



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE EDUCAÇÃO – CE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE

**DO FUNDEF AO FUNDEB: CONSENSOS E DISSENSOS EM TORNO DA
UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

ÉDER DA SILVA DANTAS

João Pessoa - PB
Outubro de 2010

ÉDER DA SILVA DANTAS

**DO FUNDEF AO FUNDEB: CONSENSOS E DISSENSOS EM
TORNO DA UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

Trabalho apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE/UFPB), na linha de pesquisa **Políticas Públicas e Práticas Educativas**, como exigência institucional para a obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientador: Prof. Dr. LUIZ DE SOUZA JÚNIOR

JOÃO PESSOA – PB

2010

Catalogação na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

D192d Dantas, Eder da Silva.

Do FUNDEF ao FUNDEB : consensos e dissensos em torno
da universalização da Educação Básica / Eder da Silva
Dantas. - João Pessoa, 2010.

205 f. : il.

Orientação: Luiz de Sousa Júnior.
Tese (Doutorado) - UFPB/CE.

1. Educação - Financiamento. 2. Educação Básica -
Valorização profissional. 3. FUNDEB. I. Sousa Júnior,
Luiz de. II. Título.

UFPB/BC

CDU 37.014.543(043)

**DO FUNDEF AO FUNDEB: CONSENSOS E DISSENSOS EM TORNO DA
UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

Éder da Silva Dantas

Tese aprovada em 01 de outubro de 2010, pela banca examinadora constituída dos seguintes membros:

Banca Examinadora:

Prof. Luiz de Sousa Júnior, Dr.
Orientador
PPGE/UFPB

Prof. Romualdo Portela de Oliveira, Dr.
Examinador Externo
PPGE/USP

Prof. Jaldes Reis de Menezes, Dr.
Examinador externo
PPGH/UFPB

Prof. José Francisco de Melo Neto, Dr.
Examinador interno
PPGE/UFPB

Prof. Wilson Honorato Aragão, Dr.
Examinador interno
PPGE/UFPB

RESUMO

O presente trabalho visa analisar o processo de implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais em Educação – FUNDEB e seu impacto inicial no tocante ao financiamento desta quanto ao ensino, ao gasto por aluno e ao acesso à educação. Como problema, busca-se verificar se o Fundeb amplia ou não o direito à educação básica. Através do uso de uma abordagem qualitativa, do método histórico-crítico e de procedimentos analítico-descritivos, procuramos identificar as mudanças na política de financiamento da educação do governo Fernando H. Cardoso para o governo Lula da Silva, caracterizada pela passagem de uma política restritiva do ponto de vista dos gastos educacionais e com perspectiva focalizadora no ensino fundamental – típicas das políticas dos anos 1990 - para um lento e gradual aumento dos dispêndios educacionais e adoção de uma abordagem universalizadora, incorporando as demais etapas e modalidades não-previstas no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, que prevaleceu até 2006. Os resultados da pesquisa apontam no sentido de uma melhora do gasto por aluno, propiciando inclusive uma redução das desigualdades regionais da educação, quanto ao financiamento. No tocante ao crescimento das matrículas, apenas as creches e a educação profissional apresentaram avanços no primeiro momento. Apesar dos avanços representados pelo FUNDEB, sugere-se a formulação de programas e outras ações complementares a assegurar um financiamento adequado, de curto, médio e longo prazos.

PALAVRAS-CHAVE: Financiamento – Educação – FUNDEB

ABSTRACT

The present research aims to analyze the process of implementation of the Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Educational Professionals, FUNDEB (*Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB*) and its initial impact of its finance with reference to teaching, expenses by student and the access to education. As a problem, we tried to verify if the Fundeb enlarges or not the right to basic education. By means of a qualitative approach as well as the critical-historical method and the descriptive-analytical procedures, we intended to identify the changes in the policy of the education financing from the Fernando Henrique Cardoso's government to Lula's, characterized by the transition of a restrictive policy with respect to the educational expenditures and with an outlook focused on the elementary teaching – typical policies of the 1990's – to a gradual and slow increase of the educational expenses and the adoption of a universalized approach, encompassing the other steps and modalities not predicted in the Fund for Maintenance and Development of the Basic Education and Teaching Valorization – FUNDEF, which prevailed until 2006. The research results point out an improvement of the expenses by student, also providing a decrease of the regional inequalities for education in regard to financing. In relation to enrollment increase, only the day care center and the professional education presented advancements at the first moment. In spite of the progress represented by the FUNDEB, the accomplishment of programs and other complementary actions in order to assure suitable financing in the short, medium and long term are suggested.

KEYWORDS: Financing - Education – FUNDEB

RESUMEN

El trabajo pretende hacer un análisis del proceso de realización del Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Básica y de la Valoración de los Profesionales en Educación – FUNDEB y su efecto inicial con relación al financiamiento de esta, correlacionada a la enseñanza, al gasto por alumno y al acceso a la educación. Como problema, se procura verificar si el Fundeb amplía o no el derecho a la educación básica. A través de un abordaje cualitativo, do método histórico crítico y de procedimientos analítico descriptivos , se busca identificar los cambios en la política de financiamiento de la educación del gobierno Fernando H. Cardoso para el gobierno Lula da Silva, caracterizada por el pasaje de una política de restricción del punto de vista de los gastos educacionales y con perspectiva centrada en la educación básica – típicas de las políticas de los años 1990 – para un acompasado y gradual aumento de los costes educacionales y adopción de un abordaje universal, incorporando las otras fases y modalidades no previstas en el Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Básica y de la Valoración de los Profesionales en Educación – FUNDEF, que rebasó hasta 2006. Los resultados de la investigación demuestran que ha habido una mejora de gasto por alumno, accediendo a una disminución de las desigualdades regionales de la educación, con relación al financiamiento. Concerniente al crecimiento de las matrículas, sólo las guarderías y la educación profesional han presentado adelantos en el primer momento. Aunque con avances representados por el FUNDEB, se sugiere la creación de programas y de otras acciones complementares que van a garantizar un financiamiento conveniente, de corto, medio y largo plazo.

PALABRAS CLAVE: Financiamiento – Educación – FUNDEB

LISTA DE TABELAS

Tabela I – Brasil: Matrículas no Ensino Fundamental e Médio 1996 – 2006.....	68
Tabela II – Brasil: Matrículas na Pré-escola 1996 – 2006... ..	69
Tabela III - Composição do Fundef: 1998 – 2002.....	72
Tabela IV – Brasil: Gasto com educação pública em valores constantes – 1995-2002.....	77
Tabela V – Brasil: Gasto com educação pública em valores constantes, por nível de ensino 1995 – 2002.....	78
Tabela VI – Brasil: Gasto com educação pública por esfera de governo 1995 – 2002 (em percentuais).....	80
Tabela VII – Brasil: Gasto em Educação Básica e no total da área de Educação – GPEDu – Em relação ao PIB: 1995 – 2002.....	81
Tabela VIII – Brasil: Gasto com educação pública em valores constantes – 1995-2005.....	124
Tabela IX – Brasil: Gasto com educação pública por esfera de governo, em valores constantes – 1995-2005.....	126
Tabela X – Brasil: Gasto em Educação básica e no total da área de educação – CPEDu – em relação ao PIB: 1995-2005.....	127
Tabela XI – Despesas da União por grupos de natureza (2003-2007).....	128
Tabela XII - Despesas da União por função (2003-2007).....	129
Tabela XIII - Despesas do governo federal com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental do Ensino por fonte – 2000/2008.....	131
Tabela XIV - Despesas da União com MDE (todas as fontes) em comparação com o PIB e com as despesas totais – 2000/2007.....	133
Tabela XV - Despesas do governo federal com manutenção e Desenvolvimento do Ensino por subfunção – 2000/2008.....	134
Tabela XVI - Estimativa do Percentual do Investimento Público Direto em Educação por Nível de Ensino em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB) - Brasil 2000 – 2008.....	135
Tabela XVII - Orçamento do Ministério da educação Comparativo 2003 – 2010.....	137
TABELA XVIII - Alunos atendidos, evolução das receitas do Fundef/Fundeb, previstas e executadas, complementação da União, gasto médio por aluno* e sua evolução percentual 2006-2010.....	139

Tabela XIX - Gasto-Aluno Global - Investimento Público Direto em educação por Estudante/ano e nível de Ensino na Educação Básica com Valores Corrigidos para 2008 pelo índice nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) – No período 2000-2008.....	150
Tabela XX - Investimento em educação por estudante/ano em dólares – 2006.....	157
Tabela XXII - Gasto por aluno restrito - Comparação entre os valores estimados pelo CAQI, para cada uma das etapas da Educação básica, e os valores mínimos aplicados pelo FUNDEB/2010 por aluno/ano.....	161
Tabela XXIII - Fundef/Fundeb - Evolução do total de matrículas na educação básica e variação percentual: 2006-2009.....	163
Tabela XXIV - Fundef/Fundeb - Evolução total e percentual de variação das matrículas da educação básica por etapas por etapas e modalidades - 2006-2009.....	164
Tabela XXV – Brasil: Ensino Fundamental - Taxas de aprovação na 8ª. Série - 2005-2009.....	168
TABELA XXVI - Fundef/Fundeb - Evolução da contribuição da União para o FUNDEF-FUNDEB em valores totais e percentuais, ano a ano, por unidades da federação e Brasil - 2006-2010.....	170
TABELA XXVII - Gasto por aluno Restrito – Séries iniciais do Ensino Fundamental: Análise comparativa entre alguns estados com alto e baixo valor mínimo por aluno e sua evolução percentual: FUNDEF-FUNDEB 2006-2010.....	172
Tabela XXVIII - Análise comparativa da evolução PIB per capita X Gasto mínimo por aluno no Brasil e entre alguns estados com maior e menor valor mínimo por aluno 2006-2007.....	177

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Brasil: Variação real anual gasto com educação – 1995-2005.....	125
Gráfico 2 – Brasil: Gastos das subáreas da Educação, em relação ao PIB: 1995 e 2005.....	128
Gráfico 3 - Gasto-aluno restrito – Séries iniciais do ensino fundamental - Evolução percentual do gasto por aluno entre estados com maior e menor valor 2006-2010.....	...
...	175

SUMÁRIO

1 - Introdução.....	14
1.1 Qualidade? Mas que qualidade?.....	18
1.2 O Fundeb.....	21
1.3 Os objetivos da pesquisa.....	22
1.4 Os marcos conceituais da pesquisa.....	24
1.5 Algumas questões metodológicas.....	32
2 – A década de 1990: os anos neoliberais.....	43
2.1 Constituição, descentralização da educação e reforma do Estado.....	43
2.1.1 Um modelo federativo para a educação.....	45
2.1.3 Federalismo e descentralização das políticas para o ensino fundamental.....	48
2.2 Neoliberalismo e as políticas do Banco Mundial.....	49
2.3 Trajetória recente da política de financiamento da educação básica no Brasil.....	53
2.4 A política educacional de Fernando Henrique Cardoso: reformas, financiamento e focalização.....	56
2.4.1 O FUNDEF.....	58
2.4.1.1 A Emenda Constitucional 14/96.....	60
2.4.1.2 A Lei 9.424/96.....	63
2.4.1.3 O Decreto 2.264/97.....	66

2.4.1.4 O impacto da implementação do Fundef.....	67
2.4.1.5 O Fundef e as matrículas da educação básica.....	67
2.4.1.6 O gasto por aluno e a complementação da União.....	70
2.4.1.7 O Fundef e a valorização do magistério.....	73
2.4.1.8 A débil fiscalização da aplicação dos recursos.....	74
2.5 Governo Cardoso: educação em tempos de contenção de gastos.....	76
2.6 Um breve balanço do governo Cardoso: as reformas e a educação.....	82
 3 – O governo Lula: um novo momento da luta em torno do direito à educação.....	 86
3.1 O governo Lula: vicissitudes de uma política educacional.....	86
3.2 hegemonia neoliberal e contra-hegemonia dos movimentos sociais da educação.....	86
3.3 Governo Lula e transição.....	92
3.3.1 O governo Lula: mudança ou continuísmo?.....	96
3.3.2 Governo Lula, terceira via e concertação.....	97
3.3.3 A política educacional lulista e a questão do financiamento da educação....	108
3.3.4 O Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE.....	114
 4 – O Fundeb e a questão do financiamento da educação no governo Lula da Silva.....	 123
4.1 De Cardoso a Lula: financiamento e prioridade para a educação.....	123
4.2 A criação do Fundeb e as novas perspectivas para a educação.....	140
 5 – Mais acesso? Mais qualidade?.....	 149
5.1 O Fundeb em seus primeiros passos.....	149

5.2 O gasto por aluno.....	153
5.3 O Fundeb e a questão da qualidade.....	157
5.4 O impacto inicial do Fundeb no tocante ao acesso.....	163
5.5 O impacto inicial do Fundeb no combate às desigualdades regionais da educação.....	169
5.6 Algumas reflexões sobre o Fundeb.....	178
Conclusão.....	184
Referências.....	193

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa versa sobre o processo de implementação do **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)** e seu impacto inicial no tocante ao financiamento dessa etapa do ensino, ao gasto por aluno e ao acesso à educação.

Em 1999, foi apresentada pelo Deputado Padre Roque (PT/PR) e assinada pelos deputados que compunham o núcleo de educação do Partido dos Trabalhadores (PT), na Câmara Federal, a criação do fundo, através da Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 112. Nas eleições de 2002, o Fundeb compôs o Plano de Governo do então presidenciável Luís Inácio Lula da Silva. Em virtude de sua extinção, prevista em 2006, e da necessidade de um fundo mais amplo e de maior alcance, o Ministério da Educação enviou ao Congresso Nacional a PEC 415/2005.

As investigações feitas até agora em torno da implantação do fundo (como os seminários e os debates promovidos pelo Ministério da Educação e pelos movimentos sociais da educação, artigos publicados em periódicos, livros e no sítio da Secretaria de Educação Básica do MEC) suscitaram questionamentos que precisam ser respondidos, o que só poderá ser feito a partir de um estudo sistemático e que consiga atender às seguintes problemáticas:

Quais os diferentes atores e, particularmente, quais os projetos políticos e sociais que se confrontaram e interferiram na conformação do Fundeb? Seria esse mais um estratagema oriundo das políticas dos organismos internacionais e da política neoliberal?

Qual o impacto inicial do Fundeb, no sentido de superar os limites do Fundef quanto ao processo de efetiva universalização e conquista da equidade no acesso à educação básica no Brasil?

Apesar de ser uma iniciativa de um governo oriundo do campo político de centro-esquerda, poderá o Fundeb se constituir, concretamente, como um eficiente instrumento para a construção de uma escola cidadã¹ no país, nos marcos de um projeto

¹ O conceito de escola cidadã pode gerar várias interpretações. Cidadania se refere a uma concepção oriunda da revolução francesa, que parte da visão burguesa de igualdade formal de direitos. A escola moderna cumpriria o papel de assegurar a base inicial igualitária para o pleno desenvolvimento de cada indivíduo, em particular. No campo do pensamento socialista e, mais especificamente, da educação popular, refere-se a uma visão de cidadania ampliada, ou seja, uma escola financiada pelo Estado, com uma gestão coletiva/comunitária e destinada ao público como um todo, e não, voltada a assegurar um sucesso individual. Seria uma escola comprometida com a cidadania plena, ativa, transformadora da realidade social. Para mais detalhamento, consultar Paulo Freire, em “*Pedagogia da autonomia*”, Gadotti

universalizante², ou estará adequado ao projeto neoliberal³, voltado centralmente para atender às demandas do mercado globalizado⁴ e à formação de um “capital humano” mais qualificado⁵?

Os primeiros estudos em torno do tema nos permitem levantar os seguintes pressupostos:

1) Em primeiro lugar, o Fundeb nasce como demanda de diferentes segmentos da sociedade civil organizada, tendo como núcleo determinante os movimentos sociais ligados ao magistério da rede pública, sujeitos sociais que dialogam com o governo federal que emerge das urnas em 2003;

2) Sua implantação é marcada pelas profundas limitações impostas pelas políticas fiscal e monetária adotadas nos primeiros anos de mandato do Presidente Lula, que dificultaram o atendimento à grande parte das demandas apresentadas pelos

e Romão (orgs.), em “*Autonomia da Escola – princípios e propostas*”, Romão, em “*Escola Cidadã no Século XXI*”, e Saviani, em “*Escola e Democracia*”.

² A discussão entre políticas sociais universalizantes e focalizadas permeou grande parte da pauta entre os especialistas, especialmente nos anos 1990. Trata-se de um debate em torno da eficiência da implementação de políticas voltadas a todos os cidadãos, no sentido de equacionar o problema da desigualdade social. Está relacionado ao conceito de justiça social. Mais recentemente, as políticas focais ganharam relevância em consonância com as reformas neoliberais típicas dos anos 1990, articuladas com uma visão de Estado mínimo e às políticas de ajuste fiscal típicas do período. Também podem ser relacionadas ao sentido de direitos residuais e de reparação, voltados para grupos específicos e de compensação aos impactos negativos do mercado. Sobre políticas sociais, consultar Sposati, em “*Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras*”, Theodoro & Delgado, em “*Política social: universalização X focalização – subsídios para o debate*” e Gentili, em “*Pedagogia da exclusão*”.

³ Quanto ao neoliberalismo, refere-se ao receituário político hegemônico mundialmente, a partir dos governos de Ronald Reagan, nos EUA (1981-1988), e Margaret Thatcher (1979-1990) e que apresenta como ideias principais a defesa da redução do papel do Estado na regulação das atividades econômicas, a defesa da liberdade individual, do mercado e da competitividade, como valores fundamentais para o desenvolvimento social. Mais detalhes, ver Sader e Gentili, em “*O pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*”, Gentili e Silva, em “*Neoliberalismo, qualidade total e educação*”.

⁴ O conceito de globalização é bastante controverso e múltiplo de significados. No tocante ao mercado, refere-se à mobilidade do capital e à integração econômica entre os territórios globais decorrentes das mudanças tecnológicas associadas às tecnologias de informação, que promove significativa reestruturação dos processos de trabalho, gerando aquilo que economistas e sociológicos chamam de “reestruturação produtiva”. Uma das suas consequências mais efetivas é o aumento da competitividade entre empresas e regiões e da flexibilidade e insegurança no mundo do trabalho, o que rebate diretamente nas políticas educacionais. Mais detalhes, consultar Chesnais, em “*A mundialização do capital*”, Antunes, em “*Neoliberalismo, trabalho e sindicatos*”, e Benko, em “*Economia, espaço e globalização na aurora do Século XXI*”.

⁵ A teoria do capital humano surgiu nos Estados Unidos, em meados dos anos 1950, em torno da disciplina “Economia da Educação”, sendo Theodore W. Schultz seu principal formulador. Em síntese, defendeu a tese de que o trabalho humano, quando qualificado por meio da educação, era um dos mais importantes meios para a ampliação da produtividade econômica, e, portanto, das taxas de lucro do capital. Dentre as suas principais obras, destacam-se “*O valor econômico da educação*” e “*O capital humano – investimentos em educação e pesquisa*”. No Brasil, um dos trabalhos de maior defesa de tal concepção é de Castro, “*Educação, educabilidade e desenvolvimento econômico*”. Entre os críticos da teoria do capital humano, podemos ressaltar Frigotto, em “*Educação e a crise do capitalismo real*”, e Wagner Rossi, “*Capitalismo e educação: contribuição ao estudo crítico da economia da educação capitalista*”.

movimentos sociais que se constituíram como base do governo e que dão ao período em análise um caráter “transitório”.

A partir dos pressupostos enunciados, a nossa hipótese central é de que o Fundeb, ao se constituir nos marcos de uma política de “ajuste fiscal”, deverá se constituir em um instrumento que contribuirá para a universalização da educação básica, na medida em que cria condições de financiamento em médio prazo para a expansão do ensino médio, da educação infantil e demais modalidades da educação básica (diferente do Fundef, que se concentrava no ensino fundamental), sem no entanto, representar um “salto de qualidade” nos investimentos em educação no Brasil, visto que se mantém um nível de gasto com educação nos padrões dos anos 1990 (abaixo dos 5% do PIB) e uma despesa, por aluno, muito abaixo do que é gasto em comparação com outros países.

Para fundamentar tal hipótese, destaca-se o exemplo dos membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE. Enquanto a média desses países gasta R\$ 6,4 mil dólares, por estudante/ano (ano 2007), o Brasil gastava algo em torno de R\$ 1,5 mil. O mesmo estudo apontou que os países da OCDE gastavam, em média, R\$ 6,1 % do PIB em educação, e o Brasil, segundo os dados oficiais e já implementado o FUNDEB, gastou, em 2007, 4,9% (fonte: OCDE).

Além disso, a complementação da União no Fundeb, que deverá atingir, em 2010, algo em torno de R\$ 5 bilhões de reais, bem superior a pouco mais de R\$ 300 milhões do Fundef em 2006. Porém, será distribuído para mais de 40 milhões de estudantes, maior que os cerca de 30 milhões beneficiados pelo fundo anterior em 2005. O salto total dos recursos do fundo vai de R\$ 35 bilhões, em 2006, para 50 bilhões, no terceiro ano do Fundef, absolutamente insuficiente para dar conta das demandas educacionais no nível básico do país. Diante da ampliação dos recursos para a educação e de suas limitações, uma das consequências que deverão se manifestar será um processo de disputa entre os diferentes atores sociais, no campo da educação, em torno da questão do *custo-aluno-qualidade* e em busca de novas fontes de financiamento para a educação.

De fato, o Fundeb representa um avanço significativo em relação ao Fundef. Essa é a nossa tese. Indica uma nova perspectiva no trato com a educação básica na medida em que rompe com a visão focalizadora – predominante no governo anterior – que priorizava o ensino fundamental, criando fontes de financiamento para as outras etapas e modalidades da educação básica. O novo fundo fortalece o caráter público do sistema educacional, ao estabelecer a obrigatoriedade do financiamento de novas etapas e

modalidades da educação, ampliando o direito à educação, e passa a perceber a educação básica dentro de uma visão mais sistêmica, pois sua implantação vem acompanhada do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, que previa investimentos adicionais em torno de R\$ 1 bilhão para a educação, de um programa de expansão das universidades federais - o REUNI -, e a expansão da rede federal de educação tecnológica, lançados em 2007 pelo governo Luís Inácio Lula da Silva.

Verificamos, nessa perspectiva positiva, a retomada da visão da escola pública como o “lôcus” fundamental da educação, em todos os níveis, diferentemente do governo anterior, que percebia a missão da União em relação ao financiamento da educação como algo restrito ao ensino fundamental, deslocando as demais etapas e modalidades para os agentes locais, o setor privado e o terceiro setor, de acordo com a lógica contida em documentos oficiais de organismos internacionais e dos documentos e pronunciamentos do próprio MEC nos anos 1990.

O Fundeb, se não representa a “redenção da educação básica”, como afirma Davies (2008), pode significar o ponto de partida para a ampliação do investimento na educação pública, dentro desse ambiente de “inflexão” em direção ao público que pode ser identificado na política educacional do governo Lula da Silva (CUNHA: 2007). Limitado pela política de ajuste estrutural, incorporado nos primeiros anos do citado governo, como forma de fazer o país sair da crise econômica surgida com a tensão pré-eleitoral de 2002, o fundo surge como a primeira de uma série de iniciativas, no sentido de ampliar o investimento na educação pública, embora ainda sem o nível de prioridade necessário, como veremos ao longo dos capítulos deste trabalho.

No âmbito da política educacional, essas mudanças tendem a trazer uma disputa entre distintos setores sociais em torno da questão da qualidade na educação, como pode ser percebido com a atuação de setores como o empresarial *Movimento Todos pela Educação*⁶ e os debates em torno da *Conferência Nacional de Educação - CONAE*⁷ em torno do aumento dos investimentos educacionais em relação ao PIB.

Não está em jogo apenas a questão da ampliação do acesso à educação, que não pode se dar sem uma efetiva melhora na qualidade do sistema escolar brasileiro.

⁶ *Todos pela Educação* é um movimento empresarial, criado em 2005, com o objetivo de defender a efetivação do direito a educação de qualidade para todos. Ficou conhecido por estabelecer cinco metas que o Brasil deve alcançar até 2022.

⁷ A *Conferência Nacional de Educação - CONAE* - é um evento oficial, que foi convocada pelo Ministério da Educação para o ano de 2010, com o objetivo de discutir e aprovar diretrizes para a educação no Brasil, tendo como seu tema a construção de um “Sistema Nacional e Articulado de Educação” e deverá aprovar propostas para a elaboração do Plano Nacional de Educação 2011-2020.

1.1 - Qualidade, mas que qualidade?

Diante de uma tendência à quase universalização do acesso à etapa obrigatória de escolarização e da forte presença na mídia dos dramas vividos no cotidiano escolar, quanto ao desempenho dos alunos que estão em sala de aula, no que concerne à baixa apropriação dos conteúdos indispensáveis para a vida em sociedade, a questão da presença da criança na escola passa a ser acompanhada de outra preocupação: a criança deve estar na escola e aprendendo.

A própria legislação brasileira apresenta como um dos pré-requisitos do sistema educacional a oferta de padrões mínimos de qualidade de ensino, segundo a LDB, em seu Inciso IX, art. 4º, “definidos como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”. Assim, o conceito de “custo-aluno-qualidade” nasceu de um debate em torno do que significa a questão da qualidade na educação.

Segundo Enguita, o debate sobre a qualidade da educação vem ganhando, cada vez mais, centralidade e traz também uma mudança de significado (2002, p. 99). Inicialmente, o termo qualidade esteve fortemente inserido na ideia da defesa de “igualdade de oportunidades”, em que o sistema educacional tinha a igualdade (como ponto de partida) em um contexto de valorização da igualdade social (idem, p. 105).

