia Lúcia Neves (2000), o Estado usa com sucesso a combinação de duas estratégias, o que não é diferente com o FUNDEF, na definição de políticas educacionais: “**a centralização do Executivo central na elaboração das políticas públicas e a descentralização na sua execução**” (Neves, 2000 p.166), além de que a crise dos modelos de Estado, pautados no modelo social do Welfare State e econômico do keynesianismo, remetem também a implementação da descentralização (Bassi, 2001) .

O ano de 1996 representa um marco no que se refere à educação brasileira e também de seu financiamento. Considerado pelo Governo Federal o “Ano da Educação”, as principais alterações legais do financiamento da educação foram à aprovação da Emenda Constitucional n.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.9.394, de 20 de Dezembro de 1996 – Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Título VII: Dos Recursos Financeiros); a Lei n.9.424 de 24 de Dezembro de 1996 – Dispõe sobre 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 da Medida Provisória n.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 não contraditória e subordinada, por sua vez, a política econômica e fiscal conduzida pelo governo federal.” (Bassi, 2001: 54). Mais uma vez demonstra-se a importância do financeiro na composição das políticas educacionais do Estado.

No entanto, estas modificações possuem uma clara tendência de transferência de responsabilidade sobre o ensino fundamental da União para estados e municípios (Pinto, 1999). Como alerta Nicholas Davies (1999), estas modificações sobre o financiamento, embora de iniciativa do governo federal, teve 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. 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, e 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 9424/96 que proibia o uso desta contribuição social para este fim e autorizado pelo art. 4º do Decreto n.2.264/97.

Quadro I:

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, ao 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, reduzindo o valor custo-aluno, fixando, desde 1998, os valores, sem demonstrar a metodologia do cálculo utilizado (Brasil, 2002). A razão de o 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 desrespeita a lei que ele mesmo criou, e que o próprio TCU concorda que se o cálculo for corretamente realizado, se obteria maior equidade entre os estados, recomenda a necessidade de se ampliar o valor custo-aluno (Brasil, 2002).

A lei 9.424/96 determina, em seu art.6º, § 1º, que:

"o valor mínimo anual por aluno será fixado por ato do presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas. A distribuição dos recursos, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal dar-se-á, entre o governo estadual e os governos municipais, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino".

No entanto, para honrar acordos feitos com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e não comprometer as metas do ajuste fiscal, o governo federal tem interpretado a lei como melhor lhe convém.

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”(MEC. apud. Brasil, 2002:06). No entanto, a adoção deste princípio vai de encontro com o objetivo de equalização das oportunidades educacionais a que o FUNDEF se propõe.

O que percebemos é a existência de restrições orçamentárias para educação e a concordância, até pela própria União, da necessidade de se elevar o valor a ser investido por aluno. Mas ao que parece, esta não está disposta a isto, o que faz da participação da União com o fundo, representar mais um auxílio que um instrumento capaz de promover equidade. Neste sentido, as palavras do ministro da educação, em resposta ao Requerimento de Informações 1.022/97, do Senado Federal, são bastante ilustrativas:

“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.” (apud. Brasil, 2002:07)

Devemos lembrar também que há um outro impasse no que se refere ao cálculo do valor custo-aluno, que tem causa muitas controvérsias, é o momento em que os valores do cálculo devem ser apurados, pois a lei não define com precisão o momento do cálculo e se utiliza como parâmetros quocientes variáveis indefinidos – previsão de receitas e número de alunos acrescidos de estimativas de crescimento – o que também pode gerar distorções dos valores a serem aplicados.

O Governo Federal, editando sucessivos Decretos fixando o valor mínimo anual por aluno sem obedecer à lei, vem acumulando uma dívida com o FUNDEF, que em 2002, gira em torno de 8,9 bilhões de reais. Para estes cinco anos de FUNDEF, o Governo Federal estima sua complementação, de acordo com seus demonstrativos, em algo em torno de 2,9 bilhões, se adotarmos 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 o Quadro II abaixo:

Quadro II:

FUNDEF – Exercício 1998 a 2002

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

Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional/MF e Censo Educacional – INEP/MEC

* Números estimados

Tomando como exemplo o ano de 2002, o valor mínimo, em cumprimento ao estabelecido em lei, seria de R\$ 655,08 por aluno de 1ª à 4ª série do ensino fundamental e de R\$ 688,67 por aluno da 5ª à 8ª série do ensino fundamental e da educação especial. Mas o governo estabeleceu valores inferiores: R\$ 418,00 por aluno de 1ª à 4ª série do ensino fundamental e R\$ 438,90 por aluno de 5ª à 8ª série do ensino fundamental e da educação especial. Com isso, apenas em 2002, a União deixará de repassar aos estados que não atingem o valor mínimo nacional algo em torno de R\$ 2,5 bilhões a título de complementação. (Lima, 2002). Monlevade e Ferreira (1998), apresentam que em 1995, o projeto do FUNDEF estipulava em R\$ 300,00 o valor mínimo a ser gasto por aluno, o que em 1996 foi adotado, já desconsiderando a fórmula do cálculo apresentada pela Lei 9.424/96 que regulamenta o fundo. Em 1997, tínhamos um Fundo de R\$ 11,911 Bilhões e um número de matrículas de 29.964.215, 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 atingiram o patamar mínimo dos gastos por alunos. 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).

Através do quadro III, 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:

Quadro III

FUNDEF – Exercício de 1998 a 2002

Estimativa do valor mínimo por aluno

Ano	Previsão da Receita (R\$ mil)	Nº de alunos			Valor Mínimo fixado pelo Poder Executivo		Estimativa do Valor Mínimo segundo o § 1º da Lei n.9.493/96		Diferença <i>Per Capita</i>	
		1ª a 4ª	5ª a 8ª	Total	1ª a 4ª	5ª a 8ª	1ª a 4ª	5ª a 8ª	1ª a 4ª	5ª a 8ª
998	12.787.541,4	-	-	30.535.072	315,00	315,00	418,77	418,77	103,77	103,77
999	13.553.352,2	-	-	32.380.024	315,00	315,00	418,56	418,56	103,56	103,56
000	15.262.197,2	19.212.758	13.631.918	32.844.676	333,00	349,65	455,23	478,00	122,23	128,35
001	17.383.816,3	18.545.196	14.046.739	32.591.935	363,00	381,15	522,13	548,23	159,13	167,08
002	20.163.446,5	18.048.609	14.103.461	32.152.070	418,00	438,09	613,67	644,35	195,67	206,26

Fonte: Previsão da Receita – 1998 / Proposta Orçamentária da União – 1999 a 2002

Número de Alunos – MEC/Censo Escolar

Com uma complementação menor do que a que deveria ser paga, 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 acrescidos em 1998 os estados de Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Norte, Rondônia, Sergipe e Tocantins. Em qualquer das situações o estado do Piauí receberia complementação, mas isso não representa nenhuma vantagem para o Piauí, pois este deixa de receber um volume de recursos muito grande, o que não pode ser desconsiderado para um estado carente como o nosso, como é demonstrado pelos quadros IV e V abaixo.

Quadro IV

FUNDEF – Exercício de 1998 a 2002, para o Estado do Piauí.

Complementação da União

(R\$ Mil)

Estado	Valor Pago			Valor Estimado		Total
	1998	1999	2000	2001	2002	
Piauí	24.054,3	24.276,8	28.315,7	21.130,5	49.447,2	147.224,5

Fonte: STN, MEC e Estimativas da CD

Quadro V

FUNDEF – Exercício de 1998 a 2002, para o Estado do Piauí.

Estimativas de Complementação da União

Valor Mínimo conforme § 1º da Lei n. 9.424/96

(R\$ Mil)

Estado	Complementação da União (Estimativa)					Total
	1998	1999	2000	2001	2002	
Piauí	89.540,7	90.335,1	116.361,9	138.040,5	197.781,3	632.059,4

Fonte: STN, MEC e Estimativas da CD

Em uma análise que poderíamos chamar de irônica, para não dizer trágica, observa-se que o valor de mínimo anual de R\$ 418,00 representa 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 para os pobres que dependem da escola pública.

Um outro aspecto que deve ser analisado sobre o financiamento, são suas formas de controle e fiscalização, realizados através dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF.

Para assegurar a efetivação do Fundo, o artigo 4º da lei 9.424/96 exige a criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, instituídos em cada esfera de Governo, que têm por atribuição acompanhar e controlar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo.