O novo conceito de igualdade traria uma nova abordagem, que pode ser observada sob dois aspectos:

No mundo do ensino, quando se quer fazer ajustá-la à da igualdade, a busca da qualidade se refere à passagem das melhorias quantitativas às qualitativas. Não apenas mais, mas melhores professores, materiais e equipamentos escolares, ou horas de aula, por exemplo. Mas a palavra de ordem da qualidade encerra também um segundo significado: não o melhor – em vez do mesmo ou de menos – para todos mas para uns poucos e igual ou pior para os demais (idem).

Para um melhor desempenho produtivo da escola, a partir de uma abordagem mercadológica, buscou-se, entre outros modelos, a chamada “qualidade total na educação”, conceito que busca introduzir no ambiente escolar as noções de eficiência e de eficácia típicas da empresa capitalista. A chamada “Escola da Qualidade Total”, segundo Gentile, “da tentativa mais séria de aplicar os princípios empresariais de

controle de qualidade no campo pedagógico”, é difundida no livro “Pedagogia da Qualidade Total”, de Cosete Ramos.

Em oposição ao conceito mercadológico de qualidade na educação, Pinto (2007, 25) apresenta o conceito de *custo-aluno-qualidade*, como uma

matriz que relaciona a qualidade oferecida nas etapas e nas modalidades com os insumos necessários, os desafios referentes aos recortes de equidade que impactam a educação e as dimensões fundamentais dos processos de ensino e aprendizagem.

O que o autor chama de “custo-aluno-qualidade” trata-se de um conceito, segundo o qual “a qualidade do ensino está associada à qualidade dos processos de ensino e aprendizagem, o que, por sua vez, se relaciona à qualidade dos insumos utilizados” (idem: 25). A ideia subjacente a tal conceito indica que a garantia dos insumos adequados deve ser condição necessária – embora não suficiente – para a qualidade do ensino. Essa matriz referencial se oporia à política de fundos construída nos limites do “ajuste fiscal”, que define, a priori, o valor disponível para a educação geralmente baixo, e depois, divide entre o conjunto das despesas.

O “custo-aluno-qualidade” se relaciona, para ele, com “a qualidade oferecida nas etapas e nas modalidades com os insumos necessários, os desafios referentes aos recortes de equidade que impactam a educação e as dimensões fundamentais dos processos de ensino e aprendizagem” (idem). Mas, será que o conceito de “custo-aluno-qualidade” se apresenta como um conceito que rompe com as concepções mercadológicas de qualidade e com a visão minimalista de investimentos na educação, tão apontados pelos críticos das políticas educacionais em curso?

Para discutir a questão da relação custo-qualidade na educação, partimos da necessidade de conceitualização do custo como ponto de partida da análise. Pode-se definir custo como “os gastos relativos a bens ou serviços utilizados na produção de outros bens e serviços (...) associados aos produtos ou serviços produzidos pela entidade” (BRUNI & FAMÁ, 2004, p. 25). Martins concebe custo como um tipo de gasto, “no momento da utilização dos fatores de produção (bens e serviços), para a fabricação de um produto ou execução de um serviço (2006, p. 25). Diferencia-se de despesa, que “corresponde a bem ou serviço consumido direta ou indiretamente para a obtenção de receita” (BRUNI & FAMÁ, idem).

Na educação, o custo-aluno qualidade inicial (CAQ) é composto de quatro categorias de insumos: “os relacionados à estrutura de funcionamento, os relacionados às trabalhadoras e aos trabalhadores em educação, à gestão democrática e aqueles relacionados ao acesso e à permanência na escola” (idem, p. 29).

O conceito inspira-se na redação dada ao parágrafo 1º do artigo 211 da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional n. 14/96, segundo a qual a União deve exercer “função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios”. Segundo Pinto, é nesse parágrafo que ficam definidos “o princípio da CAQ e a quem cabe a responsabilidade de garanti-lo” (2007, p. 47).

Partindo, então, da tentativa de por em prática a legislação em vigor para assumir como horizonte do CAQ

não a qualidade ideal (...) para nossas escolas públicas, mas a que chamamos de qualidade inicial, ou seja, aquela decorrente de um conjunto de padrões mínimos referenciados na legislação educacional e que, de alguma forma, responde ao desafio de avançar na concretização da nossa matriz de CAQ (idem).

Considerando-se as matrículas de 20005 da rede pública, o impacto financeiro do CAQI representaria um aumento dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), na educação básica, de 3,3% do PIB, para 4,3%, desconsiderando-se as despesas com alimentação escolar e as demandas quanto à melhoria do atendimento e das metas de crescimento das matrículas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação. Para atendimento desse conjunto, os recursos gerais para a educação deveriam se elevar de 4,4% do PIB (dado de 2006) para 7,95% (idem, p. 114).

A proposta do CAQ parte, portanto, não da construção de uma oposição aos marcos da política educacional posta em prática e da legislação vigente, mas da sua consequente execução, ao tentar coadunar as demandas apresentadas pela legislação com os recursos escassos na execução das ações governamentais, limitadas pelas políticas de ajuste. Estabelece como referência não um patamar ideal de investimento, mas um patamar mínimo no sentido de ofertar oportunidades aos educandos brasileiros, de acordo com o ideário liberal de “igualdade de oportunidades”. Sequer apresenta a perspectiva da equalização dos investimentos na escola pública que equipare o gasto por aluno da rede pública com o gasto por aluno na rede privada.

Segundo a proposta do CAQ, o gasto por aluno previsto toma como referência as matrículas escolares do ano de 2005 e os recursos voltados para a rubrica MDE, atingiria o valor de R\$ 1.645,00 – um mil, seiscentos e quarenta e cinco reais – (2007: 106), o que resultaria em um gasto mensal de R\$ 137,08 (centro e trinta e sete reais e oito centavos).

Segundo estudos do INEP, que deram base à elaboração do “Projeto Escola Ideal”, apresentado pelo MEC no primeiro ano do governo Lula, e tendo à frente o senador Cristóvão Buarque, apresentava, em oposição ao gasto médio por aluno da educação básica, na rede pública brasileira, de R\$ 933,00 (novecentos e trinta e três reais), em 2003, um gasto ideal por aluno de R\$ 1.678,00 (mil seiscentos e setenta e oito reais), gerando um dispêndio mensal de R\$ 139,83 (centro e trinta e nove reais e oitenta e três centavos), valor menor que a mensalidade cobrada pela maioria das escolas privadas naquele ano, segundo o próprio Pinto (2004, p. 14).

Portanto, o debate sobre a definição do gasto necessário para oferecer uma educação pública efetivamente de qualidade ainda está em aberto.

1.2 - O Fundeb

O novo Fundo, que substitui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), diferencia-se deste, sobretudo, porque visa assegurar recursos para o desenvolvimento e a manutenção da educação básica como um todo, no Brasil, e se constitui como a principal política do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva para o setor, ao lado do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE.

Trata-se de estudar uma questão que se enquadra no âmbito das políticas públicas e práticas educativas e, mais especificamente, da pesquisa em administração escolar, com o enfoque na temática do financiamento.

Nesta pesquisa, buscaremos, inicialmente, analisar o processo de conformação do projeto do Fundeb, cuja aprovação no Congresso Nacional se deu com amplo apoio das lideranças do governo e de segmentos da sociedade civil, embora não sem resistências, especialmente, de parte dos governadores e administradores municipais.

Procuraremos identificar a interferência dos diferentes sujeitos envolvidos no debate de sua elaboração (Governo Federal, movimentos sociais da educação,

Congresso Nacional, representação das unidades federativas), analisando os primeiros passos de sua implantação, com base em experiências concretas.

1.3 – Objetivos da pesquisa

No Brasil, a luta pelo direito à educação pública e gratuita é uma luta longa, que se intensificou após a instalação do regime republicano. Trata-se, sobretudo, de uma luta pelo direito à educação que, consiste, segundo Oliveira, na “compulsoriedade e na gratuidade da educação, tendo várias formas de manifestação, dependendo do tipo de sistema legal existente em cada país” (2001, p. 15).

A gratuidade é a contrapartida da obrigatoriedade de o cidadão frequentar a escola e da obrigação que o Estado tem de fornecê-la a todos, sendo que a premissa da gratuidade está incorporada, inclusive, aos programas de organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas - ONU (idem, p. 16).

Do ponto de vista da legislação brasileira, a obrigação do Estado de oferecer gratuitamente a escola primária esteve garantida na Constituição Imperial de 1824, mas era restrita aos indivíduos considerados cidadãos, em um país de escravos (idem, p. 17).

As Constituições de 1934, 1946, 1967 e 1988 estabeleceram e consolidaram que o Estado seria obrigado a financiar a educação, cuja base é a vinculação de parte das receitas dos impostos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino público. O artigo 212 da Constituição Federal vincula receita de impostos da União (18%, no mínimo), dos Estados e dos Municípios (25%).

A Carta de 1988, em suas disposições transitórias, art. 60, sub vinculava, nos dez primeiros anos da sua promulgação, 50% dos recursos oriundos do poder público para a erradicação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental. Em 1996, esse artigo foi alterado, subvinculando não menos que 60% dos recursos previstos no artigo 212 para a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental e a valorização do magistério, excluindo os recursos da União, cuja função passa a ser supletiva, e os recursos oriundos da arrecadação de Estados e de Municípios constituem-se como a base desse financiamento.

No Brasil, a questão do financiamento da educação básica tem ganhado relevância, nos últimos anos, com a regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, em 1996, cuja ampliação para Fundeb compôs a carta-programa do atual governo federal e

é apresentada como um passo importante para a universalização da educação básica no país. Visa assegurar a ampliação dos recursos para o financiamento da educação infantil, do ensino médio e das demais modalidades da educação básica, cujas taxas de matrícula não evoluíram nos mesmos níveis do ensino fundamental e se encontram abaixo da média dos chamados países emergentes.

A criação do Fundeb é apresentada como um avanço, no sentido da participação do governo federal no financiamento da educação, porquanto complementaria o fundo com valores na ordem de R\$ 4,8 bilhões/ano até 2010.

Considerando os aspectos aqui apresentados, nosso objetivo primeiro, nesta tese, consiste em identificar os limites e os avanços do projeto do Fundeb, em seus momentos iniciais, tanto no tocante à capacidade de assegurar a ampliação do acesso à educação básica quanto no que se refere à melhoria da qualidade da educação. Para isso, formulamos os seguintes objetivos:

- a) Apontar as mudanças conceituais presentes no governo Lula, relação ao governo de Fernando Henrique Cardoso, especialmente no que concerne ao papel do Estado na condução das políticas educacionais e do financiamento da educação;
- b) Identificar, quantitativamente, o impacto da implantação do Fundeb quanto à ampliação do número de matrículas, sobretudo na educação básica;
- c) Aferir a repercussão da implantação do Fundeb e seus resultados quanto à ampliação da educação básica em termos de grupos/ estratos sociais e espaciais/regionais;
- d) Identificar a repercussão da nova distribuição de recursos destinados à educação básica no financiamento do ensino fundamental em relação ao gasto por aluno;
- e) Identificar as novas demandas apresentadas pelos diferentes atores sociais envolvidos na implantação do Fundeb, no bojo de sua implantação, com vistas à melhoria da qualidade.

1.4 – Marcos conceituais da pesquisa

Construir uma narrativa em torno das políticas atuais de educação básica impõe uma abordagem de caráter interdisciplinar, que abrange, necessariamente, várias áreas de interesse correlacionadas, como a Pedagogia, a História da educação, a Sociologia, a Economia e as teorias do desenvolvimento, com enfoque principal na teoria da administração escolar.

Entende-se como administração o ramo do conhecimento voltado para a análise e a compreensão das técnicas de “utilização racional de recursos para realização de fins determinados” nas empresas públicas e privadas, organizações não governamentais e no governo da sociedade (PARO, 2006: p. 18).

Segundo Chiavenato, ser administrador significava, inicialmente, ser aquele que realiza uma função sob o comando de outrem (2003: p. 11). No entanto, ao longo do tempo, a palavra administração sofreu transformações. Portanto, hoje, significa a tarefa de administrar,

interpretar os objetivos propostos pela organização e transformá-los em ação organizacional por meio do planejamento, organização, direção e controle de todos os esforços realizados em todas as áreas e em todos os níveis da organização a fim de alcançar tais objetivos“ (idem). Seria “o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso de recursos a fim de alcançar objetivos organizacionais (idem).

A administração, como é entendida e realizada hoje, é produto de longa evolução histórica e traz a marca das contradições sociais e dos interesses políticos em jogo na sociedade. Na relação do homem com a natureza, ele precisa utilizar racionalmente seus recursos materiais e conceituais para atingir objetivos definidos. Nesse processo, revela-se todo um campo de interesse teórico-prático de administração, definido como “*racionalização do trabalho*” (idem, P. 21).

A administração pode ser vista também como dois amplos campos que se interpenetram: a “*racionalização do trabalho*” e a “*coordenação*”. Na sociedade capitalista, trata-se, especificamente, de uma responsabilidade que o capitalista – proprietário dos meios de produção - precisa assumir, no processo produtivo, decorrente de seu interesse na plena utilização dos meios de produção e da força de trabalho, em busca de maior lucratividade e de produtividade possível, que se confronta com a

indiferença do trabalhador por um trabalho cujo resultado não mais lhe interessa, pois fica alienado e é explorado (PARO, p. 60).

A teoria da administração surgiu com a consolidação da explosão organizacional imposta pela Revolução Industrial, no início do Século XX. Nesse período, surgiram as “*teorias da administração*”, protagonizadas por Taylor, Fayol e Weber (Paro, p. 120) e que se diferenciam, fundamentalmente, pela importância que cada escola atribui a cada variável que compõe a administração, ou seja: *tarefas, estrutura, pessoas, ambiente, tecnologia e competitividade* (Chiavenato, 2003, p. 11).

Essas teorias, que integram a denominada *Escola Clássica da Administração*, estabeleceram princípios e estruturas organizacionais para guiar a ação de governo nas instituições humanas, em geral, surgindo aí a *Teoria Geral da Administração*, com o objetivo de transpor o modelo de gestão predominante nas grandes empresas capitalistas e a sua racionalidade para o conjunto das organizações, fossem privadas ou públicas.

No transcurso dos anos e com a complexidade das formas de organização social, ganhou força a necessidade de se interpretarem as diversas especificidades no campo da administração, onde surgiram os diferentes ramos desse conhecimento, como por exemplo, a Administração Empresarial, a Administração Industrial, a Administração Pública e, no nosso caso, a *Administração da Educação*, como campo de estudo e de atividade profissional.

No caso brasileiro, a disciplina *Administração Escolar* surge no contexto da efervescência social e cultural dos anos 1920 e 1930, destinada à formação de educadores e professores da educação básica. Nesse período, também apareceram as primeiras obras especializadas nesse campo do conhecimento, com destaque para autores como Anísio Teixeira e Lourenço Filho, que publicaram importantes trabalhos ao longo das décadas seguintes.

O estudo da Administração Escolar se consolida efetivamente com o surgimento da ANPAE, em 1961, quando foram adotados os princípios e as práticas da Escola Clássica de Administração, que enriqueceu crescentemente com as contribuições das ciências sociais (Sander, 2005, p. 123).

Ao longo do período republicano, o termo administração dominou a reflexão sobre o fazer educacional no Brasil e, atualmente, convive com outros termos, como gestão, gerência e governação. Esses termos geram desconfiança nos ambientes de debate acadêmico, pois foram introduzidos no país pelos representantes do pensamento liberal que atuavam nos bancos internacionais de desenvolvimento e nos organismos

multilaterais de cooperação técnica (idem, p. 124). A adoção desses termos representaria “mais uma transposição tão comum na história do pensamento administrativo brasileiro, de categorias analíticas e praxiológicas da administração empresarial para a administração do Estado e da educação” (idem).

A ideia de gestão da educação, juntamente com a de administração da educação, está instalada no Brasil como um conceito que

diz respeito ao pensar e ao fazer a educação em sua totalidade, visando ao cumprimento de sua missão política e cultura e à consecução de seus objetivos pedagógicos. Nesse sentido, a gestão da educação abarca desde a formulação de políticas e planos institucionais e a concepção de projetos pedagógicos para os sistemas educacionais e as instituições escolares até a execução, a supervisão e a avaliação institucional das atividades de ensino, pesquisa e extensão e a administração dos recursos financeiros, materiais e tecnológicos (idem: 126).

O autor identifica duas vertentes atuais nos esforços de produção do conhecimento no campo da política e do governo da educação: um *enfoque produtivo*, de natureza comercial, voltado para um viés produtivista, e um *enfoque democrático*, de natureza participativa (idem, p. 128).

Os estudos de administração, segundo o conceito de governabilidade, ocupam um lugar central na plataforma educacional dos organismos internacionais, nas agências de cooperação, nos programas das instituições de pesquisa e ensino dos países desenvolvidos. Seu objetivo claro é de estimular o atingimento de elevados padrões de qualidade institucional e de desenvolvimento humano, para garantir a competitividade na nova sociedade do conhecimento e nos marcos do capitalismo globalizado.

O enfoque produtivo é originário das instituições neo profissionalizantes e competitivas, voltadas para os interesses de mercado que, no atual contexto da globalização econômica e da atividade humana, são fortemente influenciadas pelo pensamento neoliberal difundido pelos centros de poder econômico nacional e internacional.

A tendência democrática de pensar as políticas educacionais e de exercer a administração da educação surgiu como uma conquista histórica que se insere nas lutas dos movimentos sociais de reconstrução das instituições democráticas brasileiras, especialmente, a partir da Constituição de 1988. Na educação brasileira, a tendência democrática pode ser claramente identificada na legislação do ensino, nas práticas de

administração da educação e na produção acadêmica das universidades e das instituições de pesquisa.

O enfoque democrático é próprio das instituições da sociedade civil e se prolifera nos organismos de pesquisa que se preocupam, essencialmente, com a produção e a disseminação do saber científico e tecnológico, com a formação política e cultural da cidadania e refletem um processo de organização social, como as organizações de trabalhadores, por exemplo.

É importante ressaltar que, ao longo das discussões promovidas pela ANPAE, um tema fortemente presente é o da democratização da educação, mais especificamente, a democratização da administração da educação. A gestão democrática da educação representa hoje o discurso político e administrativo no governo da educação brasileira, incorporado pelos diferentes atores do campo educacional. Atualmente, na educação brasileira, o conflito entre essas duas vertentes marca o debate em torno do público e do privado.

Na história da educação brasileira, a periodização comumente adotada aborda a educação nos períodos colonial, imperial e republicano. Como marco inicial da história da educação brasileira, situa-se a chegada dos jesuítas, em 1549, com uma educação dominada pela Igreja. Em 1759, com a expulsão dos jesuítas pelo Marquês de Pombal, são dados os primeiros passos para se instituir uma escola pública estatal no Brasil, com o fechamento dos colégios jesuítas e a implantação das chamadas *Aulas Régias* (SAVIANI, 2006, p. 17). Porém, só com o advento da República foi que a escola pública, entendida em sentido próprio, fez-se presente no Brasil. Para Souza,

é a partir daí que o poder público assume a tarefa de organizar e manter integralmente escolas, tendo como objetivo a difusão do ensino a toda a população. Essa tarefa materializou-se na instituição da escola graduada a partir de 1890 no estado de São Paulo, de onde se irradiou para todo o país (Souza citado por Saviani, 2006).

No campo da Administração Escolar, a preocupação com a temática do financiamento da educação pública tem seus primórdios no Brasil, nos estudos desenvolvidos por Anísio Teixeira, nos anos 30. O *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, do qual Teixeira é um de seus signatários, tornou-se um marco de referência, que inspirou as gerações seguintes nos diferentes aspectos do debate educacional brasileiro.

Os signatários do manifesto opõem-se à “escola tradicional” e pregam a “escola socializada”, ou seja, “uma escola reconstruída sob a base da atividade e da produção”. Defendem a implantação da “escola comum ou única”, obrigatória, laica e gratuita, compreendendo a educação como uma “função essencialmente pública”, derivada do “direito de cada indivíduo à sua educação integral” (Manifesto, 2006, p. 233).

A abordagem anisiana acabou sofrendo uma releitura de perspectiva autoritária, durante o regime militar, influenciada por uma abordagem latino-americana da teoria do capital humano, a partir de uma perspectiva desenvolvimentista que, segundo Frigotto, acabou “disseminando os efeitos do ‘economicismo’ na política educacional” (2003, p. 19).

No Brasil, a temática do financiamento ganhou força nos anos 80, a partir do trabalho de alguns investigadores, e trouxe de volta para o centro do debate sobre a educação as condições materiais e orçamentárias para o funcionamento da escola brasileira, sob influência do clima de redemocratização do país e que teve como palco de debates a Constituinte (Melchior, 1997, p. 04).

Em virtude das mudanças ocorridas no âmbito do capitalismo, a reorganização do sistema educacional trouxe de volta a questão do capital humano e fez emergir o tema da gestão empresarial na educação, sob a marca da qualidade total, a partir de um enfoque economicista de matriz neoliberal (Gentili, 2002, p. 126). Enquanto os teóricos do capital humano trabalhavam com um mercado de trabalho em expansão e a lógica do planejamento estatal, os neoliberais pensavam na educação para a competência em um mercado competitivo, “sob o comando do mercado” (idem, 1998, p. 109).

É nesse cenário que emerge um novo modelo de gestão da educação, o “gerencialismo”, que consiste na substituição do modo de gestão burocrático, no âmbito das organizações, por preceitos inspirados no setor privado. Esse novo sistema administrativo alterou o modelo burocrático-hierárquico de administração, flexibilizou a gestão, diminuiu os níveis hierárquicos e aumentou a autonomia de decisão dos gestores, rompendo, essencialmente, com as estratégias adotadas nos países capitalistas avançados desde o pós-guerra, que chegaram a viabilizar uma política de crescimento econômico estável, no período compreendido entre 1945 e 1973, por meio da combinação do Estado do Bem-estar Social, da administração econômica keynesiana e do controle de relações de salário (Castro, 2007, p. 118).

As primeiras reformas implantadas nos anos 1970, inspiradas nesta nova concepção de Estado, foram chamadas de “reformas de primeira geração”, de caráter macroeconômico, cujas diretrizes podem ser encontradas no Consenso de Washington.

A reforma gerencial, importada da Inglaterra, caracteriza-se

pela busca da eficiência, pela redução e pelo controle dos gastos e serviços públicos, bem como pela demanda de melhor qualidade e pela descentralização administrativa, concedendo-se, assim, maior autonomia às agências e departamentos. Exige-se dos gerentes habilidades e criatividade para encontrar novas soluções, sobretudo para aumentar a eficiência, utilizando, para tanto (entre outras estratégias), a avaliação do desempenho. Há preocupação, portanto, com o produto em detrimento dos processos (idem).

O modelo gerencial puro pode ser considerado como a primeira iniciativa de implantação desse novo modelo de gestão e o seu objetivo imediato centrou-se na redução de custos, especialmente de pessoal. Seu ponto decisivo encontrava-se na busca da eficiência.

O modelo gerencial evoluiu nos anos 1980 e incorporou os conceitos de flexibilidade, planejamento estratégico e qualidade, e a ideia que seria recorrente nas diferentes ações governamentais da adoção de serviços voltados aos anseios dos clientes consumidores.

Nesse sentido, são adotadas medidas, como programas de avaliação de desempenho, baseados em dados recolhidos dos consumidores, além de outras três medidas: a descentralização dos serviços, o incremento da competição entre as organizações do poder público, estabelecido por meio de mecanismos de avaliações e seus resultados, além do modelo contratual para os serviços públicos firmado entre o governo e as agências descentralizadas, “tendo como base, a priori, metas quantitativas e qualitativas que devem ser avaliadas utilizando-se dos seus resultados para penalizar ou premiar os responsáveis pelas ações” (idem, p. 128).

A terceira etapa da evolução da administração gerencial reside, fundamentalmente, na substituição da noção de cliente pela de cidadão, que incorpora não só a ideia de liberdade de escolha do consumidor, mas a perspectiva do estabelecimento de direitos e de deveres, em torno dos conceitos de *accountability* e equidade na prestação de serviços públicos, incorporando a questão da participação ativa dos cidadãos na escolha dos dirigentes, na elaboração das políticas públicas que a eles serão ofertadas e na avaliação dos resultados desses serviços (idem, p. 129).

No campo da educação, o apelo ao gerencialismo expressou a tendência da incorporação dos princípios da gerência empresarial na área, em que o gestor escolar assumia uma nova centralidade na organização e passa a ser o principal responsável por ela, pois é ele que deve prestar contas dos resultados educacionais, “transformando-se no principal responsável pela efetiva concretização de metas e objetivos definidos, quase sempre, na esfera central do sistema” (Neto & Rodriguez, 2007, p. 38).

Segundo os autores,

Essa concepção de gestão introduz uma nova nuance nas relações de poder e autoridade nos sistemas educativos. Trata-se (...) de uma autoridade cuja legitimidade advém da revalorização neoliberal do direito de agir; direito esse que se apresenta em convergência com a ideia neoconservadora que considera a gestão como espécie de tecnologia moral a serviço de uma nova ordem social, política e econômica. Esse é, portanto, o modelo de gestão que se delineia, para a área educacional no campo das ideias e também das práticas que, embora se apresentem ainda de forma tênue, tendem a assumir, cada vez mais, formas nítidas (idem).

Adotado em sua essência, o modelo gerencial de gestão fortalece as relações capitalistas no âmbito das organizações, reforça a ordem social mercantil, especialmente no âmbito das instituições escolares, e o caráter da gerência, que nada mais seria que “*o controle do trabalho*” (Paro: 2005: 60), reforçando o controle do trabalhador, a partir da divisão pormenorizada do trabalho, da separação do trabalho manual e intelectual.

Assim, a gerência, como

controle do trabalho alheio, através da apropriação do saber e do cerceamento da vontade do trabalhador, encontra-se permanentemente presente na teoria e na prática da administração em nossa sociedade, perpassando as diferentes ‘escolas’ e ‘correntes’ da administração desse Século (idem).

Mais do que uma “inovação” ou “superação” de concepções, no âmbito das teorias administrativas, na visão desse autor, reforçaria tendências já presentes. Esse modelo gerencial se oporia, portanto, à sua antítese, que se constituiria numa escola democrática, voltada para a cidadania, tendo como objetivo a transformação social.

Nessa outra concepção, de orientação marxista-gramsciana, a administração escolar estaria comprometida com tal perspectiva transformadora, em um movimento que se constituiria na busca da sistematização de novas formas de pensar e de agir contrapostas ao “status quo”, impondo práticas contra-hegemônicas, através da

formação de um novo bloco histórico, sob a direção das classes dominadas (idem, p. 103).

Assim, a educação, percebida como espaço de disputa de hegemonia, poderia contribuir para a transformação da sociedade, se fosse capaz de servir de instrumento em poder dos grupos sociais dominados em seu esforço de superação da sociedade de classes, através do domínio dos instrumentos culturais que estão em poder dos grupos dominantes (idem, p. 115).

Os professores e demais profissionais da educação, compreendidos como intelectuais que podem se postar a serviço das massas exploradas, deveriam elaborar discursos contra-hegemônicos e práticas administrativas, no âmbito escolar, que estivessem comprometidos com a transformação social.

Para Gadotti, incorporando os novos elementos relacionados à multiculturalidade, característicos dos discursos das ciências sociais das últimas décadas e se afastando da perspectiva marxista ortodoxa expressa na concepção acima, a gestão democrática da escola, ao se opor à perspectiva gerencial, deve se perguntar sobre seu papel, “numa sociedade pós moderna e pós-industrial, caracterizada pela globalização da economia, das comunicações, da educação e da cultura, pelo pluralismo político, pela emergência do poder local” (2004, p. 33).

Nessa sociedade, com o crescimento da reivindicação pela participação e autonomia contra a forma de uniformizar e o desejo de afirmar a singularidade de cada região, a multiculturalidade torna-se a marca mais significativa do nosso tempo (idem).

A escola deveria, portanto, pautar-se na diversidade. A autonomia e a gestão democrática fariam parte da própria natureza do ato pedagógico. A escola deveria formar para a cidadania, pois “a gestão democrática da escola é um passo importante no passo da democracia. A escola não tem um fim em si mesma. Ela está a serviço da comunidade” (idem, p. 39).

Nesse marco conceitual, a principal característica da escola deveria ser a da autonomia. Para Martins, a ideia de autonomia da instituição escolar está associada à de autogestão pedagógica, que contém, no entanto, uma pluralidade de significados, utilizados por diferentes correntes políticas e pedagógicas. Nessa abordagem, a autonomia ou a “autogestão de escolas aparece como a possibilidade efetiva de se romper com a tradição centralizada, burocratizada e antidemocrática de administração, planejamento e avaliação no âmbito educacional” (2002, p. 47).

As experiências autogestionárias na educação têm se confrontado historicamente com os limites colocados pela normatização externa imposta pelo Estado, nos marcos de cada situação histórica em que as instituições educacionais estão inseridas. Assim sendo,

as escolas não podem ser completamente autônomas, pois uma autogestão que se refira não somente às técnicas e formas de ensino, mas também aos objetivos do ensino, não parece possível porque, se queira ou não, a escola continua sendo uma instituição a serviço de fins sociais determinados por amplo conjunto de fatores (idem).

Nas últimas décadas, o conceito de autonomia escolar vem sendo ressignificado, expresso em diretrizes de organismos multilaterais e programas de governo – que acaba por consagrar formas mais “livres” de organizar os sistemas educativos. O conceito de autonomia tem sido definido, grosso modo, como sinônimo de descentralização e desconcentração (idem). Se nasce articulada a partir de perspectivas libertárias, a autonomia é pensada, por sua vez, em algumas vertentes analíticas da sociedade, associada aos conceitos de eficiência, racionalização e competitividade.

No início dos anos 90, com a hegemonia neoliberal, o Brasil enfrentou a contradição entre demanda crescente e recursos escassos para a educação, o que impôs a necessidade de novas formas de financiamento, fazendo emergir o debate sobre a questão do *custo-aluno-qualidade* (Monlevade: 1997, p. 79).

As novas concepções trouxeram novamente à cena do debate reflexões sobre a questão da “eficiência” dos gastos e a necessidade de se introduzirem mecanismos que estabelecessem um “valor real” para as despesas com a educação pública, em consonância com um programa de reforma educacional apoiado pelo Banco Mundial (Cardodo & Lobo: 1999, p. 100).

1.5 – Algumas questões metodológicas

Este trabalho de pesquisa busca demonstrar a potencialidade do FUNDEB em se constituir, de fato, como um instrumento de universalização da educação básica e de melhoria da qualidade do ensino.

Trata-se de um objeto de estudo perpassado por grande interesse no debate acadêmico, social e profissional, posto que interferirá decisivamente no

desenvolvimento dos rumos das políticas públicas voltadas para a educação básica, envolvendo diferentes atores sociais e os três entes federativos: a União, os Estados e os Municípios. No campo da educação, este estudo visa atender às demandas dos três domínios definidos por Alves-Mazzoti: “para a construção do conhecimento, para a prática profissional e para a formulação de políticas públicas” (1998, p. 159).

No que concerne à metodologia a ser adotada, começamos a defini-la procurando resgatar a afirmação do sociólogo Raymond Boudon, para quem “o tipo de método utilizado dependente não apenas das preferências pessoais do pesquisador, mas também das questões que ele coloca” (Boudon *apud* Hirano: 1979, p. 16). Assim, longe do rigor da definição de uma única metodologia a nortear o andamento da pesquisa, pretendemos empregar diferentes instrumentais metodológicos que permitam alcançar o resultado proposto.

Segundo Isaiah Berlin (1983), o abismo mais profundo que divide os estudos humanísticos, em geral, daqueles considerados científicos (pelo menos no que se refere à tradição racionalista/empirista das ciências exatas) está na perspectiva do observador externo e a de ator, o que resulta em uma diferença entre o conhecimento factual e a compreensão. Os dotes de que necessitam os cientistas sociais são diferentes dos que fundamentam a prática dos pesquisadores das ciências naturais. Para ele, enquanto estes últimos têm de abstrair, generalizar, idealizar, qualificar e dissociar ideias normalmente associadas, os primeiros

Por outro lado, descartamos certas interpretações subjetivistas, que percebem as obras historiográficas como obras de literatura, fundadas no irracionalismo, e que representam mero estilo literário, a exemplo do que exprimiu Hyden White. Tem certa razão Rusen, para quem a presença de um método pode assegurar a validade da pesquisa nas ciências sociais. A incorporação da teoria promoveria uma autorreflexão do pensamento, capaz de dar consistência ao resultado do trabalho do pesquisador (2001, p. 96-7)

Fugindo das amarras das chamadas “condições objetivas” e da fluidez do subjetivismo, tão presente na ciência pós-moderna, busca-se compreender, de fato, o sentido da ação política posta em prática pelos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, quanto aos rumos das políticas educacionais, especialmente no tocante à educação básica. Deveremos falar também em “sentidos” dessas ações, porquanto nos debruçaremos sobre a composição política e social do governo, bem como dos

compromissos assumidos por ele diante da pluralidade dos atores sociais que se relacionam com o Estado Nacional brasileiro.

Sendo assim, não nos parece correta a percepção de que esse ou aquele governo ou ator social esteja preso de tal modo às condicionantes sociais determinantes, a ponto de anular quaisquer alternativas que podem ser gestadas dentro da própria ordem e que estabeleçam conflitos parciais e localizados com a própria ordem.

Concordamos com Przeworsky, para quem falta à análise marxista uma teoria da ação capaz de proporcionar os microfundamentos de sua teoria da história, ou seja, “uma explicação das ações individuais sob condições particulares” (1989, p. 17). Não se trata de uma explicação qualquer, mas daquelas que permitem que os homens escolham, ainda que entre alternativas limitadas.

Esse autor afirma que, para se interpretarem as políticas governamentais, especialmente a lógica das escolhas apresentadas ao movimento socialista, por meio da sociedade capitalista, dentro das possibilidades históricas presentes, é preciso perceber as relações sociais

como estruturas de escolhas disponíveis, em cada momento da história, aos agentes históricos considerados individual e coletivamente, sendo que essas estruturas de escolhas constituem, por sua vez, resultados de estratégias adotadas anteriormente por forças políticas. Assim, o comportamento é analisado como ação estratégica, orientada para objetivos, baseada em deliberações, adotadas em função das alternativas percebidas e resultante de decisões. (idem).

Para Weber, teórico da ação social e da ciência compreensiva, “a ação social é (...) uma ação na qual o sentido sugerido pelo sujeito ou sujeitos refere-se ao comportamento de outros e se orienta nela no que diz respeito ao seu desenvolvimento” (1995, p. 400)

Nesse sentido, o papel do cientista social seria o de buscar compreender racionalmente o sentido dessas ações. Compreender significa buscar a apreensão do sentido e das conexões de sentido das ações. Assim, “todo artefato, como uma máquina, por exemplo, se compreende e se interpreta, no final das contas, a partir do sentido que a ação humana atribui à sua produção e ao seu uso” (idem, p. 402).

No âmbito da análise das questões de Estado, Weber se opõe à corrente funcionalista, porque entende que, “para a sociologia, não existe uma personalidade

coletiva em ação. Conceitos como Estado, Nação e família se referem unicamente ao desenvolvimento, numa determinada forma de ação social” (idem, p. 408).

O autor afirma que “um Estado moderno é entendido como um complexo de uma específica ação e atuação humanas em conjunto, é um conjunto complexo da interação humana” (idem).

Tomando-se a discussão acima como referência e dialogando com a ciência histórica, compreende-se a atividade da observação como a busca da apreensão dos vestígios do passado, através da análise que busca “reconstituir um encadeamento retrospectivo” (Ricoeur: 1968, p. 26). Ele observa que “consiste a objetividade da história, precisamente, na renúncia à coincidência, à revivescência, nessa ambição de elaborar encadeamentos de fatos ao nível de inteligência historiadora” (idem). Nesse contexto, entra em cena a prática concreta do pesquisador, ou seja, a técnica. A pesquisa universitária exige instrumentos capazes de transformar o objeto em algo inteligível. A história é, portanto, mediatizada pela técnica.

Michel de Certeau (2007) diz que o historiador faz da pesquisa sobre os resíduos da história (os dados) o seu ofício. Ao artificializar a natureza, participa do trabalho que transforma a natureza em ambiente e, assim, modifica a natureza do homem. Suas técnicas o situam, precisamente, nesta articulação. Passaria, daí, do dado ao criado.

A abordagem dialética é necessária porque é preciso analisar o processo de formulação e de implantação dessa nova forma de financiar a educação básica no Brasil, procurando entendê-la não como uma dádiva do Estado ou, especificamente, do governo Lula ou, ainda, da imposição de uma ordem econômica de instituições acima do jogo de forças reais da sociedade, mas como resultado de um processo de lutas, desenvolvidas nas últimas décadas por movimentos sociais da educação, incorporada por um governo baseado no campo das forças populares, mas inserido numa conjuntura e numa ordem social fortemente marcada pela hegemonia do pensamento e das instituições neoliberais. Seu conceito mais elementar é o diálogo entre posições conflitantes. Segundo Richardson, “o núcleo da dialética, sua essência, continua a ser a investigação das contradições da realidade, pois é essa a forma propulsora do desenvolvimento da natureza” (1999, p. 45).

Portanto, é dessas contradições que envolvem diferentes forças sociais na luta pela hegemonia da sociedade que emergem novas políticas públicas oriundas da institucionalidade, como o Fundeb, por exemplo.

Partiremos de um primeiro movimento síntese – concreto – em que pretendemos fazer um mapeamento descritivo das narrativas em torno da política educacional e do financiamento da educação que fundamentam a criação do fundo. Procuraremos identificar o ambiente socioeconômico e político que envolve o fenômeno em tela, no sentido de fazer distinguir seus traços característicos, as ideias predominantes no âmbito das políticas educacionais, em termos internacionais e nacionais, e os movimentos que antecederam o processo de constituição do Fundeb. Propusemo-nos a analisar as diferentes narrativas acerca dos modelos educacionais propostos, compreendendo que, ao invés de se tratar de uma luta para desvendar o “real” e fazer emergir a “verdade”, buscamos perceber as relações entre as hegemonias e contra-hegemonias presentes nas disputas pelos rumos do Estado e das políticas educacionais e compreender os sentidos da ação humana.

Em um segundo momento, o abstrato, procedemos a uma análise detalhada do financiamento da educação brasileira, para identificar seus elementos constitutivos e as variáveis que interferem em seu funcionamento. Procuramos reconhecer os traços característicos do Fundeb e analisar a sua efetiva implementação, no que diz respeito às questões mais candentes e relacionadas aos objetivos deste trabalho - o aumento ou não do número de vagas decorrente da mudança na cesta de investimentos governamentais, a ampliação ou não das inversões em educação, a correlação entre os dispêndios na educação básica e outras modalidades da educação, a questão do gasto por aluno e a efetiva melhoria da qualidade do ensino e o comportamento do investimento na educação básica, no tocante às desigualdades regionais. Tratamos de uma confrontação entre os dados coletados na pesquisa e os pressupostos contidos no primeiro movimento.

O terceiro momento, produtor de uma síntese, apresenta um apanhado geral em torno das questões acima apresentadas e relacionadas aos pressupostos no primeiro momento (movimento). Será feito um profundo balanço do Fundeb, em seu processo constitutivo, e, à luz dos primeiros resultados apresentados, pretendemos verificar que tendências podem ser percebidas sobre o investimento em educação a partir do paradigma que consubstancia o fundo e as possibilidades de ele se constituir, de fato, em um novo momento de intervenção do Estado brasileiro, no âmbito da educação, no sentido de prevalecer uma escola pública e de qualidade para todas as crianças e adolescentes de nosso país.

Como fio condutor metodológico, adotamos o método histórico-crítico. Trata-se de uma prática de pesquisa que propõe uma interação entre o conteúdo e a realidade concreta, visando à transformação da sociedade, através da ação-compreensão-ação do educando, que enfoca os conteúdos como produção histórico-social de todos os homens. Como superação das visões não críticas e crítico-reprodutivistas da educação.

Na visão de Saviani, esse método nasce da dialética de elaboração do conhecimento científico, cuja base são o materialismo histórico de Marx e a teoria histórico-cultural de Vygotsky. Desse espectro, nasce a “pedagogia histórico-crítica”, que tem o objetivo de trabalhar com os conhecimentos sistematizados a partir da realidade social em que estão inseridos. Na prática do interior da escola, isso significa articular-se em torno da realidade do aluno.

A pedagogia histórico-crítica se constitui em oposição às teorias não críticas, que são a pedagogia tradicional, a pedagogia nova e a tecnicista. Entretanto para a superação dessas teorias, Saviani questiona se é possível uma teoria da educação que capte criticamente a escola como instrumento capaz de contribuir para superar a questão da marginalidade e da pobreza.

Para a superar as vertentes reprodutivistas da ordem social, no âmbito escolar, o autor salienta a necessidade de se elaborar uma pedagogia pensada, inicialmente, como “revolucionária”, transformadora, oposta às “pedagogias compensatórias” e que viam a educação na perspectiva de reequilibrar as desigualdades sociais, bem como a todas as correntes reprodutivas da ordem social (idem, 1987, p. 66).

É nessa perspectiva que se situa este trabalho: a perspectiva histórico-crítica, articulando a política educacional com o contexto histórico-social e econômico, que demarca as relações sociais e as políticas públicas estatais como um todo, procurando compreender o papel dos saberes socialmente produzidos, as condições dessa produção, como se manifestam e as transformações porque passam os sistemas educacionais contemporâneos.

O plano de pesquisa em tela constitui-se da operação do projeto de estudo e a sua consequente planificação (estruturação minuciosa), com a construção de instrumentos operacionais (variáveis) e a elaboração de instrumentos de coleta de dados coerentes com as referências escolhidas pelo pesquisador e dos objetivos propostos na formulação do tema (Hirano: 1979, p. 102), ou seja, com a necessidade de se investigar a criação do Fundeb e a universalização da educação básica envolta numa série de consensos e

dissensos em torno da sua efetiva execução, tema da pesquisa. Mas que consensos e dissensos são esses?

Em primeiro lugar, um consenso que se localiza em torno da necessidade de universalizar o acesso à educação como um todo, no sentido de que ele se constitui como um instrumento fundamental para o desenvolvimento do país, sem o qual a nação terá dificuldade de se inserir no novo mundo originário da chamada “sociedade da informação”. Em segundo lugar, no sentido de que o FUNDEB, apesar de suas limitações, deverá contribuir para combater as desigualdades sociais e regionais no território nacional (Correio Web, 2007). Em terceiro lugar, consenso no sentido de que a ampliação do acesso à educação básica pode se constituir peça decisiva para a ampliação do exercício da cidadania ao criar melhores condições para a busca da coesão social, “criando laços sociais em nome da solidariedade, respeitando-se a dignidade do ser humano” (Delors: 1998, p. 229).

E os dissensos em torno do Fundeb? Podemos identificá-los em maior quantidade que os consensos, porém, agrupando-os em três vertentes: quanto à sua estrutura e destacada por Davies (2005, p. 24) quanto à concepção do Fundeb como um fundo de financiamento da educação em si, percebido como uma política de caráter provisório, focalizador, fiscalista e corporativista; quanto à sua eficácia, relacionada com a capacidade do fundo em atender à demanda prevista, ou seja, o aumento no número de 30.2 milhões de estudantes, antes cobertos pelo FUNDEF, para cerca de 48,1, sem trazer prejuízo para o ensino fundamental (Souza: 2006, p. 03), e quanto a sua eficiência, com a definição sobre como deve ser tratado o tema da universalização dentro das políticas educacionais vigentes, quando esta precisaria estar articulada com a construção de políticas voltadas para fortalecer a qualidade da educação pública, com foco na permanência, com sucesso, no interior do sistema escolar (Oliveira & Araújo: 2005, p. 06).

Há, no entanto, que se questionar: será que existem efetivamente consensos? Será que conceitos como “qualidade” da educação, “universalização” do acesso, “igualdade” no acesso à educação e “coesão social” representam, efetivamente, ideias comuns ou se constituem apenas como pontos de partida para caminhos diferenciados que levam aos próprios dissensos?

Inicialmente, para responder a todas essas questões, é preciso proceder a uma reconstituição histórica do processo de construção do Fundeb (e a teia de fatos que a

compõem), por meio de fontes primárias e secundárias, em que se localizam os diferentes matizes que influenciaram na sua definição.

O trabalho com as fontes é o ponto de partida da pesquisa, porquanto elas constituem produções humanas, ou seja, testemunhos que possibilitam compreender a vida das pessoas, em registros construídos por homens e mulheres com específicas relações de espaço-tempo. Saviani (2004) assevera que as fontes constituem o ponto de partida da construção historiográfica. É delas que brotaria o conhecimento que produzimos a respeito da história.

Nossa pesquisa apresenta, claramente, um enfoque qualitativo. A pesquisa qualitativa se caracteriza por possibilitar uma “compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas (...) em lugar da produção de medidas quantitativas de características ou comportamentos” (Richardson: 1999, p. 91).

Quando falamos de “compreensão” de significados e características situacionais, somos provocados a buscar meios que nos permitam apreender esses signos e caracteres, utilizando técnicas de interpretação, o que nos remete ao campo da hermenêutica, entendida como uma análise da compreensão a partir da natureza da linguagem construída e das condições que fundamentam as relações entre o falante e o ouvinte.

Segundo Hermann, a hermenêutica tem a função de tornar explícito o implícito, de descobrir a mensagem, de torná-la compreensível. Para isso, recorre à linguagem, que aparece no contexto

do qual emergem possíveis de sentidos verdadeiros, como é próprio da interpretação, algo que não é reconhecido na perspectiva positivista e racionalista. Ao inserir-se no mundo da linguagem, a hermenêutica renuncia à pretensão de verdade absoluta e reconhece que pertencemos às coisas ditas, aos discursos, abrindo uma infinidade de interpretações possíveis (2002: 24).

Portanto, a partir da percepção de Schleiermacher⁸, podem-se distinguir quatro distinções básicas da compreensão: a gramatical (a partir do conhecimento da totalidade da língua do texto ou discurso), a técnica ou psicológica (a partir do conhecimento da

⁸ Friedrich Schleiermacher (1768-1834) reformulou o conceito de hermenêutica, rompendo com as perspectivas mitológica e medieval, tendo buscado o esboço de uma teoria geral da interpretação. Sua principal obra foi “A arte e a técnica da interpretação”.

totalidade da intenção e dos objetivos do autor), a compreensão comparativa (que se apoia em conhecimentos objetivos, gramaticais e históricos, deduzindo o sentido a partir do enunciado) e a compreensão divinatória - que resulta de uma adivinhação imediata ou apreensão imediata do sentido de um texto.

Coerentemente com o que está posto até agora, o trabalho ganha aqui o concurso do clássico método divinatório, posto que, a partir da tentativa de compreender os fatos, os dados e as interpretações até agora realizadas em torno da política e do financiamento da educação básica no governo Lula da Silva, sofre forte pressão para que busquemos indicar tendências, possibilidades e caminhos que poderão ser gerados em torno do que está posto em prática. Entrará, portanto, a perspectiva analítica do autor do trabalho, no processo de interpretação dos dados e das narrativas construídas por outros sujeitos.

Nesta pesquisa, pretendemos examinar as experiências dos sujeitos investigados no período pesquisado, especialmente os gestores públicos envolvidos na construção do FUNDEB ou na sua execução. E como se isso ocorre? Através de uma pesquisa documental nos arquivos oficiais dos diferentes órgãos públicos, focalizando a análise da adequação de suas legislações ao FUNDEB, e da participação em eventos (seminários, reuniões, congressos) promovidos pelos diferentes segmentos sociais envolvidos no processo.

Na sequência, tem-se posto em ação uma pesquisa bibliográfica em livros, textos, artigos de jornais e na internet, documentos produzidos pelas instituições públicas, especialistas e movimentos sociais envolvidos no debate sobre a criação do FUNDEB, com vistas a construir as categorias de análise, ou seja, aprofundar a fundamentação teórico-metodológica em torno da construção dos chamados “eixos básicos” da investigação.

Em seguida, iniciamos uma abordagem analítico-descritiva de dados já coletados no âmbito de instituições e trabalhos já realizados por pesquisadores. Aqui, concentramo-nos na análise das informações contidas em relatórios produzidos por instituições como o Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP), o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA, o Ministério da Educação, as organizações sociais, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE, o Movimento Todos pela Educação – TEM, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e pesquisas acadêmicas.

A coleta dos dados terá como amostra o Brasil, referente aos anos de 2003 a 2009 – no tocante ao período do governo Lula da Silva, de transição do FUNDEF para o Fundeb, e de 2010 como projeção - e será seguida de sua consequente tabulação e das análises necessárias à confirmação da hipótese afirmada anteriormente, para compor a peça-chave do relatório final da pesquisa. Assim, serão tratados, à luz do método analítico-descritivo, o quadro de evolução de matrículas (para confirmar a hipótese da tendência à universalização do acesso), a evolução dos gastos gerais com a educação básica e a evolução do “gasto por aluno”.

No segundo capítulo, pretendemos analisar a evolução da política educacional nos anos 1990, nos marcos das reformas neoliberais da educação, e fazer um balanço histórico das transformações que houve nas políticas públicas para a educação básica, em nosso país, nos marcos do modelo federativo definido pela Constituição de 1988, as disputas entre os diferentes atores sociais da educação em torno do modelo hegemônico de gestão do Estado, e a política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso, em relação à trajetória recente da política de financiamento da educação básica no país, com destaque para a criação do Fundef.

No terceiro capítulo, faremos uma abordagem acerca das mudanças ocorridas no cenário político do país que levaram à eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do debate programático no tocante ao papel do Estado como promotor das políticas sociais e uma análise do caráter transitório do novo governo, na perspectiva da construção de um novo modelo de Estado. Em seguida, procederemos a uma análise da política educacional do governo Lula da Silva, com enfoque nas novas formas de governação da educação, no Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE e, especificamente, do Fundeb como modelo de financiamento da educação básica. Em destaque, a análise da evolução dos gastos educacionais do governo Lula em comparação com o governo Fernando Henrique Cardoso.

No quarto capítulo, enfocamos o processo de mudança ocorrido do Fundef para o Fundeb, no tocante à evolução do gasto por aluno, o impacto deste no financiamento da educação como um todo e em torno dos limites do gasto por aluno no Fundeb no contexto do debate sobre o *custo-aluno-qualidade*.

No quinto e último capítulo, versaremos também sobre o papel do Fundeb no que diz respeito à evolução do quadro de matrículas, e buscaremos identificar o impacto desse no que concerne ao equacionamento das desigualdades regionais na educação,

especialmente em relação ao gasto por aluno. Isso requer minuciosa análise dos dados quantitativos contidos nos relatórios e nos documentos oficiais.