Os Conselhos se mostram como elementos chaves para desvelarmos as práticas cotidianas de participação na gestão municipal e que podem apontar possibilidades de superação dos entraves da burocracia estatal ou do nosso histórico clientelismo político que marcam nossa sociedade e que podem dificultar a implementação dos objetivos do Fundo. Tomando-se por base um estudo inicial sobre a implementação do FUNDEF e do Conselho de Acompanhamento no estado de Pará, em outubro de 1997, de Monlevade e Ferreira, informa, com base em depoimentos colhidos nas localidades visitadas, que os Conselhos existentes na época teriam sido “formados a partir da indicação pessoal de cada prefeito”(Monlevade & Ferreira, 1998: 57). Tal situação demonstra a fragilidade da fiscalização e do controle de aplicação do FUNDEF, e o Governo Federal, que deveria ser o grande responsável por esta fiscalização, com o Conselho Nacional, colabora também para a sua não efetivação, ao instaurar valores para o custo-aluno inferiores aos previstos pela Lei do FUNDEF, contribuindo assim, para que os governos estaduais e municipais também não cumpram a legislação quanto aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF. Além disso, em muitos estados e municípios, apesar de formalmente instalados, os Conselhos, na prática, não existem ou estão desarticulados, havendo casos de

sonhegação de informações e de inconfiabilidade na prestação de contas, (UNDIME, 2002), situação não estranha à realidade piauiense.

Em análise de como se dá à aplicação dos recursos e as fragilidades do FUNDEF, Davies (1999) também se atem ao controle social do fundo em que a lei que criou o FUNDEF prevê a constituição de conselhos de “acompanhamento e controle social” sobre a repartição, a transferência e a aplicação do fundo. Entretanto, o autor questiona a limitação do potencial democrático destes conselhos, em razão destes serem mais estatais do que sociais, uma vez que é composto mais por representantes do Estado do que da sociedade e em situações diversas de disponibilidade de tempo, recursos e capacidade técnica, logo, seu poder de fiscalização fica extremamente comprometido, sendo esta realizada mais entre as esferas de poder que se sintam prejudicadas por outra. Esta situação demonstra a limitação do poder de fiscalização dos conselhos, o que vem a justificar que grande parte das denúncias de ingerência dos Fundos partem do Ministério Público ou outras instâncias.

Em estudo sobre o “Balanço do Primeiro ano do FUNDEF”, documento produzido pelo MEC, Arelaro (1999), observa a importância dos conselhos no acompanhamento sistemático e permanente dos recursos do FUNDEF, por estes possuírem importância estratégica na implementação dos objetivos do fundo. Mas, se por um lado à instalação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, já se fazem presentes na maioria dos municípios do país, o mesmo não se pode dizer de sua atuação, sendo que uma das queixas mais constantes sobre os conselhos seria de que esses, independente de que nível, não funcionam com total transparência, sendo que a UNDIME chega a sugerir ao MEC que este convide o Ministério Público e os Conselhos de Contabilidade, para que enviem representantes e auditores, com o objetivo de participarem das reuniões dos conselhos. (Arelaro, 1999).

Nesta sucinta e limitada análise, observa-se que o FUNDEF, mesmo representando um artifício contábil, reorganizou os critérios de distribuição de recursos, usando como critério a receita em razão do total de matrículas, e com isso promoveu 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, a promessa de ser a salvação do ensino público esta longe de se concretizar, pois o fundo, de um lado traz dinheiro novo para alguns poucos governos, o que possibilita (diferente de *garantir* como o governo alega) melhoria de uma parte do magistério do ensino fundamental, de outro, representa perda para outros governos, sendo, por isso, fundamentalmente uma *redistribuição da miséria existente* (Davies, 1999). Em regra, não há dinheiro novo, somente uma ínfima complementação federal, logo é pouco provável que o FUNDEF contribua para o desenvolvimento do ensino fundamental como um todo como se propõe, 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 provável é que haja uma degradação do precário ensino que possuem.

De acordo com Bassi,

“...o governo federal sob a sombra do discurso da prioridade do ensino fundamental instrumentaliza um mecanismo engenhoso de aplicação dos recursos vinculados, afasta-se desse tipo de financiamento do gasto social remetendo o ônus aos outros níveis de governos e mantém intocado o pano de fundo do ajuste econômico e fiscal do estado.

O recurso do governo federal a esses artifícios em benefício financeiro próprio tem um resultado perverso, ou seja, acaba por reduzir o alcance de uma das principais funções cabíveis ao poder central: a compensação das desigualdades econômicas.”(2001: 58)

No entanto, estas reflexões não se põe em favor do modelo anterior de financiamento, pois assim, seria negar qualquer contribuição do fundo para o ensino fundamental. O FUNDEF, mesmo subestimado no valor custo-aluno, ofereceu um estímulo importante à expansão do atendimento do ensino fundamental regular, além de que o discurso da *prioridade* intensamente veiculado pelo Estado e as alterações legais realizadas estimularam a construção de um ambiente nacional que contribuiu para desencadear um processo favorável a universalização do ensino fundamental, atraindo a atenção da sociedade para a universalização do ensino que tende a se aprofundar. Assim, “a aproximação da completa universalização do ensino,

talvez seja, o resultado mais positivo da política educacional conduzida pelo governo federal.” (Bassi, 2001:60)

Em balanço do primeiro ano do FUNDEF (1999), o Ministério da Educação destaca os aspectos positivos do fundo, no entanto, o FUNDEF não é constituído somente das virtudes apontadas pelo MEC, como denuncia uma série de autores e instituições (CNTE, 1999; UNDIME, 1999; Silva, Gil & Di Pierro, 1999; Arelaro, In: Dourado, 1999; Pinto, In: Dourado, 1999; Davies, 2000b; Carnielli, 2000; Bassi, 2001).

O que pode ser observado, como nos alerta Arelaro, 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”(1999: 30).

O fundo trouxe profundas alterações na forma de financiamento da educação e por conseqüência no sistema educacional como um todo, apresentando uma série de potencialidades, mas também de limites, “o que se verifica é que esse mecanismo não tem a capacidade de, isoladamente, alcançar os objetivos que se propõe e que, além disto, vem gerando algumas distorções e problemas” (Silva, Gil & Di Pierro, 1999: 17), no entanto, representa um grande passo no que se refere à garantia constitucional de recursos para a educação e chama a atenção da sociedade para as questões referentes ao ensino. Ao instante que o Estado se utiliza o discurso da prioridade do ensino fundamental, traz à tona também toda uma discussão sobre a universalização do ensino, não só o fundamental.

O FUNDEF possui limites, muitas vezes até grandes demais, mais representa uma resposta do Estado a 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 cidadania não seja apenas retórica.

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 refere a estas políticas, buscando 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 nas políticas públicas é uma necessidade constante, sendo que o primeiro passo é entender seu funcionamento, para que seja possível esse repensar.

3- Um primeiro esboço:

O surgimento do FUNDEF veio em resposta a anseios da sociedade de universalização do ensino fundamental e que vislumbra no horizonte uma possibilidade de emancipação social, que além de históricos são legítimos. No entanto surge a preocupação dos critérios exigidos para sua implementação, se esta implementação é necessária e/ou desejada pela sociedade, como forma de oferecer contribuições efetivas que venham propiciar uma educação emancipadora política, social e economicamente. Logo, também alvo de investigação é descobrir até que ponto o FUNDEF pode propiciar melhorias no meio social em que o educando se insere, se a primeira vista, este exclui os aspectos sociais de sua parcela de responsabilidade do processo ensino-aprendizagem — simplificando educação no simples fenômeno de “escola de portas abertas” — atribuindo à escola uma excessiva responsabilidade sobre o sucesso ou fracasso do educando.

Esta aparente ênfase na responsabilidade da escola e desconsideração ao social, faz-se sentir em passagens de manuais e guias educacionais destinados às escolas, onde dizem, como exemplo:

“O desempenho das escolas brasileiras tem revelado que, se a qualidade da educação deve melhorar, a escola deve ser o foco das políticas educacionais” (Marra, 1999 p.5)

É ainda apresentado de forma mais explícita em guias destinados às secretarias de educação:

“As escolas podem ser eficazes no cumprimento de seus objetivos, mesmo que seus alunos provenham de ambientes menos favorecidos social e economicamente. A escola passou a ser responsável pelo sucesso dos alunos: se os alunos não aprendem o problema certamente estará na escola, na forma com ela funciona se organiza, e não nos alunos”(Brasil, 1998 p.198)

Quadros como estes, faz com que seja necessário buscar uma análise mais apurada das políticas públicas em educação, pois, a critica, estimula o progresso do conhecimento, e com o rigor da análise e a constante preocupação de enriquecê-la com novas investigações podemos contribuir em direção a sua solução.

No que se refere à educação, seu financiamento e gestão, muitas se fazem presentes, mas devemos lembrar que como pano de fundo maior encontra-se a necessidade de busca de alternativas que viabilizem uma sociedade menos excludente, onde se faz necessário também redefinir a própria concepção de Estado e os interesses a que se presta, pois, *“não se erradica a pobreza sem redistribuir custos sociais”* (Abranches, 1989 p.29), em que *“política social é toda política que ordene escolhas trágicas segundo um principio de justiça consistente e coerente”* (Santos, 1989 p.37).