Para fazer a análise dos dados, tomamos algumas decisões de ordem metodológica necessárias à orientação do trabalho. Em primeiro lugar, trabalhamos com dados consolidados entre 2006 e 2009 e, em determinados itens, com estimativas para 2010, ano em que este trabalho ainda estava em curso. Não poderíamos abrir mão dos dados desse ano visto que o Fundeb encontra-se em início de implantação, sendo necessária a análise do ano em curso, nos itens em que, de fato, pode-se estabelecer comparação com os anos precedentes.

Em segundo lugar, no tocante ao índice de atualização monetária a ser utilizado, optamos pelo INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, que mede a inflação de uma cesta de consumo das famílias com renda de até oito salários mínimos para as onze regiões metropolitanas do país. Optamos pelo citado índice, porque as despesas com educação, que são basicamente de gastos com pessoal, situam-se nessa faixa de consumo, para fugir da adoção do IGP (Índice Geral de Preços) da Fundação Getúlio Vargas – FGV, geralmente utilizado nesse tipo de estudo, em virtude de sofrer influência das flutuações do câmbio e do mercado financeiro.

Esses, portanto, são os referenciais teórico-metodológicos do trabalho em curso. No próximo capítulo, trataremos dos marcos político-institucionais e econômicos que influenciaram as políticas educacionais dos anos 1990, à luz dos documentos oriundos dos organismos internacionais. No Brasil, o governo Fernando Henrique Cardoso pôs em prática a ideologia da descentralização, do gerencialismo e da focalização dos gastos em educação no ensino fundamental, cujo maior fruto foi o Fundef, a respeito do qual teceremos algumas considerações na sequência.

2 – A DÉCADA DE 1990: OS ANOS NEOLIBERAIS

2.1 – Constituição, descentralização da educação e reforma do Estado

Neste capítulo, pretendemos desenvolver uma análise sobre a política educacional brasileira, na década de 1990, profundamente marcada por um contexto sócio-histórico de redemocratização do país, da crise fiscal do Estado, da crise do paradigma socialista, no âmbito do pensamento de esquerda, do discurso globalizante, das reformas neoliberais e, mais especificamente, as reformas educacionais e, nesse contexto, de intensas lutas sociais que envolveram os movimentos sociais ligados à educação em defesa da escola pública.

Com a Constituição de 1988, ocorre um significativo processo de reorganização do Estado brasileiro, a partir do desmonte do chamado “entulho autoritário” (ou seja, o conjunto de legislações impeditivas do exercício das liberdades democráticas) e do redesenho do papel dos entes federativos no país. Como característica principal desse modelo, um processo de descentralização administrativa, a partir da transferência de responsabilidades (mais do que de recursos) da União para as unidades subnacionais de poder, percebido como movimento democratizador, em oposição ao modelo centralista dos chamados “anos de chumbo”.

As demandas sociais, fortemente presentes na Constituição de 1988 – mesmo elaborada sob hegemonia do pensamento liberal-conservador representado pelo chamado “centrão” da Constituinte – manifestaram-se com força, no processo político, desde então, limitadas, no entanto, em seu atendimento, pela coincidência entre a redemocratização e a profunda crise fiscal do Estado brasileiro.

As respostas das elites nacionais à crise fiscal do estado se deram em torno do receituário neoliberal, proposto a partir do chamado “Consenso de Washington”, marcado profundamente pela ideia do ajuste fiscal, da redução do papel do Estado e da desregulamentação, o que resvalou numa atitude restritiva mesmo ao atendimento dos direitos previstos na norma constitucional.

O governo Collor, procurando aplicar *ipsi literi* o receituário neoliberal, naufragou em virtude de sua incapacidade de constituir uma base social e política para as medidas de impacto de desmonte do Estado Desenvolvimentista, deixando as “reformas” a meio caminho. Após seu impeachment e durante o governo de Itamar

Franco, embora se mantendo intacto o ideário reformista dos anos 1990, foram retomados espaços de mediação entre o Estado e os diferentes segmentos da sociedade, o que resultou de um conjunto de pautas negociadas entre governo e sociedade, a exemplo do Pacto Nacional de Valorização dos Profissionais em Educação.

Foi, porém, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, que o ideário neoliberal e reformista retomou fôlego, com a implantação de uma agenda articulada em torno do *PDRAE – Plano Diretor para a Reforma Administrativa e do Estado*, cujo propósito era o de tornar mais “eficiente” a máquina pública, ao transferir parte das atribuições do poder público para o setor privado e a sociedade e estabelecer mecanismos gerenciais na gestão dos serviços oferecidos pelo governo.

No campo da educação, o governo Cardoso merece ser referenciado em torno de três questões fundamentais:

a) o ideário descentralizador, com a transferência de responsabilidades da gestão educacional para os estados e os municípios e um claro fortalecimento dos gestores escolares como principais agentes responsáveis pela qualidade do sistema.

b) A política de focalização no ensino fundamental, que colaborou com a ampliação do acesso a essa etapa de ensino, o que não significou, necessariamente, a garantia de permanência do aluno em sala de aula, sobretudo aprendendo. Além disso, destaca-se o estrangulamento ocorrido com a educação infantil, a forte pressão exercida sobre o ensino médio, pelo aumento do número de concluintes na etapa anterior de ensino, e o processo de privatização da educação superior, com a expansão das matrículas nessa fase, que aconteciam, clara e preferencialmente, através das faculdades particulares.

c) A crença de que o problema fundamental do mau desempenho dos estudantes no país e da baixa qualidade da maioria das escolas da educação básica tem como ponto de partida não a falta de recursos para financiá-la, mas a má gestão das escolas e das redes (o que pode ser resolvido com mudanças gerenciais).

Assim, o governo Cardoso pode ser acusado de muita coisa, menos de ter uma política clara para o sistema educacional. A gestão de Paulo Renato de Souza, ministro durante oito anos e quadro técnico oriundo do Banco Mundial, procurou situar

muito claramente a política educacional nos marcos das reformas neoliberais e dos paradigmas sugeridos pelos organismos internacionais. Foram atingidas metas propostas pelo governo, o que não significa que as demandas educacionais apresentadas pela sociedade brasileira foram atendidas. É o que veremos a partir de agora.

2.1.1 – Um modelo federativo brasileiro para a educação

Nos anos 90, um dos fatores determinantes nos rumos da política educacional brasileira foi a descentralização administrativa, que emergiu após a Constituição de 1988, cujos parâmetros de organização do Estado apontam para a constituição de um modelo de perspectiva descentralizante e de viés municipalista.

Dentro de um movimento pendular e em nível da administração pública, historicamente, o Estado brasileiro tem manifestado tendência ora para a centralização do poder, ora para a descentralização. Os últimos passos desse movimento apontaram para a construção de um modelo descentralizante, na medida em que as forças sociais que se tornaram hegemônicas na luta contra a ditadura militar e na conformação da reorganização do Estado após o período ditatorial apontaram a descentralização como um dos caminhos da democratização das relações entre o poder público e a sociedade, dentro de uma cultura política claramente municipalista (Lagemann: 1995, 330).

Segundo Arretche, durante o regime militar, as relações intergovernamentais do Estado brasileiro eram “na prática muito mais próximas às formas que caracterizam um Estado unitário que daquelas que caracterizam as federações” (2000, 45).

No Brasil, a hegemonia da concepção descentralizante se desenvolveu nos anos 1980, no escopo de um contexto internacional movido por experiências exitosas de democratização do Estado e de formas de democracia direta promovidas pela esquerda reformista europeia no poder (partidos social-democratas, verdes, comunistas), ao mesmo tempo em que se constitui um ingrediente das reformas neoliberais, associada a uma concepção de desregulamentação da economia e de uma maior eficiência na gestão dos negócios públicos.

O sistema federativo brasileiro apresenta um acentuado grau de descentralização, tanto em termos de sua organização política e institucional, quanto em sua estrutura tributária e fiscal. Entendida como transferência de poder decisório do Estado-nação para as instâncias subnacionais de poder (estados e municípios ou entidades e órgãos locais), a descentralização expressa, de um lado, tendências

democratizantes (participativas e de corresponsabilização) e, de outro lado, processos de modernização gerencial da gestão pública (em que a questão da eficácia é destacada).

Os principais beneficiados da descentralização fiscal foram os municípios. Os estados aumentaram sua posição em relação às demais esferas de governo em todo o período. Para Affonso (1995, p. 68), o que deve ser ressaltado é “a perda da capacidade regulatória da União, em um momento delicado de transição econômica, social e política” (1995, 68).

Mais de 10 anos depois de ser instituído, esse modelo entrou em crise. O federalismo brasileiro apresenta efeitos perversos, que têm levado à sua rediscussão, orientada por uma estratégia global de recentralização, com base em possíveis excessos descentralizatórios ocorridos. Esses efeitos perversos se expressam de várias formas, tais como “... a proliferação de municípios, a indisciplina fiscal de estados e municípios e a ‘guerra fiscal’ que adquiriu visibilidade recentemente” (Melo: 1997, 131).

A problemática do excesso de municípios não tem sido atacada, haja vista que prefeitos e vereadores se constituem em importante base de sustentação política para parlamentares ocupantes de cargos executivos majoritários. Esses, pelo contrário, têm desempenhado um tido papel considerável na criação de novos municípios⁹. A “guerra fiscal”, no entanto, mostra-se como o efeito mais perverso desse modelo descentralizador e é pauta central nos debates sobre a reforma tributária no país. Tal conflito entre estados e municípios ocorre, fundamentalmente, em virtude de incentivos fiscais e financeiros relacionados com o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), um tipo de imposto que, segundo indicou a Constituição de 1998, passou a ser de competência dos estados.

A crise fiscal do Estado Brasileiro, nos anos 1990, impôs uma agenda de maior intervenção da União na gestão financeiro-fiscal de estados e municípios e de aprofundamento do controle das despesas públicas, tendo como marco a elaboração da chamada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, responsável por um efetivo controle dos gastos governamentais nas três esferas do poder e a implantação do Fundo de Estabilização Fiscal – FEF, posteriormente transformado na Desvinculação das Receitas da União – DRU, que ofereceu ao governo autonomia para executar o equivalente a

⁹ A questão da indisciplina fiscal de estados e municípios tem sido recentemente abordada por leis de responsabilidades fiscal, que visam limitar os gastos das unidades subnacionais, a exemplo da *Lei Camata* (que limita os gastos das unidades da federação com funcionalismo público em até 60%) e da *Lei de Responsabilidade Fiscal*, que cria empecilhos para a execução de despesas por administradores públicos.

20% da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União até 2003. Entre os fatores mais importantes em um processo de restrição ao modelo federativo brasileiro, de viés recentralizador, podemos destacar:

I - A crise econômica dos anos 1990, que provocou um estrangulamento e um aumento da dependência financeira dos estados e municípios, em decorrência da recessão econômica e das altas taxas de juros, das renegociações das dívidas e do comprometimento de uma parte importante da receita líquida ao pagamento da dívida ao Governo Federal.

II - Criação de novos impostos e contribuições por iniciativa do Governo Federal, cujas receitas não são compartilhadas com Estados e Municípios. Entre eles, podemos destacar a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - CPMF (Lei n. 9.311 de 24 de outubro de 1996); a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE, o chamado Imposto sobre o Combustível (Lei n. 10.168 de 29 de dezembro de 2000), e a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - Cofins, devida pelas pessoas jurídicas (Lei Complementar 70 de 30.12.1991 e Artigo 18 da Lei 10.684/2003 de 01.09.2003).

III – A chamada Lei Kandir, ou Lei Complementar n.87, de 13 de setembro de 1996, que isenta as exportações de bens do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS - e compensa os estados pelas perdas os quais, desde então, não vêm sendo compensados adequadamente por essa isenção.

Outras medidas que podemos destacar foram a contenção de parte das transferências referentes aos Fundos de Participação, devido ao aumento do comprometimento do superávit primário gerado pelo governo federal, pelos estados subnacionais, a compressão dos investimentos públicos federais nas economias estaduais e o não cumprimento do Governo Federal referente à sua cota parte no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF.

No campo das políticas sociais, durante a década de 1990, também houve tendência a uma maior interferência da União, embora de diferentes formas. Na saúde, manteve-se o sistema descentralizado, mesmo com o governo federal no centro do arranjo cooperativo. Na educação, o Fundef representou um instrumento poderoso de

influência do Estado Nacional sobre o processo descentralizatório. Na assistência social, apesar de se manter a autonomia decisória dos municípios, um importante campo de ação se desenvolveu, numa perspectiva claramente centralizadora: os programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa-escola, por exemplo, em que os municípios cumprem apenas o papel de executores.

Segundo Almeida (2005, p. 38),

enquanto arranjos com diferentes graus de descentralização e a cooperação intergovernamental predominam nas áreas tradicionais de política social, as novas iniciativas dirigidas aos segmentos mergulhados na pobreza extrema re-introduziram a centralização da decisão, recursos e implementação na esfera federal.

Essas medidas levam à construção de um modelo federativo baseado numa “descentralização formal e numa recentralização real” (Amaral Filho: 2004, 17).

2.2 – Federalismo e descentralização das políticas para o ensino fundamental

No âmbito das políticas sociais, o sistema brasileiro de proteção social teve seu formato institucional radicalmente modificado, através de um processo de redefinição de atribuições. A esse respeito, Arretche destaca:

A existência de políticas deliberadas explícita e eficientemente desenhadas para obter a adesão dos governos locais é uma condição necessária ao sucesso de um processo amplo e abrangente de transferência de funções de gestão de políticas sociais. Isso implica dizer que, para obter resultados na transferência de atribuições, a ação política deliberada pode alterar substancialmente o peso e a importância de variáveis relacionadas aos atributos estruturais de estados e municípios e aos atributos institucionais das políticas (2000).

Sendo assim, a adesão dos governos locais à transferência de atribuições foi estimulada por um cálculo de custo-benefício em que, “quanto mais reduzidos os custos e mais elevados os benefícios implicados na descentralização, maior será [seria]a

propensão dos governos locais a aderirem a um processo de (re) definição de atribuições” (idem, 73).

O modelo federativo predominante no sistema brasileiro de proteção social constitui-se o que os especialistas definem como *marble cake*, caracterizado pelo desenvolvimento de ações compartilhadas por diferentes níveis de governo (Arretche: 2007, 273). No Brasil, tradicionalmente, a oferta de ensino fundamental é de responsabilidade dos estados e dos municípios, com a União cumprindo papel suplementar.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB, no tocante à organização educacional, prevê, em seu artigo 8º, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios organizem os respectivos sistemas de ensino em regime de colaboração. Cabe, então, à União, dentro desse sistema, a “coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais” (LDB).

2.2 – Neoliberalismo e as políticas do Banco Mundial

As políticas desenvolvidas no governo do Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) situam-se no âmbito da hegemonia do pensamento liberalizante e foram profundamente marcadas pela defesa da necessidade de se realizar a Reforma do Estado, vista como essencial para a retomada do desenvolvimento econômico do país, após um longo período de baixas taxas de crescimento econômico, além da busca da manutenção da estabilidade monetária, após o sucesso do Plano Real em 1994.

Na América Latina, o neoliberalismo emergiu nos anos 1990 como “solução” para os males causados pela crise fiscal do Estado. Segundo Sader,

seu surgimento está delimitado pelo esgotamento do Estado do Bem-Estar Social – onde ele chegou a se configurar – e, principalmente, da industrialização substitutiva de importações, ao estilo da CEPAL. A “crise da dívida” apenas acentuou os traços dessa crise de direção do processo de acumulação de capital, desdobrada ao longo da ‘década perdida’ (1998) .

Pode-se definir o Estado neoliberal por seus aspectos gerais, porém é preciso estabelecer qual a relação que ele desenvolve com o processo de reestruturação produtiva e de mundialização do capital, especialmente, na América Latina.

Assim, como o predomínio da *ideologia do mercado e da mercadoria livres* – no que se refere aos mecanismos de produção e circulação – e a *reforma do estado*, este acaba se internacionalizando por suas funções. A principal delas seria a de “...assegurar as condições de crescimento econômico ao nível mundial” (Martinez: 1997, p. 62).

Esse modelo de Estado tem sua base de apoio no grande capital transnacionalizado. Seu papel seria o de servir de instrumento de concentração e de acumulação, para que os agentes da mundialização da produção, do consumo e da submissão das formas de trabalho ao capital levassem essas relações a todos os recantos do planeta. As empresas transnacionais “são as que exigem maiores garantias do Estado e, ao mesmo tempo, seu desaparecimento” (idem).

A crítica ao estatismo esteve fortemente presente na agenda política desde o final dos anos 1980. Para Diniz, a nova agenda foi moldada como reflexo de fatores externos, como por exemplo, a crise do petróleo, do colapso do sistema financeiro internacional, da terceira revolução industrial e da globalização, que se traduziram na pressão das agências internacionais em prol de políticas de estabilização e de ajuste, que caracterizariam o debate público em âmbito mundial. Junto com esses, fatores como o “agravamento do processo inflacionário e a consciência da deterioração do antigo modelo de Estado” (Diniz: 1999, p. 175) transformaram-se “em um dos principais desafios que se impuseram” (idem, p. 176).

A defesa da Reforma do Estado aparece na maioria dos documentos oficiais do novo governo, com destaque para o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* de 1995, elaborado pelo Ministério da Administração e da Reforma do Estado, comandado por Luís Carlos Bresser Pereira. No documento, a crise de estagnação da economia brasileira tem uma de suas raízes encontradas na crise do Estado, em razão do modelo de desenvolvimento que governos anteriores haviam adotado. O modelo de Estado interventor, característico da época desenvolvimentista,

mostrou-se superado, vítima de distorções decorrentes da tendência observada em grupos de empresários e de funcionários, que buscam utilizar o Estado em seu próprio benefício, e vítima também da aceleração do desenvolvimento tecnológico e da globalização da economia mundial, que tornaram a competição entre as nações muito mais aguda. A crise do Estado define-se então como: (1) uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual

se reveste de várias formas: o Estado do Bem Estar Social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (e) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática (PDRAE, 1995).

Nesse sentido, o Estado deixa de ser entendido como o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, pela via da produção de bens e de serviços, para “fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (idem, p. 04).

Para combater as “*distorções e ineficiências*” do modelo desenvolvimentista/intervencionista, o documento deixa claro que “reformular o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí, a generalização dos processos de privatização de empresas estatais” (idem).

Juntamente com as privatizações, é proposta outra medida de impacto, “a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica”. O Plano chama esse processo de *publicização* (idem).

Essencialmente, a saída proposta pelo governo FHC é o reforço da “*governança*”, ou seja, a capacidade do governo do Estado – através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno - para uma administração pública “gerencial, flexível e eficiente” (idem, p. 05).

Tais mudanças são percebidas por Bresser Pereira como diferentes do reformismo neoliberal. Para ele, reformas como a privatização, a abertura comercial, o ajuste fiscal, a reforma gerencial da administração pública e a reestruturação do mercado de trabalho serão ou não neoliberais, dependendo “do seu caráter mais ou menos radical, do seu caráter dogmático ou não dogmático” (Pereira: 1999, p. 79).

Adepto do modelo gerencial, proposto como alternativo ao fundamentalismo de mercado, Bresser Pereira advoga a tese do esgotamento desse, em virtude da sua incapacidade de construir uma base de sustentação na sociedade. Para ele, o neoliberalismo

teve fôlego curto. (...) Quando ficou claro para as elites dominantes a falta de apoio político na sociedade para as teses neoliberais, iniciou-se uma nova fase no reformismo estatal em que o pêndulo

passa para o fortalecimento do Estado, ao invés de sua redução ao mínimo (idem).

Sobre a essência dessas reformas, ele as apresenta com clareza: “tornar a economia nacional mais estável e o Estado mais eficiente e democrático.” (idem, p. 89).

De uma maneira mais geral, podemos citar como exemplo o programa nacional de privatizações posto em prática pelo governo Cardoso, que reestruturou, praticamente, todos os setores estratégicos da economia brasileira, a exemplo do sistema Telebrás, do setor energético, de mineração, entre outros.

As privatizações foram seguidas da implantação de um sistema regulador, centralizado na figura das chamadas *agências reguladoras*, que são órgãos criados pelo governo, para fiscalizar os serviços prestados por empresas privadas que atuam na prestação de serviços públicos. Elas são dotadas de autonomia política, financeira, normativa e de gestão, adotaram o modelo de formar conselhos compostos por profissionais altamente especializados em suas áreas, com independência em relação ao Estado, e detêm poderes de mediação, arbitragem e de traçar diretrizes e normas.

No campo da educação, o novo modelo de gestão proposto avançou, embora talvez não na dimensão esperada pelo seu formulador. No campo do ensino fundamental, a União manteve seu caráter suplementar e fez avançar um processo de descentralização em larga escala, com ações de programas de transferência direta de recursos, como o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE.

Esse Programa foi criado em 1998, com um triplo objetivo: “descentralizar a execução dos recursos federais, reformar a autonomia gerencial e a participação social das unidades escolares e, finalmente, contribuir para a melhoria da infra-estrutura física e pedagógica das escolas” (BRASIL, MEC, INEP: 1998, p. 03). Trata-se de um programa que institucionaliza o repasse de recursos diretamente para as escolas, sem a intermediação dos estados e dos municípios, com recursos oriundos do Salário-Educação Quota Federal, distribuído através do FNDE, que repassa os recursos mediante convênios firmados com as escolas estaduais e municipais, que tenham suas unidades executoras, como o Caixa Escolar, Conselho, Associação de Pais, e que abram uma conta bancária especialmente com esse fim. A unidade executora é pensada como um órgão criado pela comunidade escolar para administrar os recursos públicos destinados à educação. Os recursos do PDDE podem ser utilizados para a aquisição de material, para o desenvolvimento de projetos pedagógicos e a melhoria das instalações e de outras atividades escolares.

2.3 - Trajetória recente da Política de Financiamento da Educação Básica no Brasil

No Brasil, a luta pelo direito à educação pública e gratuita tem feito um longo percurso, que se intensificou após a instalação do regime republicano. Trata-se, sobretudo, de uma luta que consiste, segundo Oliveira, na “compulsoriedade e na gratuidade da educação, tendo várias formas de manifestação, dependendo do tipo de sistema legal existente em cada país” (2001, p. 15). A gratuidade é a contrapartida da obrigatoriedade de o cidadão frequentar a escola e da obrigação do estado de fornecê-la a todos, sendo que a premissa da gratuidade está incorporada, inclusive, aos programas de organismos internacionais, como a ONU (idem, p. 16).

Do ponto de vista da legislação brasileira, a obrigação que o Estado tem de oferecer gratuitamente a escola primária esteve garantida na Constituição Imperial de 1824, que é restrita aos cidadãos, em um país de escravos (idem, 17). As Constituições de 1934, 1946, 1967 e 1988 estabeleceram e consolidaram que o Estado deveria financiar a educação. A base dessa obrigação é a vinculação de parte das receitas dos impostos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino público, embora essa temática tenha estado sempre sob tensão, como reflexo das disputas entre as forças sociais ligadas à defesa da escola pública e aos interesses privatistas. Com o golpe de 1964, essa vinculação foi flexibilizada.

Nos anos 1970, derrotado o projeto nacional-popular, estava no auge a teoria do capital humano, a partir da qual a teoria econômica se constituía como fundamento dos objetivos educacionais definidos pelo Estado Desenvolvimentista. Sob influência dos organismos internacionais, como a UNESCO e a CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina, as políticas educacionais tinham como referência a necessidade de potencializar os indivíduos através de sua capacitação para a ampliação da produtividade e da riqueza.

Segundo Pires, os defensores desse paradigma caminhavam para a afirmação de que “a educação é um requisito fundamental para o desenvolvimento econômico”, conduzindo a ideia de que seria necessário “os governos adotarem políticas explícitas para a ampliação do acesso da população ao ensino formal” (2005, p. 75). Na visão oficial do Estado autoritário, a educação se postava a serviço do expansionismo econômico.

Sob os militares, o Estado Nacional privilegiou, no orçamento da União, as áreas diretamente ligadas à reprodução do capital, como os investimentos em infraestrutura, incentivos fiscais e subsídios às empresas, nos marcos do projeto do *Brasil Potência*. As grandes metas da política educacional do regime militar não foram atingidas, entre elas, a universalização e a ampliação da escolarização obrigatória no 1º Grau, que não foram atingidas porque as verbas para a educação foram minguando, ao longo do período (1964-1985), no contexto de uma política com forte viés privatizante.

Segundo Germano (1994), foi a partir do golpe de 1964 que empresas educacionais alcançaram notável expansão, que ocorreu na medida em que o Estado criou mecanismos de ordem legal que abriram espaço à iniciativa privada.

As lutas pela democratização do ensino, que tiveram início no período de “distensão” e se desenvolveram no final dos anos 1970 e nos anos 80, acabaram por impor limites aos interesses privatistas na educação, tendo como principal vitória dos setores ligados à defesa da educação pública no período a aprovação pelo Congresso Nacional, em 1983, da chamada *Emenda Calmon*, que restabelecia a vinculação automática das verbas para o ensino. Segundo a emenda, a União deveria investir, ao menos, 13% de seus recursos, e os Estados e Municípios, 25% da receita resultantes de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Cunha assevera que

foi uma vitória das forças políticas que lutam pela democratização do ensino em nosso país. Mesmo sendo uma vitória parcial (pois não se especifica que esses recursos devem ser destinados ao ensino público e gratuito) a tecnoburocracia tudo fez para eliminar essa conquista. Primeiramente, adiou a vigência da emenda constitucional (...) depois, o presidente-general Figueiredo enviou ao Congresso um projeto de regulamentação que visava minimizar os efeitos da emenda: de um lado, retirava impostos que estariam sujeitos à aplicação dos 13% (...) do outro, considerava como manutenção e desenvolvimento do ensino coisas que nada tinham a ver como o espírito da emenda, desde escolas militares até treinamentos de funcionários dos bancos oficiais e formação de diplomatas. Ou seja: regulamentar para nada ou pouco mudar (Cunha & Góis, 1985).