4.-Bibliografia:

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Política social e combate a pobreza: a tória da prática. IN: **Política Social e Combate a Pobreza.**—São Paulo: Jorge Zahar Editor Ltda, 1987.

ALERALO, 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.

BASSI, Marcos Edgar. **Gestão e financiamento da educação básica: repercussões do Fundef em sete municípios paulistas.** Tese (Doutorado) – PUCSP, apresentado ao programa: Educação: História, Política, Sociedade - São Paulo: s.n., 2001.

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.

_____, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). Financiamento da Educação. IN: **Revista de Educação.** nº 5 – ano VI, 1ªed. Agosto, 2002.

_____, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). **O Fundef na avaliação da Undime.** Disponível em <<http://undime.com.br>> acesso em 11 maio 2002.

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).

DEMO, Pedro. **A educação pelo avesso: assistência como direito e como problema.**—São Paulo: Cortez, 2000.

LIMA, Maria José Rocha. **O Partido dos Trabalhadores e o Fundef.** Disponível em <<http://pt.org.br>> acesso em 25 de agosto de 02.

MARRA, Fátima.**Plano de Desenvolvimento da Escola: conceito, estrutura e prática.**—Brasília. FUNDESCOLA-Mec/BIRD,1999.

MONLEVADE, João & FERREIRA, Eduardo B. **O FUNDEF e seus pecados capitais.** 2ªed. Ceilandia. Idéia, 1998.

MORAES, Silvia Elizabeth. **Autonomia e gestão democrática da escola à luz da teoria da ação comunicativa de habermas.** Disponível em <<http://www.usp.com.br>> acesso em 25 agosto 2002.

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

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima.**Efeitos do fundef nos municípios mineiros: equidade social?**. Disponível em <<http://www.usp.gov.br>> acesso em 25 de agosto de 02.

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

REZENDE, Fernando. 1997. *Federalismo fiscal: novo papel para Estados e Municípios*, jul. Disponível em <<http://federativo.bndes.gov.br>> acesso em 11 maio 2002.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A Trágica Condição da Política Social.IN: **Política Social e Combate a Pobreza.**—São Paulo: Jorge Zahar Editor Ltda, 1987.

SANTOS, Alfredo Sérgio Ribas dos. **Financiamento da educação no Brasil: estudo de caso da prefeitura do município de São Paulo, 1986 a 1996.** Campinas, 1997. (Dissertação de mestrado apresentada ao programa de mestrado da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas).

SILVA, Camila Crosso, GIL, I-Juca-Pirama Camargo & DI PIERRO, Maria Clara.Política educacional no Brasil: avaliando o primeiro ano do FUNDEF. Disponível em <<http://www.açãoeducativa.com.br>> acesso em 17 maio 2001.

[1] A definição de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, é definida no art. 70 da lei 9394, de 20 de Dezembro de 1996.

[2] O texto original do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determinava um percentual da receita de impostos de no mínimo 18% para a União e de 25% para estados e municípios, a serem aplicados com educação.

[3] A lei abriu precedente para aqueles estados que quisessem antecipar a implantação do FUNDEF, antecipação esta realizada somente pelo estado do Pará, em 1º de Julho de 1997.

[4] O FUNDEF é constituído com receitas formadas de 15% do Fundo de Participação dos Estados – FPE; Fundo de Participação dos Municípios – FPM; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações –IPIexp e Desoneração de exportações, de que trata a lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir)

[5] O valor-aluno definido com o advento da lei foi de R\$ 300,00, valor balizado mais em aspectos políticos que educacionais. Para o ano 2002, o valor estipulado é de R\$ 418,00, para alunos de 1ª a 4ª série e R\$ 438,90 para alunos de 5ª à 8ª série e educação especial .

[6] Brandão nos informa que no Brasil vivemos um sistema educacional dual que transmite uma ideologia eclética, mostrando-se como elemento democrático, mas que em seu sincretismo assegura a manutenção da falsa consciência das classes subalternas, que acreditando na existência do ensino democrático de equidade, procuram investir em sua educação para ascenderem socialmente. Se fracassam, o sistema se exime de culpa, pois, a princípio, os acessos sociais são regidos pelo princípio da igualdade de chances. Os “cul-pados” assumem os seus erros e sua incapacidade como autoge-rados, onde a educação capitalista cumpre sua função de reproduzir e consagrar a desigualdade, afirmando que existe como instrumento democrático de produção de igualdade social através do acesso ao saber. Mas isso não implica necessariamente que essa hipótese concretizou-se na prática, pois assim estaríamos ignorando a dinâmica social e própria historicidade dos seres humanos.