No decorrer da década de 1980, os embates se aconteceram, principalmente, em torno do processo de elaboração da nova Constituição do país, já no governo do Presidente José Sarney. Em 1987, instalou-se o Congresso Nacional Constituinte, palco de grandes disputas em torno das questões ligadas à educação.

Na Constituição de 1988, a educação aparece, pela primeira vez, como parte da declaração dos direitos sociais¹⁰. Também, na Carta de 1988, a creche e a pré-escola passam a ser reconhecidas como um direito de todos e dever do Estado, além de estabelecer a oferta de ensino noturno regular por parte do Estado, da previsão dos programas suplementares às atividades escolares e oferta de material didático-escolar, bem como o atendimento prioritário à criança e ao adolescente.

Mais especificamente no tocante ao financiamento, o artigo 212 da Constituição Federal vincula a receita de impostos da União (18%, no mínimo), dos Estados e dos Municípios (25%). A Carta de 1988, em suas disposições transitórias, no art. 60, subvinculava, nos dez primeiros anos da sua promulgação, 50% dos recursos oriundos do poder público para a erradicação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental.

Em 1996, esse artigo foi alterado, subvinculando não menos que 60% dos recursos dos estados e dos municípios para a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental e a valorização do Magistério, tendo os recursos da União função supletiva e recursos oriundos da arrecadação de Estados e Municípios como base.

Segundo Melchior,

A emenda enviada pelo Poder Executivo foi a forma encontrada para livrar a União do dispositivo do artigo 60 das Disposições Transitórias, que a obrigava a aplicar no ensino fundamental, pelo menos, 50% dos recursos vinculados dos impostos, previstos no artigo 212 (1997).

Em 1989, os debates em torno dos rumos da educação no Brasil foram carreados para a disputa presidencial, e foi vitorioso o bloco de forças políticas e sociais ligadas ao campo da centro-direita (PRN, PL, PDS, PFL e PTB), representando as várias frações do capital e seus aliados, e cujos eixos de campanha foram a abertura econômica do país, a redução da participação do Estado na economia e, no campo educacional, a focalização na educação básica.

Durante o governo Collor, experiências bem sucedidas de melhoria da qualidade da educação básica começam a emergir totalmente independentes das diretrizes do

¹⁰ A Carta Magna assegura gratuidade do ensino oficial em todos os níveis, garantia do direito aos que não se escolarizaram na idade certa, obrigatoriedade do ensino médio (sendo que, na Emenda Constitucional nº 14, passa-se a utilizar o termo “universalização”, atendimentos especializados aos portadores de necessidades especiais).

governo federal, principalmente a partir de governos do campo democrático e popular, como as Prefeituras de Porto Alegre e de Santo André, por exemplo.

Essas experiências partiam da ideia de que deveriam se difundir experiências de gestão educacional inovadoras, nos espaços de educação formal e na busca da construção de novos espaços de educação informais, como por exemplo, as organizações da sociedade civil. Uma de suas características era a tentativa de ampliar a autonomia das unidades escolares, sustentada na participação de todos os atores envolvidos no processo educacional. Isso acabou por difundir o conceito de *Cidade Educadora*, que, segundo Pacheco, caracteriza pelo fato de o “poder público e a sociedade, de forma articulada”, exercerem “sua função educadora na busca da construção de uma cultura fundada na solidariedade entre indivíduos, povos e nações, que se opõe ao individualismo neoliberal” (2004, p. 13).

Para esse autor, essas experiências não são uma ação educadora qualquer, mas “uma ação vinculada a um projeto democrático e popular, comprometido com a emancipação dos setores explorados de nossa sociedade: uma educação popular, que assimila e supera os princípios e conceitos da escola” (idem).

Essas experiências, tendo Porto Alegre como referência, passaram a ser apresentadas por parcela dos movimentos sociais ligados à educação como contrapontos à política educacional vigente, assim como outras experiências no campo da educação popular.

2.4 - A política educacional de Fernando Henrique Cardoso: reformas educacionais, financiamento e focalização

Inseridas nesse contexto de transformações macroeconômicas e políticas, as políticas educacionais são influenciadas pelos novos paradigmas produzidos pelos organismos internacionais, como o Banco Mundial, os organismos da ONU e o Fundo Monetário Internacional – FMI, sempre com receitas prontas de como os países pobres ou emergentes devem agir no sentido de alcançar o nível educacional dos países ricos. É perceptível a estratégia da desobrigação do Estado, em que emerge o discurso das “reformas educacionais”, visando ao ajustamento à nova ordem globalizada.

A Conferência Mundial sobre Educação para Todos (Jomtien, Tailândia/1990) é um dos marcos históricos para os rumos da educação nesse novo período, da qual surge

a *Declaração Mundial sobre Educação para Todos*, que foi referendada por 155 países, incluindo o Brasil.

Esse documento passou a referenciar as políticas do Banco Mundial para a educação e expressou, a partir daí, uma prioridade para a educação básica, com clara focalização no ensino fundamental. Essa tarefa, porém, não é apenas do Estado, pertence “a todos”, a quem cabe operacionalizar sua realização com os recursos públicos disponíveis e os recursos adicionais, resultantes de parcerias. Segundo Pinto, a Conferência de Jomtien,

que teve como co-patrocinador, além da UNESCO e do UNICEF, o Banco Mundial, vai inaugurar a política, patrocinada por esse banco, de priorização sistemática do ensino fundamental (...) e de defesa da relativização do dever do Estado com a educação, tendo por base o postulado de que a tarefa de assegurar a educação é de todos os setores da sociedade (2002).

Os empréstimos do Banco Mundial e do FMI passaram a ser condicionados “à adesão a diretrizes, marcados por um reducionismo economicista, uma visão unilateral do custo-benefício e uma visão utilitarista” (Dourado, 2002).

A reorganização do sistema educacional, em virtude das mudanças ocorridas no âmbito do capitalismo, trouxe de volta a questão do capital humano e fez emergir o tema da gestão empresarial na educação, sob a marca da qualidade total, a partir de um enfoque economicista de matiz neoliberal (Gentilli: 2002,126). Enquanto os teóricos do capital humano trabalhavam com um mercado de trabalho em expansão e a lógica do planejamento estatal, os neoliberais pensavam na educação para a competência em um mercado competitivo, “sob o comando do mercado” (idem: 1998, p. 109).

No caso brasileiro, especificamente, com a hegemonia neoliberal, passamos a enfrentar cada vez mais a contradição entre a demanda crescente e os recursos escassos para a educação, que impunham a necessidade de se criarem novas formas de financiamento e de fazer emergir o debate sobre a questão do *custo-aluno-qualidade* (Monlevade: 1997, p. 79).

Tratava-se, portanto, na concepção hegemônica, de que o objetivo seria o de alcançar a qualidade na educação, gastando o mínimo possível. Trata-se, como diz Frigotto, de “(...) conseguir o máximo com o mínimo custo” (Frigotto: 2001, p. 52). A solução dos problemas da educação não passaria por mais recursos e, sim, por uma melhor gestão.

Segundo Dermeval Saviani, as reformas educacionais orientadas pelo Banco Mundial começaram a ser postas em práticas no Brasil antes mesmo de o presidente Fernando Henrique Cardoso entrar em cena:

O período atual, inaugurado com o lema ‘Brasil Novo’ na posse de Collor de Mello em março de 1990, assumiu claramente a prioridade da inserção do país no quadro do mercado globalizado, comandado pelo capital financeiro ao qual se subordinam as políticas, de modo geral, e, especificamente, a política educacional (Saviani, 1999).

Em seu programa de governo, Fernando Henrique Cardoso apresentava a educação como uma de suas cinco metas prioritárias. O documento estabeleceu, como prioridade fundamental da política educacional,

incentivar a universalização do acesso ao 1º grau e melhorar a qualidade de atendimento escolar, de modo a garantir que as crianças tenham efetivamente a oportunidade de, pelo menos, completar as oito séries do ensino obrigatório (1994).

Esse é, pois, um enfoque nitidamente focalizante, em que uma modalidade da educação é destacada como centro da política do Estado. Esse posicionamento responde a uma orientação dos organismos internacionais, como o Banco Mundial, por exemplo, que propunha prioridade ao ensino fundamental (Deloires: 1996, p. 122).

A década de 1990 passou a ser anunciada como a década da educação. Nesse período, foi lançado o Plano Decenal de Educação para Todos, cujo objetivo era discutir as metas necessárias e começar a construir os recursos consequentes para melhorar a qualidade da educação e valorizar o Magistério. Na pauta, constavam o debate sobre temas como a formação inicial e continuada dos professores, suas condições de trabalho e o piso salarial nacional.

Decorrente desse processo, foi criado o Fórum Permanente de Valorização do Magistério e Qualidade na Educação, que congregava a representação dos docentes, da Academia e do Estado. Um dos resultados desse fórum foi a celebração, em outubro de 1994, do Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade na Educação, que envolviam o governo central, os estados, os municípios e algumas entidades dos trabalhadores em educação, que buscavam estabelecer e complementar uma política de longo alcance, com vistas à elevação dos padrões de qualidade da educação básica.

2.4.1 – O FUNDEF

Em 1996, o governo central envia ao Congresso Nacional o Projeto de Lei que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, em 1996, que promoveu a ampliação do financiamento e das matrículas no ensino fundamental.

Pretendemos percorrer um pouco do caminho que levou à instituição do FUNDEF, tendo como objeto principal a legislação que o fundamenta e a análise do seu impacto na gestão da educação fundamental.

A implantação do Fundo foi, de certo modo, decorrência das ações desenvolvidas durante o governo Itamar Franco, que estabeleceu amplo processo de negociação envolvendo a União, os estados, os municípios e as entidades representativas dos profissionais da área, em torno da construção de um “Acordo Nacional”, em 02/09/94, e da elaboração do “Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação”.

De acordo com a maior parte da documentação elaborada na primeira metade dos anos 1990, acreditava-se que a melhoria da qualidade do ensino no Brasil resultaria diretamente da valorização do Magistério¹¹.

A valorização do Magistério, por sua vez, passava por três elementos indissociáveis: formação inicial e continuada, piso salarial profissional nacional, como referência do vencimento inicial dos novos Planos de Carreira a serem elaborados, e a implantação da jornada integral com, pelo menos, 25% de horas dedicadas não ao ensino direto, mas à garantia da aprendizagem do aluno: planejamento, avaliação, estudo pessoal, reuniões pedagógicas e trabalho interdisciplinar (Monlevade: 1997, 13).

A ascensão ao cargo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, e de seu Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, gerou uma alteração na dinâmica das discussões em torno da implantação de um fundo para financiar a educação básica e valorizar o Magistério, o que alterou o caráter das propostas em curso e na suspensão do processo de negociação em torno do tema iniciado durante o governo anterior.

O debate em torno da melhoria da qualidade da educação básica passou a ser determinado através de uma nova abordagem: a agenda das “reformas”, que incorporou a ideia de que a questão fundamental da melhoria da educação no Brasil não está

¹¹ Para tanto, foi elaborado o “Plano Decenal de Educação para Todos”, a ser executado pelo Fórum Permanente do Magistério da Educação Básica, coordenado pelo Ministério da Educação e constituído por entidades como o Conselho Estadual de Secretários de Educação - CONSED, União dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE, dentre outras.

relacionada à quantidade do que é gasto, mas, com a “qualidade do gasto”. Tratou-se, portanto, da implantação, no nível da educação, da agenda da reforma do Estado proposta pelo Presidente Cardoso, na perspectiva da implantação do Estado gerencial.

As alterações fundamentais nos rumos do debate em torno da criação do fundo para financiar a educação básica no Brasil residiram em dois temas basilares: a) o fundo deveria vincular-se, exclusivamente, ao ensino fundamental e b) a substituição da proposta de “piso salarial nacional profissional” pela de “ponto médio da escala salarial”, que procuraria estabelecer uma média de remuneração, tendo como referência o custo médio aluno-ano de cada sistema escolar.

2.4.1.1 - A Emenda Constitucional 14/96

Em 14/09/96, o Presidente da República promulgou a Emenda Constitucional 14/96, que modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e deu nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – DCT, criando o FUNDEF.

No artigo 34, é acrescentada no seu inciso VII a alínea *e*, que determina a “aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. Com ela, a União ampliou seus poderes em relação aos estados e aos municípios, e isso possibilitou a intervenção, em caso de descumprimento na aplicação dos recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

No artigo 208, foi dada nova redação aos incisos I e II, nos seguintes termos:

I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito.

Com essa alteração, ocorre uma reorientação do princípio legal da obrigatoriedade. Na redação original, constava que deveria ser dada a garantia de “ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria”.

Com a mudança do artigo 208, permanece o direito à gratuidade do ensino na sua etapa fundamental, independentemente da idade do aluno. Porém, não assegura a

obrigatoriedade do ensino fundamental para aqueles que estiverem fora da faixa etária, o que se pode entender que se trata de uma medida restritiva à educação dos jovens e adultos. Mais adiante, é dada nova redação aos §§ 1º e 2º do art. 211 da Constituição Federal e nele são inseridos mais dois parágrafos:

Art. 211 – A União, os Estados, o Distrito Federal e os 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.

De acordo com a redação dada, foram alterados os parágrafos 1º e 2º e inseridos o 3º e o 4º. A redação procura estabelecer, com mais clareza, a divisão de responsabilidades entre os entes federativos para com a gestão da educação básica. A União mantém sua responsabilidade na organização do sistema federal e dos territórios e passa ter função redistributiva e supletiva, quando antes teria que prestar “assistência técnica e financeira” a estados e municípios. Segundo os críticos, tal mudança “dilui ainda mais a responsabilidade da União com os níveis da educação básica” (Sousa júnior: 2003, p. 19).

Os municípios passaram a ter maior responsabilidade sobre a educação infantil e os estados e o Distrito Federal sobre o ensino médio. A educação infantil é de responsabilidade dos municípios. Eles e os estados passam a dividir a responsabilidade pelo ensino fundamental, e o ensino médio fica sob a responsabilidade dos estados. Tais entes federativos devem estabelecer entre si e com a União que é preciso colaborar para a universalização do ensino obrigatório, no tocante à oferta de vagas e à frequência dos alunos.

Quanto ao artigo 212, é dada nova redação ao parágrafo 5º, segundo a qual “o ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei”. Com tal redação,

as empresas não podem mais deduzir o salário-educação das despesas com escola fundamental de seus empregados e dependentes. Por um lado, a medida constitui-se em um avanço, no sentido de restringir o gasto público com o ensino privado. Por outro, a União procura inserir tal fonte de receita como complementação dos recursos do FUNDEF.

A última grande alteração promovida pela EC 14/96 foi feita no artigo 60º do ADCT, em foram incluídos novos parágrafos, com a seguinte redação:

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação dessa emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os estados e seus municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos nesse 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.

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas "a" e "b"; e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.

§ 3º A União complementar 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.

§ 5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

§ 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.

§ 7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno.'

Art. 6º Essa emenda entra em vigor a primeiro de janeiro do ano subsequente ao de sua promulgação.

Conforme a nova redação dada ao *caput* do artigo 60, os estados e os municípios terão que destinar, pelo menos, 60% dos recursos a que se refere o *caput* do artigo 212 da Constituição Federal à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental. O objetivo dessa subvinculação é assegurar a universalização do ensino fundamental e valorizar o Magistério.

O parágrafo 1º promoveu a criação de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério em cada estado.

O 2º estabelece a composição de cada Fundo e define a sua distribuição por cada estado e município, de forma proporcional ao número de alunos nas respectivas redes de ensino.

O 3º parágrafo estabelece a participação da União, de forma supletiva, desde que cada unidade federativa não atinja o mínimo definido nacionalmente.

O parágrafo 4º define que os estados, o Distrito Federal e os municípios devem ajustar, progressivamente, e em cinco anos, suas contribuições com o Fundo, no sentido de garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino nacionalmente.

O 5º parágrafo define uma nova subvinculação, de não menos de 60% dos recursos do Fundo para o pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício da profissão.

No parágrafo 6º, consta que a União deverá aplicar, na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, nunca menos que trinta por cento dos recursos a que se refere o *caput* do artigo 212 da Constituição Federal.

O 7º e último parágrafo define que lei específica deverá regular o Fundo, delimitando a sua organização, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e o controle bem como a forma de calcular o valor mínimo nacional por aluno.

2.4.1.2 - A Lei 9.424/96

Em 24 de dezembro de 1996, foi promulgada a Lei nº 9.424, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no artigo 60 do ADCT.

Em seu artigo 1º, a Lei estabelece a instituição de um fundo, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, de natureza contábil, e que seria implantado, automaticamente, a partir de 01/01/1998. Esse Fundo foi composto de uma “cesta” de impostos, com 15% dos recursos provenientes das transferências do ICMS, FPE, FPM e IPI-Exportação. Ainda integram os recursos do Fundo os valores transferidos “*como compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações*”, de acordo com a Lei Complementar nº 87/1996, conhecida como Lei Kandir. Ainda compõem o Fundo os recursos concernentes à complementação da União.

O artigo 2º estabelece a forma de aplicação dos recursos do Fundo, a serem gastos, exclusivamente, com a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental público e a valorização do Magistério, que se dará de forma proporcional ao número de alunos matriculados anualmente, nas escolas cadastradas, em suas respectivas redes. Os recursos deverão ser destinados de acordo com o custo de aluno diferenciado por nível de ensino e tipo de estabelecimento. Além disso, o Ministério da Educação – MEC - fica responsável por realizar anualmente o censo educacional com o número de matrículas para fundamentar tal distribuição. É vedado o uso dos recursos do Fundo, como garantia de operações de crédito internas e externas, a não ser que ocorram no financiamento de projetos e programas do ensino fundamental.

O artigo 3º estabelece o repasse automático dos recursos do Fundo, a serem depositados em contas únicas e específicas das unidades federativas.

O artigo 4º define normas para o acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo. Para tal missão, ficam criados “Conselhos a serem instituídos em cada esfera, no prazo de 180 dias”, compostos por representação do Poder Executivo, dos Conselhos de Educação e representantes da sociedade. Os Conselhos instituídos não têm direito à estrutura administrativa própria, nem seus membros, a perceberem qualquer tipo de remuneração por participar das reuniões.

O artigo 5º trata da disponibilidade de todos os registros contábeis e demonstrativos gerenciais do Fundo para a consulta dos conselheiros.

O artigo 6º define a complementação da União, no caso em que o valor por aluno de cada estado e município não alcance o mínimo definido nacionalmente. Segundo o texto, “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”. As estatísticas necessárias ao cálculo do valor anual mínimo por aluno deverão se basear no censo educacional do MEC/INPE. No primeiro ano de vigência, o valor mínimo anual por aluno foi estabelecido em R\$ 300,00.

O artigo 7º define que pelo menos 60% dos recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados para a remuneração dos professores, em efetivo exercício de suas atividades de Magistério da rede pública. Nos cinco primeiros anos de implementação do Fundo, poderá ser utilizada parte desses recursos para a capacitação dos professores leigos.

O artigo 8º prevê a aplicação dos recursos originários da arrecadação de ICMS, FPE, FPM, parcela do IPI e das transferências da União, em moeda, a título de desoneração das exportações em, pelo menos, 25% em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino e, pelo menos, 25% dos demais impostos e das transferências. Desses recursos, 60% deveriam ser aplicados na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental.

O artigo 9º trata da necessidade da elaboração de um Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, a fim de assegurar “I - uma remuneração condigna aos professores do ensino público, em efetivo exercício do Magistério; II - o estímulo ao trabalho em sala de aula; III - a melhoria da qualidade do ensino”.

O artigo 10º se refere à necessidade de os entes federativos comprovarem o efetivo cumprimento da obrigação de prestar informações concernentes à implantação do Plano de Carreira e fornecimento das informações solicitadas por ocasião do censo escolar.

Os artigos 11º e 12º estabelecem que os entes federativos devem criar mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento do disposto no artigo 212 da Constituição e a realização de avaliações periódicas da aplicação da lei.

O artigo 13º estabelece os critérios a serem considerados para os ajustes progressivos do valor que corresponda a um padrão de qualidade de ensino definido nacionalmente.

O artigo 14º impõe à União o desenvolvimento de políticas de estímulo às iniciativas de melhoria da qualidade do ensino, acesso e permanência na escola.

O artigo 15º define que o salário-educação terá alíquota de 2,5% sobre o total de remunerações pagas ou creditadas pelas empresas. O montante arrecadado seria distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. A Quota federal, correspondente a um terço do montante arrecadado, deve ser aplicada no

financiamento de programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, de forma a propiciar a redução dos desníveis educacionais existentes entre os entes federativos. A quota estadual, correspondente a dois terços dos recursos arrecadados, deverá se voltar para o financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental. Proibiram-se, com a lei, novas deduções de contribuição social do salário-educação para financiar a escolarização de seus empregados e dependentes.

2.4.1.3 - O Decreto 2.264/97

Em 27 de junho de 1997, o Diário Oficial da União publicou o Decreto 2.264/1997, de regulamentação do Fundef.

No artigo 1º do referido Decreto, ficou estabelecido que, a partir de 1º de janeiro de 1998, seria cumprido o conteúdo contido da Emenda Constitucional nº 14/96.

O artigo 2º define que o valor destinado ao Fundo deveria ser creditado em contas individuais e específicas dos entes federativos, a partir do estabelecimento dos coeficientes de distribuição, com base nos dados do Censo Escolar.

O artigo 3º estabelece que o

Compete ao Ministério da Fazenda efetuar o cálculo da complementação anual devida pela União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério em cada estado e no Distrito Federal.

Esse cálculo deve ter como base o número de alunos matriculados, o valor mínimo por aluno e a arrecadação das receitas. Além disso, seus parágrafos tratam da forma de liberação dos recursos do Fundo.

O artigo 4º estabelece que, até 20% das receitas arrecadadas do salário-educação podem ser utilizadas como complementação ao Fundo.

O artigo 5º define a estrutura do Conselho de Acompanhamento e Controle Social sobre os Fundos estaduais e em nível nacional.

O artigo 6º procura regulamentar a antecipação da implantação do Fundo para o exercício de 1997.

O artigo 7º estabelece que os Ministros de Estado da Educação e do Desporto, da Fazenda e do Planejamento proporão, até o dia 30 de abril de cada ano, o valor mínimo definido nacionalmente a ser fixado no ano subsequente.

No artigo 8º, constitui-se falta grave a adoção de quais procedimentos que impliquem pagamento incorreto, pela União, dos valores devidos ao Fundo, aplicando-se sanções legais.

Segundo o artigo 9º, compete ao Ministério da Educação e do Desporto denunciar aos órgãos competentes a ocorrência de irregularidades e respectivos responsáveis que realizarem pagamento incorreto dos valores devidos pela União ao Fundo.

2.4.1.4 - O impacto da implementação do FUNDEF

Depois de ter passado em revista a legislação que criou o Fundo, começaremos agora a analisar as consequências de sua implementação, buscando perceber os limites do Fundef e os avanços que ele possibilitou no sentido de atingir os objetivos para os quais foi proposto, ou seja, universalizar o acesso à educação básica e valorizar o magistério.

Um primeiro item a destacar, na análise do Fundef e seus impactos, é o seu caráter focalizador como política social e as consequências disso para a educação como um todo. A primeira consequência foi que o Fundo excluiu os alunos jovens e adultos do supletivo presencial e os estudantes das salas de alfabetização, ao restringir o financiamento às turmas do ensino fundamental. O Presidente Fernando Henrique Cardoso vetou o texto contido no inciso II do § 1º do artigo 2º da Emenda 14/96 do texto, que incluía “as matrículas do ensino fundamental nos cursos de educação de jovens e adultos na função suplência”. A falta de fonte de financiamento para tais turmas acabou por desestimular a instalação de novas turmas para jovens e adultos poderem completar sua formação.

O mesmo ocorreu com a exclusão dos alunos das “classes de alfabetização” na medida em que o Inciso I do § 1º do artigo 2º da Lei 9.424 limitou a distribuição dos recursos do Fundo “às matrículas da 1ª à 8ª série do ensino fundamental”. Além das turmas de alfabetização, ficaram de fora as turmas de educação infantil e as creches.

2.4.1.5 - O Impacto do FUNDEF nas matrículas da Educação Básica

No que se refere ao ensino fundamental propriamente dito, a expansão do número de alunos foi significativa nos primeiros anos do Fundo, embora se estabilizasse no decorrer dos anos. O Fundef redefiniu o papel das unidades federativas, com enfoque na

educação fundamental criando uma “ilha de prosperidade” no ensino fundamental e estrangulando a capacidade de investimentos dos Estados no Ensino Médio (SIMONETTI, 17, 2005).

Tabela I
Matrículas no Ensino Fundamental e Médio
Brasil: 1996 – 2006

<i>Nível de Ensino/ano</i>	<i>Ensino Fundamental Regular (total de matrículas)</i>	<i>Ensino Médio Regular (total de matrículas)</i>
1996	33.131.270	5.739.077
1997	34.229.388	6.405.057
1998	35.792.554	6.968.531
1999	36.059.742	7.769.199
2000	35.717.948	8.192.948
2001	35.298.089	8.398.008
2002	35.150.362	8.710.584
2003	34.438.749	9.072.942
2004	34.021.245	9.169.357
2005	33.530.007	9.031.302
2006	33.282.663	8.906.820
Crescimento %	0,46 %	55, 2%

Fonte: MEC/INEP

Pelo quadro acima, podemos perceber que os anos de estruturação e início da implementação do Fundef apresentaram um aumento significativo no número de matrículas. Em 1996, eram 33.131.270 estudantes matriculados no Ensino Fundamental regular; em 1997, esse número subiu para 34.229.388; em 1998, para 35.792.554 e em 1999, atingiu seu pico, com 36.059.742 matrículas; entre 1996 e 1999, foram matriculados 2.978.472 novos estudantes.

A partir de 2000, verifica-se um declínio no número de matrículas no Ensino Fundamental. Do pico de 36.059.742, em 1999, esse número vai se reduzindo paulatinamente, até chegar a 33.282.663 matrículas em 2006, último ano de validade do Fundo. Segundo os especialistas e os relatórios oficiais, tal redução se deve a, basicamente, dois fatores: a regularização do fluxo escolar e a redução das taxas de natalidade. No entanto, o dado mais significativo da tabela acima foi o forte crescimento do ensino médio. Em 1996, eram 5.739.077; em 1997, esse número subiu para 6.405.057; em 1998, já eram 6.968.531 matrículas. Esse número continuou crescendo até atingir o pico de 9.169.357 de matrículas em 2004 e declina até atingir 8.906.820 em

2006, último ano do Fundef. Diante dos dados acima, podemos afirmar que o aumento das matrículas na Educação Fundamental e a regularização do fluxo escolar acabaram estabelecendo aquilo que Sousa Júnior definiu como uma “pressão sobre o ensino médio” (2003: 33). No entanto, a relativa estabilização no número de matrículas (com pequeno declínio no total de estudantes) revela, segundo o MEC, a problemática da não obrigatoriedade desse nível de ensino, o que levaria parte dos estudantes a priorizarem o mercado de trabalho e provocaria forte evasão.

Em um apanhado geral, podemos perceber que o Fundef contribuiu para houvesse uma pequena melhora no número de alunos alcançados pelo ensino fundamental, ou seja, 0,45% em dez anos, e proporcionou um verdadeiro “salto” no número de matrículas no ensino médio, porque cresceu 55,2%, de 1996 a 2006. As matrículas tiveram um pico em 2000.

No quadro abaixo, podemos perceber o impacto da falta de financiamento da educação infantil pré-escolar nos primeiros anos da implantação do Fundef.

Tabela II
Matrículas Pré-escola
Brasil: 1996 – 2006

Ano	Matrículas
1996	4.270.376
1997	4.292.208
1998	4.111.120
1999	4.235.278
2000	4.421.332
2001	4.818.803
2002	4.977.847
2003	5.155.676
2004	5.555.525
2005	5.790.670
2006	5.588.153
Crescimento	23,6%

Fonte: MEC/INEP/SEEC apud Sousa Júnior (2003)

Com os dados aí presentes, podemos verificar que, a partir de 1998, ano de implementação do Fundef, houve, no primeiro momento, uma redução no número de alunos da pré-escola. De 1997 a 1998, perderam-se 181.088 estudantes nessas séries. Em 1999, começa a haver uma recuperação, embora até 2000 não tivesse se verificado a retomada do número de estudantes presentes na rede em 1997.

A partir daí, ocorre uma tendência crescente, em 2005, em que o pico atinge o total de 5.790.670 matrículas e volta a declinar em 2006, quando as matrículas caem para 5.588.153, o que foi causado, segundo o MEC, pela ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos, incorporando os estudantes de seis anos de idade.

O crescimento percentual das matrículas na pré-escola, durante o período de validade do Fundef, foi de 23,6%. Tal percentual poderia ter sido maior se não tivesse havido o movimento de fechamento de turmas da pré-escola nos primeiros anos do Fundo, causado pela falta de perspectiva de financiamento.

2.4.1.6 - O gasto por aluno e a complementação da União

O artigo 4º da Lei 9.424/96, em seu parágrafo 4º, fixou, em 1997, o ano de início de vigência do Fundo, com o valor mínimo anual definido em R\$ 300,00 (trezentos reais) e R\$ 315,00 (trezentos e quinze reais) em 1998, reajustado anualmente. Esse valor havia sido definido como “custo-médio anual” do Fundo em 1995.

O governo federal deveria, a cada ano, estipular esse valor mínimo nacional, guardando relação entre o montante dos recursos disponíveis e as matrículas do ensino fundamental, além das estimativas de seu crescimento. Além disso, a diferenciação do custo-aluno deveria ser adotada através de ponderações que levassem em consideração as matrículas da 1ª à 4ª séries e da 5ª à 8ª, nas escolas de ensino especial e rurais. No entanto, o governo federal não cumpriu a legislação ao “pé-da-letra”, porquanto estabeleceu valores do custo-aluno nos primeiros anos do Fundo abaixo daquilo que era calculado por especialistas na área e que estava previsto na Lei 9.424/96, segundo a qual, no § 1º do Artigo 6º, o valor anual mínimo anual nunca poderia ser inferior “à razão entre a previsão da receita total para o fundo e a matrícula total do ensino fundamental do ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas”.

O cálculo feito por Pinto indica que o valor, em 1998, deveria ter sido de R\$ 419,00 (quatrocentos e dezenove reais). Para esse custo-aluno, a complementação da União deveria ser de algo em torno de R\$ 1,5 bi. Ao ter ficado em R\$ 315, a complementação da União resultou em apenas 425 milhões de reais (1999: 87). Já para Davies, esse valor deveria ser de R\$ 423,45 (quatrocentos e vinte e três reais e quarenta e cinco centavos), em 1997, ou seja, quando o Fundo começou a ser implementado, seu valor já estava defasado mesmo nos marcos dos critérios definidos pelo próprio governo federal (2001: 20).

É preciso salientar que a Lei 9.424/1996 estabelecia que a composição do padrão de qualidade de ensino deveria considerar os seguintes critérios (artigo 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

O montante de R\$ 423 reais, em 1998, representaria um pouco mais de R\$ 2,00 (dois reais) diários, por matrícula (considerando-se 200 dias letivos). Alguns especialistas consideravam interessante, em 1998, e tendo em vista um padrão mínimo de qualidade, um dispêndio no valor de R\$ 1.700,00 (mil e setecentos reais), quantia permitida pela Receita Federal com gastos em instrução por pessoa (MONLEVADE, 1997, p. 72).

Para agravar a situação, o valor de R\$ 315 foi congelado e mantido no ano de 1999, o que provocou intensas críticas por parte dos especialistas, dos dirigentes dos sistemas educacionais e de outras autoridades até que, em 2000, o MEC adotou a diferenciação por matrículas e um reajuste do valor, que passou a corresponder a R\$ 333,00 (trezentos e trinta e três reais), enquanto os alunos matriculados da 5ª à 8ª séries teriam seu custo elevado para R\$ 349,65 (trezentos e quarenta e nove reais e sessenta e cinco centavos), valores considerados aquém do que previa a lei¹².

O não atingimento do custo por aluno por parte de alguma unidade da federação, segundo a lei, acarretaria, necessariamente, na complementação dos recursos do Fundo por parte da União. Ao longo dos anos, a complementação da União ao FUNDEF beneficiou apenas os estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Pará, e apenas um não pertence à Região Nordeste.

A complementação da União, quanto ao Fundef, durante o governo FHC, ficou sempre abaixo de 5% do total dos recursos do Fundo, ou seja, foi absolutamente

¹² Em reportagem de *O Estado de São Paulo*, em 12/06/99, o ministro Paulo Renato de Souza disse que a interpretação da Lei por parte do MEC era diferente de estados e municípios sem, no entanto, explicitar qual a diferença.

insuficiente para poder assegurar um custo por aluno capaz de garantir uma qualidade mínima que fosse para o ensino fundamental.

Vamos conferir essa assertiva na tabela abaixo.

Tabela III
Composição do Fundef: 1998 – 2002

Brasil: 1998 – 2002 (R\$ milhões de reais correntes)										
	1998		1999		2000		2001		2002	
Origem dos Recursos	Fundef	Part %	Fundef	Part %	Fundef	Part %	Fundef	Part %	Fundef	Part %
Total arrecadado com impostos	12.787,3	96,3	14.568,4	96,2	17.143,3	97,2	19.468,9	98,0	21.805,5	98,1
Complementação da União	486,7	3,7	580,9	3,8	485,4	2,8	391,6	2,0	421,8	1,9
Total do Fundo	13.274,0	100	15.149,3	100	17.605,3	100	19.860,5	100	22.227,3	100

Fonte: STN/MF, Sousa Júnior (2003) e Lima (2002)

De acordo com os dados acima, podemos perceber, com clareza, que o financiamento do Fundef foi de responsabilidade de estados e municípios.

Em 1998, O Fundo arrecadou cerca de R\$ 13.273,8 mi (treze milhões, duzentos e setenta e três milhões e 800 mil reais), sendo 96,3 % (noventa e seis vírgula três por cento) do valor de responsabilidade de estados e dos municípios e 3,7 % (três vírgula sete por cento) de complementação da União. Em 2000, o Fundo arrecadou mais de R\$ 17.684 bi (dezessete bilhões, seiscentos e oitenta e quatro milhões), sendo 97,1 % por parte de estados e dos municípios e apenas 2,9 % da União. Em 2002, o Fundo arrecadou mais de R\$ 22.227,3 mi (vinte e dois bilhões, duzentos e vinte e sete milhões e trezentos mil reais, 98,1 % dos quais por parte de estados e municípios e apenas 1,9 % da União.

Podemos perceber que não só a garantia de recursos do Fundo se deu com base na arrecadação feita por estados e municípios, como a contribuição da União se tornou declinante do ponto de vista percentual, a partir de 2000. Em 1998, a União contribuiu com 3,7 % (três vírgula sete por cento) dos recursos do Fundef. Em 1999, esse percentual teve uma pequena elevação, atingindo o patamar de 3,8 % (três vírgula oito por cento). Em 2000, o percentual foi reduzido para 2,8 % (dois vírgula oito por cento). Em 2001, reduziu, novamente, para 2,0 % (dois por cento), e, em 2002, último ano do governo Cardoso, ficou em 1,9 % (um vírgula nove por cento).

2.4.1.7 - O Fundef e a valorização do Magistério

Um dos objetivos declarados do Fundo era a valorização do Magistério. Segundo Davies, se pensarmos no Magistério como um todo, a alegação oficial não procederia pelas seguintes razões: uma é que o Fundef não trouxe recursos novos para a educação, “mas apenas redistribui, entre o Estado e seus municípios, uma parte dos recursos já existentes” (2001,29). O Fundo assegura a valorização dos docentes apenas de Estados e municípios que ganharem recursos, que deveriam destinar 60% desses para a melhoria da remuneração dos professores. Outra debilidade do Fundo foi a exclusão do Magistério dos demais níveis (educação infantil, ensino médio) e modalidades de ensino (supletivo), assim como dos demais profissionais da educação (especialistas, profissionais de apoio).

A exclusão da proposta do Piso Salarial Nacional Profissional, prevista em todos os fóruns e propostas inseridas no contexto do Plano Decenal, e do Fórum Permanente de Valorização do Magistério da Educação Básica e da Qualidade de Ensino e a sua substituição pela proposta de “salário médio” (de acordo com o custo-aluno), fragilizou o debate sobre a valorização do Magistério. Como o governo federal desenvolveu uma “interpretação” diferenciada (e para menos!) do valor do custo-aluno, em comparação com a interpretação feita por especialistas e demais autoridades educacionais, o salário-médio do professor (em torno de R\$ 300,00 - trezentos reais) ficou totalmente defasado em relação ao previsto inicialmente.

Um levantamento feito pelo MEC – com base em dados apresentados pelas secretarias estaduais e municipais de educação, apontou, porém, para uma melhora na remuneração dos professores que, nos estados e municípios mais pobres, especialmente, aqueles beneficiados com a complementação da União, conseguiram obter uma evolução da remuneração média dos professores da rede pública entre 23% a 29,5% (MEC: 2002).

O salário médio dos professores com formação na modalidade “normal” foi elevado de R\$ 326,00 (trezentos e vinte e seis reais), em dezembro de 1997, para R\$ 450,00 (quatrocentos e cinquenta reais), em junho de 2001, representando uma variação percentual de 38,0 % (trinta e oito por cento). O maior crescimento foi verificado na Região Nordeste, que alcançou 48,3 % (quarenta e oito vírgula três por cento) de crescimento do rendimento dos professores da rede pública (idem).

Já o salário médio dos professores com licenciatura plena subiu de R\$ 486,00 (quatrocentos e oitenta e seis reais), em dezembro de 1997, para R\$ 617,00 (seiscentos e dezessete reais) em junho de 2001. O maior crescimento foi verificado na Região Sul do país, que alcançou 50,1 % (cinquenta vírgula um por cento).

2.4.1.8 - A débil fiscalização da aplicação dos recursos

Outra discussão fundamental sobre o Fundef tem a ver com a implantação dos *Conselhos de Acompanhamento e Controle Social*. Trata-se de uma interessante inovação institucional, no sentido de favorecer a transparência na gestão dos recursos destinados à educação fundamental e à participação da sociedade na gestão da educação.

Segundo a Lei 9.424/96, artigo 4º, os Conselhos seriam constituídos:

I - Em nível federal, por, no mínimo, seis membros, que representariam, respectivamente:

- a) o Poder Executivo Federal;
- b) o Conselho Nacional de Educação;
- c) o Conselho Nacional de Secretários de Estado de Educação – CONSED;
- d) A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE;
- e) a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME e
- f) os pais de alunos e professores de escolas públicas do ensino fundamental.

II – Nos estados, por, no mínimo sete membros, que representariam, respectivamente:

- a) o Poder Executivo Estadual;
- b) os Poderes Executivos Municipais;
- c) o Conselho Estadual de Educação;
- d) os pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental;
- e) a seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME;
- f) a seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE;
- g) a Delegacia Regional do Ministério da Educação e Desporto/MEC.

III – No Distrito Federal, por, no mínimo, cinco membros, sendo as representações as do inciso II, salvo as indicadas nas alíneas b, e, g.

IV – Nos municípios, por, no mínimo, quatro membros, que representariam, respectivamente:

- a) A Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente;
- b) Os professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental;
- c) Os pais dos alunos;
- d) Os servidores das escolas públicas do ensino fundamental.

De fato, pela composição dos Conselhos, eles poderiam ser considerados mais órgãos estatais de acompanhamento do fundo do que efetivamente um instrumento de controle social. No caso do Conselho Federal, das seis representações, apenas duas delas não haviam sido indicadas sob responsabilidade do Estado, ou seja, a representação da CNTE e a representação dos pais. Nos Conselhos Estaduais, dos sete membros, apenas dois são de origem efetivamente da sociedade, ou seja, a representação da seccional da CNTE e a representação dos pais.

Nos Conselhos Municipais, a presença de representantes da sociedade é mais significativa, pois, dos quatro membros, apenas um era de estrita indicação do poder público, ou seja, o representante da Secretaria Municipal de Educação e os demais de indicação da sociedade. No entanto, na composição do Conselho Municipal, não se estabeleceu a proporcionalidade obrigatória de representação dos segmentos. Junto com isso, o número de quatro membros é o mínimo, que pode ampliar tal composição, favorecendo uma maior presença de representações do seu interesse. Outro elemento a ser considerado é que, nas pequenas cidades, a ausência de organizações sociais fortes acabou favorecendo a cooptação ou mesmo a indicação de representantes da sociedade, com estreita vinculação ao Poder Executivo Municipal.

Três outros elementos contribuíram para o enfraquecimento da representação social dos Conselhos: a não remuneração dos membros representantes da sociedade, a disponibilidade de horários apenas para os representantes do governo e a falta de capacitação técnica para analisar a documentação contábil relativa à receita do fundo e à aplicação dos recursos no ensino fundamental e na valorização do Magistério (DAVIES, 2001, p. 41).

Queirós não considera de todo negativa a experiência da implantação dos Conselhos do Fundef, que se dão dentro de reorganização da gestão financeira, administrativa e pedagógica do Estado, particularmente nos municípios. Essa mudança de gestão, na qual se inserem os Conselhos, teria repercutido de modo positivo ao iniciar um processo de superação dos “traços autoritários que perduram, por séculos, na política brasileira, em particular a educação” (2007: 255). Ela destaca como importante a sociedade saber “se apropriar da informação” o que, apesar de suas limitações, os Conselhos permitem, embora seja necessário que “o acompanhamento e o controle social aproximem-se da dimensão de uma nova cultura de gestão na política” (idem, p. 256).

2.5 – Governo Cardoso: educação em tempos de contenção de gastos

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, de um ponto de vista mais geral, os gastos com a educação se mantiveram baixos. De 1995 a 2002, uma das diretrizes-mestras adotadas no tocante à questão do financiamento da educação básica foi a de que os recursos já existentes seriam suficientes, cabendo apenas otimizar a sua utilização. Segundo Pinto,

no que se refere ao financiamento da educação, podemos dizer que a política para o setor nos anos FHC teve como pressuposto básico o postulado de que os recursos existentes para a educação no Brasil são suficientes, cabendo apenas otimizar a sua utilização, por meio de uma maior focagem nos investimentos e uma maior "participação" da sociedade. Dentro dessa lógica, aliás, em fina coerência com o pensamento neoliberal, prioriza-se, por exemplo, o ensino fundamental em detrimento do ensino superior, ou ainda, no caso do primeiro, o ensino para as crianças na faixa etária ideal, em detrimento da educação de jovens e adultos. Quanto a possíveis recursos adicionais, esses deverão advir do setor privado, por intermédio das parcerias com empresas ou do trabalho voluntário de pais e dos "amigos da escola" conforme conhecido projeto da Rede Globo de Televisão (Pinto, 2002).

Para o autor, esse governo será lembrado como “aquele que gastou 4% do PIB com ensino e 8% do PIB com juros e encargos da dívida pública” (Pinto, 2002).

Os gastos do governo FHC com educação ficaram muito abaixo do previsto no Plano Nacional de Educação, que estabelecia um percentual de gastos públicos com educação que atingissem o equivalente a 7% do PIB, até 2010, e da recomendação do

Banco Mundial, que estabelece um gasto não inferior a 6% do PIB nos países em desenvolvimento (DELORS, 1996, p. 180). No entanto, a ideia de que o período do governo Cardoso não apresentou qualquer incremento ao investimento em educação básica não se sustenta à luz da análise dos números. Tomando-se como base o estudo *Financiamento e Gasto na Educação Básica no Brasil: 1995-2005*, de Jorge Abrahão de Castro, pretendemos destacar dois aspectos: a evolução dos gastos públicos com a educação brasileira e sua relação com a evolução dos gastos com a educação básica, especificamente, a distribuição dos gastos públicos por esferas de governo - no sentido de verificar as reais responsabilidades acerca do financiamento da educação básica no país - e a relação entre gasto público em educação e política econômica, para averiguar o peso ou a prioridade dos investimentos educacionais no contexto da política posta em prática pelo governo.

Segundo o estudo, houve uma ampliação e um ganho de importância dos gastos em educação por parte das três esferas de governo, entre 1995 e 2002, já descontada a inflação, os quais evoluíram de R\$ 61,4 bilhões para R\$ 78 bilhões de reais, o que representou um crescimento real de 42%.

Neste capítulo, pretendemos nos concentrar na análise da evolução dos gastos com educação, durante o governo Cardoso, deixando o período posterior a 2003 para análise no contexto da política educacional do governo Lula da Silva, assim como a comparação desse com o governo anterior. Podemos verificar a evolução do gasto com a educação entre 1995 e 2002:

Tabela IV
Gasto com educação pública em valores constantes – 1995-2002
(em R\$ milhões)

Esfera governamental	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Valores constantes para 2005, IPCA médio (R\$ milhões)								
Governo Federal	14.605,3	12.683,4	12.197,3	13.194,3	13.464,4	115.553,3	15.263,6	14.685,0
Estados	29.627,0	31.623,9	29.981,2	33.151,1	31.606,0	30.275,9	33.012,5	33.724,4
Municípios	17.143,5	17.800,3	17.622,5	22.466,1	24.953,9	25.537,5	27.037,0	30.130,3
Total Geral	61.375,7	62.107,6	59.801,1	68.811,6	70.024,4	71.366,7	75.313,1	78.539,7

Fonte: IPEA/IBGE/SIAFI/INEP e Almeida (2001) e Castro (2005)

Os números acima são claros no sentido de explicitar que, durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, houve uma relativa expansão dos gastos com a educação básica, que se deu, fundamentalmente, em torno da ampliação dos investimentos promovidos, em primeiro lugar, pelos municípios, e, em segundo, pelos estados.

Em 1995, primeiro ano do governo Cardoso, as despesas totais dos municípios com educação foram algo em torno de R\$ 17 (dezessete) bilhões de reais, que alcançaram, no último ano desse governo, algo em torno de R\$ 30 (trinta) bilhões, praticamente dobrando tais investimentos. Os estados, por sua vez, elevaram seus gastos de R\$ 29 (vinte e nove) bilhões para R\$ 33 (trinta e três) bilhões, o que representou uma pequena elevação. Já a União manteve, praticamente, o mesmo investimento. De 1995 a 2002, continuou com o patamar de investimentos em educação em torno de R\$ 14 (quatorze) bilhões de reais.

A seguir, verificaremos como se deu essa ampliação dos investimentos na educação básica pública, de acordo com os níveis de ensino de 1995 a 2002. A tabela abaixo demonstra esse resultado.

Tabela V
Gastos com educação pública em valores constantes, por nível de ensino –
1995 – 2002
(em R\$ milhões)

Nível de ensino	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Valores constantes para 2005, IPCA médio (R\$ milhões)								
Educação criança de 0 a 6 anos	6.072,8	6.112,5	6.089,6	5.927,4	6.233,7	4.710,9	4.983,8	5.552,3
Ensino Fundamental	33.103,6	34.982,8	32.204,5	40.485,3	40.218,2	40.708,9	43.869,8	45.990,6
Ens. Médio e profission.	5.814,8	6.154,6	6.351,9	7.255,9	7.904,5	8.645,2	9.251,4	9.402,8
E. Superior	13.718,5	12.437,6	12.882,8	11.939,5	12.710,6	13.221,7	13.513,4	13.689,5
Outros	2.666,0	2.420,1	2.272,4	3.203,4	2.957,3	4.080,0	3.694,6	3.904,5
Valor percentual de cada nível educacional e demais gastos na área da educação (%)								
Educação criança de 0 a 6 anos	9,9	9,8	10,2	8,6	8,9	6,6	6,6	7,1
Ensino Fundamental	53,9	56,3	53,9	58,8	57,4	57,0	58,2	58,6
Ens. Médio e profissionalizante	9,5	9,9	10,6	10,5	11,3	12,3	12,3	12,0
Superior	22,4	20,0	21,5	17,4	18,2	18,5	17,9	17,4
Outros	3,4	3,9	3,8	4,7	4,2	5,7	4,9	5,0

Fonte: IPEA/IBGE/SIAFI/INEP e Almeida (2001) e Castro (2005)

Podemos verificar que, de 1995 a 2002, os recursos destinados ao ensino fundamental e ao ensino médio/profissionalizante aumentaram, e, em 1995, os que foram aplicados no ensino fundamental alcançaram o valor de R\$ 33,1 (trinta e três vírgula um) bi, sendo elevados para R\$ 45,9 (quarenta e cinco vírgula nove) bilhões de reais. No mesmo período, os recursos do ensino médio e da educação profissional foram elevados de R\$ 5,8 (cinco vírgula oito) bi para R\$ 9,8 (nove vírgula oito) bilhões de reais. Tal tendência não foi seguida pela educação de jovens e de crianças de zero a seis anos e pelo ensino superior. No caso das despesas com a educação dessas pessoas,

houve uma redução dos investimentos de R\$ 6 (seis) bi, em 1995, para R\$ 5,5 (cinco vírgula cinco) bilhões, em 2002. Na educação superior pública, foram investidos R\$ 13,7 (treze vírgula sete), em 1995, e R\$ 13,7 (treze vírgula sete), em 2002, o que representa uma estagnação dos investimentos nesse nível de ensino.

Analisando os dados percentuais quanto ao mesmo período, podemos perceber que o ensino fundamental e o ensino médio e profissionalizante ampliaram sua participação no total de gastos com a educação no Brasil durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Em 1995, 53,9 % dos recursos gastos com a educação pública iam para o ensino fundamental, enquanto que, em 2002, esse percentual se elevava para 58,6 %. No tocante ao ensino médio e ao profissionalizante, eram destinados 9,2 % dos recursos para a educação pública. Em 2002, o percentual se elevou para 12 %.

Se nos níveis de ensino acima citados, houve um aumento da sua participação no bolo dos recursos destinados à educação pública, o mesmo não ocorreu com a educação de jovens e crianças de zero a seis anos e com o ensino superior. A primeira teve a sua participação no bolo reduzida de 9,9 % para 7,1 %, entre 1995 e 2002. Já a educação superior caiu de 22,4 % para 17,4 % nesses oito anos.

Na tabela abaixo, podemos perceber a evolução da participação percentual de cada ente federativo no gasto total com educação pública durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

Tabela VI
Gasto com educação pública por esfera de governo 1995 – 2002 (em percentuais)

Ano	União	Estados	Municípios
1995	23,8	48,3	27,9
1996	20,4	50,9	28,7
1997	20,4	50,1	29,5
1998	19,2	48,2	32,6
1999	19,2	45,1	35,6
2000	21,8	42,4	35,8
2001	20,3	43,8	35,9
2002	18,7	42,9	38,4

Fonte: IPEA/SIAF/IBGE/INEP e Almeida (2001) e Castro (2005).

Os dados apresentados acima são inequívocos em demonstrar que, entre 1995 e 2002, houve um claro decréscimo na participação do governo federal no financiamento da educação como um todo.

Em 1995, a União era responsável por 23,8 % (vinte e três vírgula oito por cento) dos gastos totais com a educação pública, enquanto os estados se responsabilizavam por 48,3% (quarenta e oito vírgula três por cento), e os municípios, pelo percentual de 27,9 % (vinte e sete vírgula nove por cento). Em 2002, a participação total da União no financiamento da educação pública, como um todo, havia declinado para 18,7 % (dezoito vírgula sete por cento), os estados haviam reduzido o seu percentual para 42,9 % (quarenta e dois vírgula nove por cento), e os municípios haviam elevado sua participação percentual para 38,4 % (trinta e oito vírgula quatro por cento).

Portanto, está certo Davies, quando afirma que o Fundef representou uma política de “cortesia com o chapéu alheio” na medida em que foram os estados e, principalmente, os municípios os verdadeiros responsáveis pelo financiamento da educação básica durante os anos do governo Fernando Henrique Cardoso (2001, p. 16).

Tabela VII
Gasto em Educação Básica e no total da área de Educação – GPedu – em
relação ao PIB: 1995 – 2002

Ano	Educação Básica			Total da área da Educação		
	Valor em relação ao PIB (%)	N. Índice (1995 – 100%)	Variação anual	Valor em relação ao PIB (%)	N. Índice (1995 – 100%)	Variação anual
1995	2,94	100	-	4,01	100	-
1996	2,99	102	1,6	3,92	98	-2,1
1997	2,71	92	-9,2	3,63	91	-7,5
1998	3,22	110	19,0	4,13	103	13,9
1999	3,15	107	-2,3	4,06	101	-1,9
2000	3,03	103	-3,9	4,00	100	-1,5
2001	3,15	107	4,0	4,08	102	2,1
2002	3,16	107	0,2	4,07	102	-0,3

Fonte: IPEA/IBGE/INEP, Almeida (2001) e Castro (2007).

Com base nos dados acima, podemos aferir que a participação percentual dos gastos com a educação, por parte dos entes federados, em relação ao Produto Interno Bruto – PIB - do Brasil, tenha se mantido estável. Em 1995, o percentual de gastos com a educação alcançou 4,01 % (quatro vírgula zero um por cento). Esse percentual elevou-se para 4,13 % (quatro vírgula treze por cento), em 1998, e voltou a cair para 4,07 % (quatro vírgula zero sete por cento) em 2002.

Em relação à educação básica, sua participação na renda nacional foi elevada nos oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso. Em 1995, 2,94 % (dois vírgula noventa e quatro por cento) do PIB foram gastos no financiamento desse nível de ensino. Em 1998, esse percentual atingiu seu ápice e alcançou 3,22 % (três vírgula vinte e dois por cento). Posteriormente, oscilou ano a ano (para mais ou para menos), e atingiu o percentual de 3,16 % (três vírgula dezesseis por cento) em 2002.

Com base no conjunto de dados apresentados acima, podemos chegar às seguintes conclusões:

- 1) Durante o governo Cardoso, a educação, como um todo, não foi prioridade nacional, pois a sua participação na renda nacional manteve-se no patamar de 4 % (quatro por cento), sem ampliação significativa de recursos e abaixo do que previa o Plano Nacional de Educação.

- 2) Os gastos com a educação básica pública foram ampliados, ancorados no financiamento do ensino fundamental e do ensino médio e profissionalizante.
- 3) A educação de crianças de 0 (zero) a 6 (seis) anos e o ensino superior público tiveram retração de recursos, expressando uma clara prioridade para o ensino fundamental, materializada na criação do FUNDEF.
- 4) A expansão do ensino médio (financiamento e matrículas) se deu com base nos recursos dos governos estaduais, aos quais cabe gerir esse nível de ensino. Resultou da forte demanda surgida com o aumento das matrículas no ensino fundamental e a pressão por novas vagas.
- 5) O ensino fundamental se expandiu alicerçado nos municípios, com formulação de políticas em âmbito nacional e execução e financiamento locais.
- 6) A União cumpriu (mal) sua função supletiva, através da complementação do Fundef (apenas para os estados que não conseguiram atingir o custo médio por aluno). Além disso, interpretou a EC 14/96 de modo a restringir a aplicação de mais recursos.

2.6 - Breve balanço do governo Cardoso: as reformas e a educação

O governo Fernando Henrique Cardoso se caracterizou pela tentativa de implementar o ideário das reformas estruturais dos anos 1990, com o objetivo de tornar o Brasil mais competitivo, do ponto de vista econômico, no sentido de inserir a economia globalizada. No Brasil, as reformas estruturais foram balizadas pelo documento *Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado*, que propunha a implantação de um novo modelo de Estado no país, nos moldes do “Estado Gerencial”, em substituição ao Estado burocrático de viés patrimonialista, predominante no Brasil até o início dos anos 90.

Essa nova concepção de organização do aparelho estatal promoveu um “enxugamento” na linguagem corrente da época, da máquina política, com a transferência de serviços e de ativos estatais para o setor privado (via terceirizações e privatizações) e, no campo das políticas sociais, a afirmação de um modelo de gestão de “parceria” com a sociedade civil, descentralizado e voltado para a eficiência.

No caso da educação, o governo FHC optou por uma política de expansão marcada por uma estratégia focalista. Para isso concentrou os investimentos em educação no ensino fundamental, através do Fundef, e promoveu um movimento de expansão do ensino superior através das faculdades privadas.

A agenda das forças de mercado, porém, não foi a única presente nos anos 1990. O embate com as forças ligadas à democratização da educação foi recorrente no decorrer do período, e a correlação de forças estabelecidas no âmbito da sociedade definiu o grau de adesão do país ao projeto educacional proposto pelas agências multilaterais.

Nessa perspectiva, Cunha questiona a ideia de que o desenvolvimento da educação brasileira tenha sido um processo generalizado e contínuo de privatização. Ele entende que, no Brasil, a privatização da educação é um processo “cheio de meandros”, porque a segmentação dos sistemas educacionais não obedece a um trajeto retilíneo, mas é determinada pelas forças que “ora incentivam o crescimento do setor público, ora do setor privado, ora de ambos” (2007, p. 810).

Cunha afirma, ainda, que duas grandes forças disputam os rumos da política educacional no Brasil, representando blocos de interesses econômicos, sociais e culturais: o Estado e o Mercado. Assim, os diferentes governos e regimes, no período republicano, representaram a hegemonia de cada um desses interesses conflitantes, como por exemplo, a ditadura militar que favoreceu significativamente a iniciativa privada no campo educacional e da transição para a democracia, que levou a uma inflexão na política de subsídios indiscriminados às instituições privadas de ensino (idem, p. 813).

A opção pela criação de um fundo para a manutenção da educação básica representa a resposta do governo Fernando Henrique Cardoso, sob pressão da agenda educacional internacional por investimentos no ensino fundamental, das demandas por acesso à educação, que tensionavam os gestores em níveis federal e estadual, e da ação dos movimentos dos educadores para melhorar as condições de trabalho.

Portela refere que as políticas educacionais (e as demais políticas públicas como um todo) são realizadas dentro das possibilidades e da lógica geral do *status quo*, ou seja, dentro do conjunto das circunstâncias que envolvem a condução do Estado. As políticas educacionais podem ter diferenciações maiores ou menores entre si, mesmo sendo enquadradas dentro de um modelo geral.

Sendo assim, o entendimento de que a educação brasileira é “determinada” pela agenda educacional, interpretando-se tal “determinação” como sendo impulsionada por organizações multilaterais, particularmente, o Banco Mundial, representaria uma visão, segundo ele, da “Teoria do Espelho”, da ideia de que a educação seria um “reflexo” da correlação de forças vigentes na sociedade e, portanto, mera reprodutora dos interesses dominantes (2007, p. 664).

Sobre esse aspecto, o autor afirma:

Ainda que as reformas empreendidas ao longo dos anos de 1990, adentrando os dias atuais, pautem-se por uma agenda mundializada, em cada país sua concretização se dá com diferenças, em ênfase e amplitude, decorrentes de história e trajetória específicas. Dessa forma, pela natureza e expressão da economia brasileira, ainda que as agências internacionais sejam um agente importante, longe estão de serem os determinantes dos resultados das políticas efetivamente implantadas (...) Se tomarmos o sentido geral das reformas implantadas no Brasil nos últimos anos, elas não são nem a ‘receita das organizações internacionais’ e nem a expressão pura das concepções neoliberais (idem).

Uma coisa seria a hegemonia que o pensamento neoliberal conseguiu alcançar especialmente após a queda dos regimes do socialismo real; outra questão é a possibilidade de se aplicar *ipsi literi* esse ideário no ambiente de sociedades concretas, formadas por uma multiplicidade de pessoas, grupos, interesses e instituições conflitantes que agem e interagem em busca da prevalência de seus interesses.

O autor chega a dar como exemplo da impossibilidade de se impor a agenda dos organismos internacionais à educação, em nosso caso concreto, o brasileiro, a questão da cobrança de anuidades em universidades públicas. Enquanto tal sugestão é reiterada por praticamente todos os documentos oficiais produzidos pelo Banco Mundial e outras agências multilaterais, a Constituição Federal de 1988, em pleno momento de gestação dessa agenda minimalista para o Estado e para a educação na América Latina,

foi a primeira em nossa história, em nível federal, a estatuir o princípio da gratuidade nos estabelecimentos públicos, independente

do nível de ensino. Ao mesmo tempo, em outros países, a cobrança de anuidades no ensino público foi implantada nos últimos anos. Destaquem-se, nesse caso, as experiências da Polônia, Chile e Colômbia, onde o processo de privatização acentuou-se no último período (idem).

Sendo assim, podemos verificar que, apesar da tendência focalizadora no ensino fundamental, característica do governo FHC e do Fundef, uma resultante bastante clara dessa política foi um movimento, no sentido de universalizar a etapa de ensino, mais especificamente, e que teve como impacto imediato a expansão do ensino médio, que chegou a atingir o percentual de 81,9 % no ano de 2002 (MEC).

Romualdo Portela de Oliveira considera a principal consequência da implantação do Fundef a mudança qualitativa na agenda da luta em defesa da educação pública no Brasil, ou seja, passa-se da luta por acesso (mais vagas para o ensino fundamental) para uma luta em torno de duas bandeiras fundamentais: o aumento do tempo de escolaridade (acesso à educação infantil, ensino médio e educação superior) e pela melhoria da qualidade do ensino (2007, p. 686).

Na perspectiva desse autor, no contexto da universalização do acesso ao fundamental,

a superação da exclusão por falta de escola e pelas múltiplas reprovações, processo que ainda está em andamento, tende a visibilizar a exclusão gerada pelo não-aprendizado ou pelo aprendizado insuficiente, remetendo ao debate acerca da qualidade do ensino” (idem).

Portanto, as políticas de ampliação do acesso, do aumento da jornada escolar e da melhoria da qualidade do ensino devem estar necessariamente articuladas. Medidas isoladas ou parciais para favorecer esse ou aquele elemento do sistema educacional, dificilmente, obterão êxito. Esse é um limite real para as políticas focalizadoras postas em prática nos anos 1990.

3 – GOVERNO LULA: UM NOVO MOMENTO DA LUTA EM TORNO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

3.1 – O governo Lula: vicissitudes de uma política educacional

A vitória de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais de 2002 criou uma grande expectativa em torno de mudanças no âmbito da política educacional, com um grande desejo, por parte dos movimentos sociais da educação, de romper com o modelo predominante no governo anterior, profundamente marcado por uma perspectiva focalizante no ensino fundamental, pelas limitações no gasto com a educação e com o total descompromisso com as metas do Plano Nacional de Educação.

Antes de entrar, porém, na análise da política do governo Lula, em relação à educação, é preciso perceber as circunstâncias que marcaram a posse do novo governo e, assim como fizemos em relação ao governo Fernando Henrique Cardoso, analisar a concepção de Estado subjacente ao seu projeto governamental.

Tomaremos como ponto de partida a disputa entre as forças neoliberais e os movimentos sociais da educação em torno da agenda educacional no país, importante para compreendermos as contradições e as vicissitudes do governo petista em torno das mudanças de rumo da política educacional brasileira.

3.2 – Hegemonia neoliberal e contra-hegemonia dos movimentos sociais da educação

A agenda educacional, influenciada pelos organismos internacionais, jamais se tornou consensual na medida em que, no âmbito da sociedade civil, desenvolveu-se um polo contra-hegemônico a essas ideias e que teve como núcleo o movimento sindical dos trabalhadores em educação.

Com base no conceito de hegemonia de Gramsci, podemos perceber que o Estado é dividido em duas instâncias fundamentais: a sociedade política e a sociedade civil. A sociedade civil é “um lugar de circulação livre de ideologias” (Freitag: 1986, 39), onde se desenvolvem os principais embates pela hegemonia das ideias no âmbito das relações sociais. A escola é identificada como o “espaço de conservar e minar as estruturas capitalistas” (idem, 37). Portanto, as pressões dos movimentos sociais podem se constituir importantes instrumentos de enfrentamento aos projetos hegemônicos e de

construção de novos caminhos, resultantes desse “potencializador da sociedade civil” (Semeraro, 1999).

No cenário de disputa ocorrido no seio da sociedade civil, ganha destaque o papel dos intelectuais. Para Gramsci, cada grupo social nasce no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, criando para si uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, objetivando legitimar a reprodução social. Inicialmente, estes estavam representados numa espécie de “aristocracia togada, com seus próprios privilégios, bem como uma camada de administradores e também cientistas, teóricos, filósofos não eclesiásticos etc.” (Gramsci, 09).

Se todos os homens são intelectuais, nem todos desempenham explicitamente essa função na sociedade. Gramsci destacou o trabalho do semanário *Ordine Nuovo*, um semanário socialista de que foi redator, no sentido de formar um novo intelectualismo, segundo o qual

o modo de ser do novo intelectual não pode mais consistir na eloquência, motor exterior e momentâneo dos afetos e das paixões, nas num imiscuir-se ativamente na vida prática, como construtor, organizador, ‘persuasor permanente’, já que não apenas orador puro – e superior, todavia, ao espírito matemático abstrato; de técnica-trabalho, eleva-se à técnica-ciência e à concepção humanista da história, sem a qual se permanece ‘especialista’ e não se chega a ‘dirigente’ - especialista mais político - (idem).

O grande desenvolvimento alcançado pela atividade escolar, na sociedade moderna, indica a importância assumida pelas categorias e funções intelectuais. A escola é o instrumento para gerar os intelectuais de diversos níveis e será palco importante na disputa entre as classes e as frações de classe, pela formação dos intelectuais que ajudaram a construir os diferentes projetos históricos e sociais em disputa na sociedade.

Para Freire, no âmbito das relações capitalistas de produção, o papel da educação é buscar a conscientização, que se materializaria na construção de uma pedagogia do oprimido, ou seja, numa nova hegemonia que promovesse a libertação, entendida como o processo de recuperação da humanidade do próprio homem, buscando, através da reflexão, o desenvolvimento de uma prática que resulte numa ação política para os oprimidos, entendida por ele como a “ação cultural para a liberdade” (1983, 57).

Trata-se de uma ação, não para libertar os oprimidos, mas para impulsionar um processo de conscientização que promova uma “inserção lúcida na realidade” (idem, 38).

Lideranças intelectuais das universidades, em constante diálogo com o Magistério da educação básica, e sob fortes influências das leituras de Gramsci e Paulo Freire, propõem o abandono da cultura “livresca”, promovem o rompimento com a “educação bancária” e afirmam a “educação problematizadora (que) supera a contradição educador-educando, estabelecendo o diálogo” (idem, 78). A educação, entendida como crítica social, é transformadora, promotora da cidadania.

Foi esse (se) descobrir que permitiu ao Magistério passar a se integrar plenamente no movimento sindical no Brasil, abandonando a antiga visão do exercício da profissão como um “sacerdócio”, de certo modo, percebendo-se como uma elite intelectual, apartada da realidade social em que estava inserida e a serviço da reprodução da ordem social vigente.

Segundo Oliveira, isso aconteceu, mais concretamente, em virtude de dois processos complementares: “a crescente proletarização do trabalhador intelectual, que o leva a um questionamento da representação interior e a maior identificação com os demais trabalhadores, e o avanço na experiência sindical docente” (1987, 156).

A soma das alterações das condições de trabalho do Magistério resultou, em grande parte, de um processo crescente de massificação da escola no Brasil em curso, nas últimas décadas, com a sua aproximação das classes sociais e suas vidas concretas, resultantes do processo de modernização capitalista, e que passaram a desenvolver um papel importante no cenário político, o que permitiu uma nova experiência histórica de sua parte, expressando um processo de *práxis*, resultante das duas dimensões da palavra no ambiente educacional: a ação e a reflexão.

Essa presença do Magistério, no cenário das lutas sociais, não se manifesta tão somente no Brasil, mas na maioria dos países da América Latina e é, de certo modo, a intensidade dela que define o grau de hegemonia conquistado pelo projeto neoliberal no campo da educação em cada país.

Pelo contrário, na perspectiva de um pensamento único no campo da educação, subjacente ao discurso neoliberal, a América Latina assistiu, exatamente, a um crescimento dos conflitos sociais e políticos, tendo como alguns de seus protagonistas mais importantes, especificamente, os educadores da rede pública.

A maior parte desses conflitos, nos últimos vinte anos, girou em torno de reivindicações do setor docente, enfrentando os governos comprometidos com as

políticas de ajuste estrutural e suas reformas educativas. As diversas lutas ocorridas demonstram, de forma peremptória, a distância entre os ambiciosos planos de reforma e a precariedade das condições dos processos de escolarização (Gentili: 2004, 1253). Foram elementos comuns e críticos, em todos os países da região, “a ausência de uma plataforma conceitual e normativa que promova [vesse] a definição e o desenvolvimento democrático das políticas docentes integrais, assim como os obstáculos à participação efetiva de todos os atores no debate” (idem, 1257).

Com o objetivo de proceder a um resgate histórico e observar o caso do Brasil, as lutas sindicais dos educadores desenvolveram-se, nas últimas décadas, sob a influência de dois elementos fundamentais: a busca da profissionalização docente e o ascenso sindical dos anos 80.

Segundo Silke Weber, são três os marcos que devem ser considerados no processo de luta pela profissionalização docente no Brasil: a constituição de associações, em âmbito nacional e a sua vinculação com o debate internacional, a sanção da Lei 5.692/71, que preconiza a remuneração do professor, de acordo com a sua titulação, e a assinatura do pacto de valorização do Magistério e da qualidade na educação (2003, 1445).

O primeiro Congresso da Confederação dos Professores do Brasil, em 1953, apresentou questões referentes à formação e à carreira do professorado. Em 1962, a Confederação Mundial das Organizações de Profissionais do Ensino - CMOPE, na Suíça, passa a influenciar a Confederação dos Professores do Brasil - CPB - e a formar quadros dirigentes para as entidades brasileiras.

No âmbito das políticas oficiais, o docente da educação básica é visto como um mero agente de preservação e expansão da sociedade capitalista. De outro lado, o final dos anos 70, já sob forte influência gramsciana, no seio do debate pedagógico, desenvolve-se a concepção do docente da educação básica como educador, cuja principal tarefa é a de formar a consciência crítica das classes subalternas (idem, 1134).

A retomada das ações sindicais de massa, nas quais as lutas dos educadores se inseriram, é marcada pela greve dos metalúrgicos de São Bernardo do Campo em 1978. Logo depois, ocorreu o I Congresso Nacional da Classe Trabalhadora – CONCLAT, em 1981; em 1983, foi fundada a Central Única dos Trabalhadores – CUT - que acabou se constituindo a principal central do país e é referência para grande parte das entidades sindicais do Magistério. É a esse novo sindicalismo que vai se integrar a maioria dos docentes, por intermédio de suas entidades sindicais. Em 1990, a CPB se transformou

em Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE, que se filiou à CUT. A entidade passa a aglutinar docentes e especialistas das redes públicas de ensino estaduais e municipais da maioria dos estados do país. Entre as entidades com maior capacidade de mobilização e que vão se constituir como articuladoras importantes desse movimento, destacaram-se a APEOESP, a UTE/MG e a AMPEP/PB (idem, 158).

Durante os anos 1990, no auge do processo de “ajuste” e de reformas educativas, ocorre um aumento dos conflitos que envolviam educadores, que se tornaram protagonistas, o que resultou dos impactos das políticas neoliberais nos sistemas educativos e que alteraram significativamente as condições de trabalho nas diferentes etapas da educação.

Foram assembleias, caminhadas, greves, jornadas de lutas, seminários, marchas a Brasília e outros meios de mobilização, que passaram a ser utilizados pelos educadores, para expressar, com mais intensidade, sua compreensão em relação aos debates sobre os rumos das políticas públicas em mutação e, mais especificamente, sobre os seus impactos no cotidiano docente.

A partir da *Conferência de Jontiem*, principalmente, é posta em prática a ideia de que a educação é uma responsabilidade “*de todos*” e que chegou o momento de priorizar a educação básica (com foco no ensino fundamental) e, como meio para viabilizar tal objetivo, buscar a valorização do Magistério.

Na pauta, o debate sobre temas como a formação inicial e continuada dos professores, condições de trabalho e piso salarial nacional. Nas mobilizações para elaborar o Plano Decenal de Educação para Todos, a participação dos educadores ocorreu a partir de ações coordenadas pela CNTE e pelas entidades estaduais do Magistério.

Esse processo de luta pela questão da qualidade e da valorização do Magistério teria, mais adiante, duas grandes batalhas: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em 1996, e a formulação do Plano Nacional de Educação – PNE.

A LDB – Lei nº 9.394/1996, conhecida como Lei Darcy Ribeiro, foi aprovada no contexto da hegemonia do discurso educacional produzido pelos organismos internacionais. A lei aprovada foi bastante diferente do projeto de LDB da Câmara dos Deputados, conhecido como “Substitutivo Jorge Hage”, que, segundo Saviani (1998), apresentava, em geral, um tom de caráter progressista. A elaboração do substitutivo foi profundamente marcada pela participação dos diferentes segmentos da sociedade e

recebeu mais de 2.000 sugestões da comunidade da área e 978 emendas de deputados de diversos partidos.

O substitutivo do relator foi considerado um avanço pelo movimento sindical dos educadores e intelectuais progressistas, porém, encontrou resistência na Câmara, especialmente, de segmentos empresariais. Era visto como “um projeto nitidamente de esquerda, estatizante, centralizador e cartorialista, que mais parecia uma convenção de condomínio ou pauta de reivindicação sindical” (Dornas citado por Sousa Júnior: 1997, 09).

O substitutivo não teve maioria para ser aprovado na Câmara e ficou paralisado. Mesmo com forte resistência dos movimentos sociais ligados à educação, representados pelo “Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública”, em fevereiro de 1996, o *substitutivo Darcy Ribeiro* foi aprovado sem discussão com a sociedade. Um projeto que, segundo o então ministro da educação, Paulo Renato de Souza, “...dá mais flexibilidade...” (Folha, 06/10/96). Segundo Saviani (1998), tratava-se de um projeto que estava de acordo com a lógica do *Estado Mínimo*.

Outra importante batalha que mobilizou os docentes da educação e o Estado foi a disputa em torno do Plano Nacional de Educação, conhecido como *PNE da sociedade brasileira*, e que resultou de um intenso processo de construção coletiva dos educadores, de profissionais da educação, de estudantes, pais de alunos e de outros segmentos sociais que tiveram momentos mais significativos - o I e o II Congressos Nacionais de Educação – CONED. Como resultado, o projeto de Lei n. 4.155/98. Nesse projeto, estavam contidas reivindicações históricas dos movimentos sociais ligados à educação. Segundo Valente (2002), o PNE da sociedade brasileira reivindicava o fortalecimento da escola pública estatal e a plena democratização da gestão educacional, como eixo do esforço para universalizar a educação básica, o que implicaria propor objetivos, metas e meios audaciosos.

A mobilização da sociedade em torno do projeto, especialmente dos trabalhadores em educação e intelectuais vinculados às universidades, obrigou o governo FHC a contrapor-se a essa iniciativa, apresentando um novo projeto de PNE, sob o número 4.173/98.

O PNE do governo insistia na permanência da política educacional vigente e em seus dois pilares fundamentais:

máxima centralização, particularmente na esfera federal, da formulação e da gestão política educacional, com o progressivo abandono, pelo Estado, das tarefas de manter e desenvolver o ensino, transferindo-as, sempre que possível, para a sociedade (idem).

Como resultado, houve um rebaixamento das metas estabelecidas na Constituição, a exemplo da proposta de erradicação do analfabetismo, ausente no PNE, e do aumento das despesas com educação de 4% para 6%, ao invés dos 10% propostos no PNE da sociedade. Assim mesmo, essa e outras metas contidas no plano não foram cumpridas. O PNE de FHC, em vez de um plano para a educação, mais parece uma “carta de intenções” (idem).

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, representou um momento de forte esperança, no âmbito dos movimentos sociais da educação, em torno da ruptura com o modelo neoliberal para a educação e a tomada de um novo rumo no caminho da educação brasileira, que apontava para o fortalecimento de uma escola pública, democrática, cidadã e igual para todos os brasileiros e brasileiras.

Partiremos do debate sobre a concepção de Estado e da política econômica do governo, para alcançar os debates em torno da questão educacional do governo hegemonizado pelo PT.

3.3 – Governo Lula e transição

Profundamente crítico ao governo de Fernando Henrique Cardoso, o documento “Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil”, elaborado pelo PT para a campanha presidencial de 2002, propunha uma “*ruptura necessária*” com o modelo econômico vigente na época, “fundado na abertura e na desregulamentação radicais da economia nacional e na conseqüente subordinação de sua dinâmica aos interesses e humores do capital financeiro globalizado” (PT: 2006, 01).

Para os petistas, era preciso

ousar, rompendo com o conformismo fatalista pretensamente pragmático que sonega direitos básicos da população e resgatando os valores éticos que inspiraram (...) as lutas históricas pela justiça social e pela liberdade (idem)

Como uma ressalva cautelosa, o documento afirma:

Será necessário, de igual modo, avaliar com objetividade as restrições e potencialidades do atual quadro sócio-político e econômico do país, para evitar um voluntarismo que poderia frustrar a proposta de transformação da economia e da sociedade brasileiras (idem).

O documento estabelece, também, prioridade clara para a questão do investimento na área social, destacado como primeiro item das diretrizes. O PT propunha, então, uma política de crescimento, com distribuição de renda, com o social passando a ocupar um papel central na estratégia de desenvolvimento, e não, apenas “o espaço de políticas assistencialistas e compensatórias” (idem, 05).

No tocante ao modelo de desenvolvimento, o PT anuncia a prioridade para a construção de um Estado democrático forte que,

sendo distinto daquele do período nacional desenvolvimentista, permita superar o quadro de desestruturação institucional e de subordinação da ação estatal às esferas de decisão financeira, herança da ideologia do ‘Estado mínimo’ na década de 1990 (idem).

Para os petistas, a reconstrução da capacidade estatal de regulação e de suporte ao desenvolvimento envolverá “a recriação de formas de coordenação público-privadas atuando em vários campos relevantes” (idem). Mais adiante, o documento revela que o Estado

deve pautar-se por uma visão estratégica de longo prazo, que dê conta do papel fundamental do dinamismo do investimento, articulando e coordenando investimentos públicos e privados que desemboquem no crescimento sustentado. Isto implica reativar o planejamento econômico (idem).

Em junho de 2002, num momento de tensão pré-eleitoral, com o *Risco Brasil*, o dólar e a inflação em alta e com o intuito de sinalizar para o chamado “mercado” no sentido do diálogo, o candidato Luiz Inácio Lula da Silva lança a *Carta ao povo brasileiro*, onde mantém a crítica ao modelo econômico vigente e os fundamentos contidos em “*Concepção e Diretrizes...*”, substituindo o termo “*ruptura*”, presente no documento anterior, pela expressão *transição*, afirmando que

será necessária uma lúcida e criteriosa transição entre o que temos hoje e aquilo que a sociedade reivindica (...) o novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais (sendo) fruto de uma ampla negociação nacional (cuja) premissa (...) será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país (Silva, 2002).

O impacto da crise econômica predominante na posse de Lula fez com que essa transição transcorresse de forma lenta e gradual, com a manutenção (e até o aprofundamento, em um primeiro momento) de alguns elementos fundamentais da ortodoxia monetária tucana (superávit primário, juros altos, câmbio flutuante), a tomada de medidas duras, como a elevação da taxa de juros e do superávit primário de 3,75 % (três vírgula setenta e cinco por cento) para 4,5% (quatro vírgula cinco por cento), como medidas de controle da crise econômica, o que impactou negativamente as taxas de crescimento do país que, no primeiro governo Lula, mantiveram-se na média de 2,6% (dois vírgula seis por cento), pouco superior à época de FHC, como no investimento público e nos gastos públicos.

Essa política, porém, vem sendo flexibilizada desde 2005, com a queda consecutiva da taxa básica de juros (SELIC) até o início de 2008. Em 2003, a taxa Selic chegou a atingir o patamar de 26% (vinte e seis por cento), acima da média do governo anterior, situando-se em torno de 13,75 % (treze vírgula setenta e cinco por cento), no final de 2008, ainda bastante elevada. Passou a ocorrer também uma maior flexibilização da execução do superávit primário do setor público (com a execução do chamado Projeto-piloto de Investimentos Públicos – PPI, que abate parte da economia feita) e uma ampliação dos investimentos públicos (como o anúncio do PAC – Plano de Aceleração do Crescimento, por exemplo) e dos gastos sociais.

No tocante aos gastos sociais, apesar do rígido controle orçamentário da chamada “era Palocci”, houve uma significativa ampliação de recursos em diversas áreas, como gastos com assistência social, que subiram de R\$ 10,2 bilhões de reais para 22,1 bilhões, de 2003 a 2006 (valores atualizados segundo o IGP-DI do período), com direitos de cidadania, que foram elevados de R\$ 478 milhões para R\$ 981 milhões, com habitação, que subiram de R\$ 148 milhões para R\$ 1,2 bilhões e com organização agrária, de R\$ 1,7 bilhões para R\$ 4,3 bilhões de reais (Fonte: SIAFI – STN/CCONT/GEINC).

A economia brasileira voltou a crescer, desde 2006, em um ritmo mais intenso, numa taxa de 3,7 % (três vírgula sete por cento), 5,4 % (cinco vírgula quatro por cento) e as projeções para 2008 de 5,0 % (cinco por cento). O impacto da retomada do crescimento econômico, juntamente com a ampliação das políticas sociais e os reajustes do salário mínimo, tem provocado melhora nas condições gerais de vida da população. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio do IBGE 2006, a renda

dos 50 % (cinquenta por cento) mais pobres cresceu 1 2% (doze por cento), e a dos 10 % (dez por cento) mais ricos, em 7,8% (sete vírgula oito por cento), o que significa uma melhora da participação dos mais pobres na renda nacional. O crescimento da renda domiciliar per capita, em 2006, foi de 9,16 % (nove vírgula seis por cento), bem acima da inflação do período (FONTE: FGV/IBGE).

Em outubro de 2009, houve uma interrupção no processo de crescimento econômico brasileiro, em virtude dos impactos, no país, da crise econômica mundial, cujo epicentro foi a explosão da chamada “bolha imobiliária” americana. No último trimestre de 2008 e no primeiro trimestre de 2009, houve uma forte retração da economia brasileira, com forte recuo da produção industrial e dos segmentos exportadores e queda do PIB.

De outubro a dezembro de 2008, no Brasil, a atividade econômica recuou 3,6% em relação ao trimestre anterior. De janeiro a março de 2009, a queda foi de 0,8%, configurando aquilo que os economistas definem por “recessão técnica”, ou seja, uma queda consecutiva do PIB durante dois trimestres consecutivos. No entanto, foi a partir do segundo trimestre que a economia brasileira passou a viver um processo de recuperação.

Segundo a análise da maioria dos economistas internacionais, o Brasil é um dos países a superarem primeiro a crise, em virtude de uma forte intervenção do Estado para assegurar a disponibilidade de crédito (especialmente no socorro aos bancos), para evitar uma maior queda no nível de investimentos (redução do superávit primário de 3,7% para até 2,5% do PIB em 2009) e medidas de estímulo ao consumo (manutenção de reajuste para servidores públicos, reajuste do programa Bolsa-família, redução do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI - para o setor automotivo e para os eletrodomésticos da chamada “linha branca”, além do aumento real do salário mínimo).

As expectativas para o ano de 2010 apontam, todavia, para a retomada de taxas significativas de aumento do PIB. Essa previsão, contida no projeto de orçamento da União para o ano, indica a previsão de crescimento da economia do país em torno de 4,5%. No entanto, a crise econômica promoveu forte queda na arrecadação da União, dos Estados e dos Municípios, que tem impacto significativo no financiamento da educação, o que veremos quando da análise dos gastos com o FUNDEB no capítulo 4.

3.3.1 - Governo Lula: mudança ou continuísmo?

Tendo como base a análise dos dados da política econômica em execução e a política educacional, ao fazermos uma comparação entre os governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, é possível chegar a algumas conclusões.

Em primeiro lugar, o termo “ruptura”, presente nas diretrizes do programa de governo de Lula, em 2002, não é o mais adequado para diferenciar as políticas públicas em execução desde janeiro de 2003 no poder central brasileiro. Ele foi substituído, em plena campanha presidencial, já na “Carta ao povo brasileiro”, pela expressão “transição”, pois

o novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade (...) A premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações (Silva).

Juarez Guimarães, ao analisar o primeiro governo Lula e a presença de elementos da política do governo anterior, depois de 2003, identifica que o conceito-chave que organiza a evolução da conjuntura do país é o da “transição de paradigmas”. Ele concebe que

a noção de transição contém a ideia de ruptura, mas a transcende. Trata-se não apenas de romper com o paradigma neoliberal, mas de organizar a transição para um outro, alternativo em seus fundamentos. Na medida em que ela põe o acento no segundo termo do par destruição/criação, está em consonância com a própria noção de governabilidade. Trata-se evidentemente de evitar uma situação de caos sistêmico, no qual as antigas regras já não funcionam, mas as novas não adquiriram ainda eficácia e legitimidade (Guimarães, 2004).

No tocante à política educacional do governo Lula – especialmente na passagem do Fundef para o Fundeb – podemos perceber a manutenção de uma visão fiscalista em relação aos investimentos em educação, que se materializam nesta política de fundos, mantida pelo atual governo e que acaba por provocar fortes restrições aos dispêndios, na medida em que submete os planos de investimentos em áreas estratégicas como os setores de infraestrutura e de educação às metas fiscais determinadas pela equipe econômica.

Por outro lado, vislumbra-se a mudança de uma abordagem eminentemente focalista – nos moldes defendidos pelos organismos internacionais, como o Banco Mundial – entendendo a educação fundamental como o centro da ação do Estado Nacional, no que concerne à garantia do direito à educação, para uma abordagem de viés universalizante, que percebe a educação básica como um todo, incluindo todas as suas modalidades, até a educação de jovens e adultos quilombolas e indígenas.

Sousa Júnior vê, na política educacional do governo Lula, uma tendência à reafirmação do direito à educação pública e gratuita,

na medida em que todos os alunos da educação básica passarão a ser atendidos pelo FUNDEB, e não havendo discriminação, pelo menos quanto ao atendimento, para nenhum nível, etapa ou modalidade de ensino, haverá um ganho, sobretudo, no que se refere à oferta e no direito à educação pública e gratuita (2007, 193).

Roberto Leher critica aquilo que ele define como “*opacidade*” das fronteiras entre o público e o privado no governo Lula. Ao analisar a criação do Programa *Universidade Para Todos*, apresentado em 2004 e inspirado no modelo de “parceria público-privada”, concluiu que a ideia de que “o mercado é mais capaz de prover as necessidades individuais e sociais que o Estado é um dogma do governo de Lula da Silva.” (2004, 871)

Sousa Júnior se opõe a esse pensamento, e admite outra tendência, segundo a qual,

de certo modo, a diretriz focalista, de cunho nitidamente neoliberal, vai, aos poucos, sendo substituída por um projeto universalizante da educação, cuja ação demanda um Estado forte que invista seriamente no ensino público, mas esse estado forte ainda precisa consolidar suas fontes de financiamento, talvez com a necessária inclusão de outros tributos, a exemplo da Contribuição sobre Movimentação Financeira – CPMF, na cesta de investimentos ou ampliação das alíquotas dos atuais impostos. O que deve ser rechaçada é a redução dos gastos com a educação (idem, 193).

3.3.2 – O Governo Lula, terceira via e concertação

A superação do governo Fernando Henrique Cardoso e seu modelo de desenvolvimento, fortemente influenciado pelas propostas oriundas do “*Consenso de Washington*”, e a eleição de Lula tornam necessário um profundo debate sobre a

natureza do Estado pós-neoliberal, especialmente, nas condições impostas pela globalização econômica.

Os críticos do fundamentalismo de mercado defendem, essencialmente, a ideia de um “Estado Forte”. Na América do Sul, essa ideia está presente nos diferentes governos de esquerda, que assumiram o poder no rastro da crise do modelo anterior, como Hugo Chávez, na Venezuela, Evo Morales, na Bolívia, Tabaré Vázquez, no Uruguai, Nestor/Cristina Kichner, na Argentina, Rafael Correia, no Equador, Lula, no Brasil, e Michele Bachelet, no Chile.

Silva separa esses governos em dois grupos: de um lado, um setor identificado com a tradicional esquerda nacional-populista latinoamericana (Chávez, Correia, Morales) e, do outro lado, uma esquerda de perfil mais pragmático, representada pelos demais governantes já citados.

O primeiro bloco teria como características

um forte componente personalista, combinando um discurso econômico nacionalista-estatitante com uma postura de política externa anti-EUA, além de uma rejeição aos mecanismos de livre-mercado (2006).

O segundo bloco detém uma postura ideológica mais flexível e tendente ao centro-político, contrapondo-se à antiga ideologia nacionalista, em busca de

uma maior integração no novo cenário da “globalização econômica” e que “se busca regular o funcionamento dos mercados, mostra-se pouco disposta a contrariar as suas regras, incorporando, ainda o livre mercado nas suas estratégias de desenvolvimento (idem).

Esses governos de esquerda têm em comum uma ideia: a necessidade de regular a economia, através de uma maior intervenção do Estado na vida econômica, modelo que varia de país para país, e que busca resgatar, sob diferentes perspectivas, a ideia de Estado forte, que se comporte como indutor do desenvolvimento econômico e social.

Esse Estado forte, que emergiria para superar a tragédia neoliberal, não guarda semelhança com o Estado Desenvolvimentista/tecnocrático dos anos 1970, possuindo outras características. Segundo Eli Diniz, as novas condições internacionais e a complexidade crescente da ordem social pressupõem um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e “alargar,

em lugar de restringir, o universo dos atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão” (Diniz: 1999, 196).

Reformar o Estado, para ela, significa “maximizar as condições de governança do sistema estatal” (idem, p. 201), impondo uma ruptura com os enfoques tecnocráticos e neoliberais, que têm como exemplos positivos ações de ampliação da participação dos cidadãos pela via do exercício da democracia direta, como os Conselhos e o orçamento participativo, por exemplo.

Assim,

a tendência atual é a da revalorização da capacidade de ação estatal como um pré-requisito do êxito dos governos na administração de situações de crise e transição. A centralidade da reforma do Estado significaria, portanto, nesse novo momento, a afirmação de uma abordagem alternativa de maior alcance e abrangência. A ênfase desloca-se para a reconstrução do Estado como agente regulador e o reconhecimento de que o crescimento e a conquista de um novo patamar econômico não se produzem espontaneamente, senão que são o resultado de políticas deliberadas (2007).

Segundo Bresser Pereira, na América Latina e na maior parte dos países que superaram a hegemonia neoliberal, emerge um *novo desenvolvimentismo* (2007: 37). Esse é, ao mesmo tempo, um “terceiro discurso”, entre o discurso populista e da ortodoxia convencional, e o conjunto de diagnósticos e ideias que devem servir de base para a formulação, por cada Estado-nação, de sua estratégia nacional de desenvolvimento (idem).

Para ele, esse “novo desenvolvimentismo” tem como ponto de partida, em relação ao desenvolvimentismo dos anos 1950 e ao neoliberalismo, um novo papel atribuído ao Estado, que passa a ver o mercado como uma instituição mais eficiente, mais capaz de coordenar o sistema econômico. O autor refere que,

no velho desenvolvimentismo, o Estado tinha um papel na promoção da poupança forçada e na realização de investimentos na infra-estrutura econômica; hoje esse papel é menor: a política industrial deve ser essencialmente estratégica ou oportunista em vez de sistêmica (idem).

Destaca outras duas características do novo desenvolvimentismo, que seriam a necessidade de uma taxa de câmbio competitiva e a rejeição às ideias “equivocadas” de crescimento, principalmente com base na expansão da demanda e no déficit público (idem, 87).

Giddens afirma que o Estado sucessor do neoliberalismo (e sua mercadotratia) não pode ser o *Welfare State* em sua versão clássica, defendido pela social-democracia tradicional. Deve ser um Estado que promova uma ampliação da democracia, ao “agir em parceria com a sociedade civil para fomentar a renovação e o desenvolvimento da comunidade” (GIDDENS: 1998, 79) e elevar a sua eficiência administrativa, pois

a maioria dos governos ainda tem um bocado a aprender com a melhor prática empresarial – por exemplo, controle de metas, auditorias eficazes, estruturas de decisão flexíveis e maior participação dos funcionários (...) Os social-democratas devem (...) reinventar o governo (o que) certamente significa por vezes adotar soluções baseadas no mercado. Mas deveria significar também a reafirmação da eficácia do governo diante dos mercados (idem).

A social-democracia deveria buscar a construção de um *Welfare State* reformado, ou seja, um “Estado do investimento social” (GIDDENS: 1998, 109).

Para Merkel, a política das últimas décadas revela uma clara tendência de a social-democracia passar da rejeição radical da ordem burguesa capitalista e da aceitação de uma economia de mercado regida por princípios do Estado de Bem-estar Social, controlada por estratégias keynesianas e ao reconhecimento da desigualdade como um padrão de estratificação legítimo e funcional em economias de mercado altamente desenvolvidas sob as condições de transações econômicas globalizadas (2007, 83).

Esse processo teria como ponto de partida a opção, por parte dos partidos trabalhistas europeus, na passagem do Século XIX para o Século XX, de escolher a via eleitoral como meio para se alcançar o socialismo. Isso começou a acontecer, especialmente, a partir do momento em que a social-democracia alemã demonstrou que, mediante o seu crescente capital eleitoral, tinha força suficiente para obrigar o governo a consideráveis concessões sociopolíticas. Os êxitos transformaram o partido e os sindicatos a ele ligados em modelo para o movimento de trabalhadores dos demais países do continente europeu (Abendroth: 1977, 46).

Segundo Przeworsky, os social-democratas não conseguiram fazer das eleições um instrumento de transformação socialista. Para ser eficazes nas eleições, passaram a ter que buscar aliados. Entretanto, ao mesmo tempo, solaparam, de certo modo, a ideologia que constitui a fonte de sua força entre o operariado. Das primeiras conquistas de direito inicialmente obtidas através das lutas sociais e legitimadas por uma legislação

implantada por governos dos quais faziam parte, os social-democratas passaram a trabalhar com a ideia de defender um “Estado de bem-estar social”, adotando “o keynesianismo como programa” (1989, 53).

O Partido Social-democrata Alemão (SPD) promoveu uma grande virada em 1959, com a adoção do Programa de Godesberg, quando se tornou um partido político pragmático e fundado em valores que mesclam ideias-chave do liberalismo e do socialismo, que incorporam a defesa dos direitos individuais, da democracia pluralista e a coordenação do mercado em uma economia complexa, como meios necessários de promover o progresso social – desde que fossem “supervisionados por uma autoridade política vigilante” (MEYER: 2007, 115).

O autor refere que

a essência da social-democracia contemporânea reside na convicção de que o mercado pode ser dirigido para as alocações de qualquer bem, público ou privado, que sejam preferidas pelos cidadãos, e de que pela racionalização gradual da economia o Estado pode transformar os capitalistas em funcionários privados do povo sem alterar a situação legal da propriedade privada (idem).

Em oposição ao fundamentalismo de mercado, a esquerda moderada propõe um modelo que Tapia (2007, 192) define como de “regulação com concertação social”. E o que significa isso?

De maneira sucinta, significa que as políticas econômicas e sociais de um determinado país apresentam um conjunto de características que o diferenciam daquele no qual predomina a desregulação. O modo concertado de regulação da economia apresenta três características principais, associadas à coordenação, controle e participação (idem).

O conceito de “concertação” está associado à ideia de “pacto social”, ou seja, a construção de um amplo processo de negociação política entre os diferentes atores sociais que compõem a Nação, no sentido de montar uma arquitetura institucional e legal, capaz de promover um desenvolvimento econômico e social negociado, cujo mediador é o governo. A experiência mais conhecida de “concertação” se deu no processo de redemocratização chileno, depois da ditadura do General Pinochet. A redemocratização foi conduzida por uma coalizão política denominada “concertación por la democracia”, composta, fundamentalmente, pelo Partido Socialista e pela Democracia Cristã.

No caso brasileiro, o governo Lula partiria da ideia de regulação com concertação social para construir uma nova agenda para o país, a fim de resgatar o papel do Estado como coordenador dessa estratégia. A grande inovação institucional, que desponta como canal desse processo, é o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES. O chamado “*Conselhão*” foi criado em 2003, a partir da reclamação feita pelas entidades representativas de parte do empresariado (Pensamento Nacional das Bases Empresariais - PNBE, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial - IEDI) e dos trabalhadores (centrais sindicais), com o intuito de participar da elaboração das estratégias de desenvolvimento postas em prática pelo Estado Nacional. Também compunha o arcabouço programático do PT, profundamente marcado pela defesa da democracia participativa.

A principal obra do CDES foi a elaboração da *Agenda Nacional de Desenvolvimento - AND*, que fundamentou a elaboração do *Plano de Aceleração do Crescimento - PAC*, especialmente na área da infraestrutura. Para Tapia, o “sucesso” na empreitada da elaboração de uma *Agenda Nacional de Desenvolvimento* pode ser interpretado como um experimento que criou capacidades institucionais de negociação e de construção de consensos. Para ele, “a AND representa um documento negociado, elaborado no âmbito de um espaço público não-estatal” (idem, 226).

No espectro da educação, o governo realizou, em 2008, a Conferência da Educação Básica – CONEB, com o objetivo de formular políticas no âmbito do governo e incorporar as demandas apresentadas pelos diferentes segmentos da sociedade, contando com a participação de representantes do poder público e dos segmentos sociais ligados à educação - pais, estudantes e docentes (MEC).

Além da CONEB, foram realizadas outras conferências promovidas pelo MEC, a exemplo da *Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica*, da *Conferência Escolar Indígena* e da *VI Conferência Internacional de Educação de Adultos (CONFITEA/Etapa Brasil)*, que fazem parte do cronograma de preparação da *Conferência Nacional da Educação – CONAE*, ocorrida em 2010, cujo tema será *Construindo um sistema nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação* (MEC).

Fleury vê o fenômeno da construção desses canais institucionalizados de negociação de pactos entre diferentes atores societários, e o governo, como a expressão da

construção do capitalismo organizado, instituído pelos social-democratas, gerando um compromisso de classes no qual a classe trabalhadora abre mão dos ideais revolucionários de abolição da propriedade privada, em troca das medidas de redistribuição da riqueza que se efetua por meio das políticas públicas (2003).

Conforme afirma a autora, o CDES do governo Lula

pretende retomar o desenho da relação Estado e sociedade inaugurado na Constituição Federal de 1988, gerando um novo espaço institucionalizado e plural no qual se encontram diferentes atores políticos e o governo, gerando um processo de concertação, e uma possibilidade real de governabilidade. Diferente das experiências anteriores, esse não é um conselho setorial nem uma experiência de gestão local. Trata-se, pela primeira vez, na história brasileira, da existência de um órgão consultivo nacional, com a missão de discutir tanto políticas específicas quanto os fundamentos do desenvolvimento econômico e social (idem).

Trata-se, pois, da expressão daquilo que a teoria democrática contemporânea identifica como o modelo de democracia deliberativa e que representaria uma “ruptura” com nossa tradição política:

O fato do conselho agregar forças tão díspares na sociedade, indo da Federação Nacional dos Bancos ao Movimento dos Sem-Terra. Naquele espaço, todos são iguais e devem defender seu ponto de vista com argumentos razoáveis. Seguramente, os consensos que são gerados, ainda que sejam poucos, possuem maior densidade política e podem gerar políticas sustentáveis (idem).

Diante das questões abordadas até agora, acerca dos elementos programáticos do governo Lula, qual a sua efetiva caracterização? Se não se trata de um governo neoliberal, defensor do fundamentalismo de mercado, está distante de se comportar como um governo reformista da ordem social, segundo os padrões da social-democracia e dos partidos de esquerda latinoamericanos tradicionais ou da recente tradição latinoamericana representada pelo trio Chavez-Correia-Morales. Seria o governo Lula, efetivamente, um governo populista? Desenvolvimentista? Um governo de “terceira via”?

Em um artigo publicado em novembro de 2006, na Folha de São Paulo, o então Ministro das Relações Institucionais da Presidência da República, Tarso Genro, ao refutar os ataques que o governo federal sofria na época, procurou rechaçar as afirmativas de que o governo Lula seria de cunho populista. Sob seu ponto de vista,

o populismo não incorpora as massas populares no jogo democrático, volta-se contra as instituições formais do Estado. E, ao contrário do que recomenda o populismo, Lula e o PT promoveram a incorporação dos “de baixo” na democracia para promover a integração social do país por meio de um grande mercado de massas (FOLHA, 2006).

As experiências da criação do CDES e da realização das conferências setoriais responsáveis por formular as diretrizes dos diferentes órgãos e ministérios, com a participação de amplos segmentos da sociedade, no âmbito de cada setor, podem servir de referências importantes em relação à ideia de *democracia participativa* presente no chamado *modo petista de governar*.

A respeito do caráter desenvolvimentista ou não do governo, podemos partir da caracterização feita pelo ministro da Fazenda e economista, Guido Mantega, para quem o governo Lula inauguraria um novo ciclo econômico do país, que define como sendo *social-desenvolvimentista*, que se caracterizaria por um

crescimento econômico que ocorre concomitantemente ao aumento da renda da população, aumento do poder aquisitivo e fortalecimento do mercado de massas. É um novo tipo de crescimento que o Brasil nunca trilhou (Agência Brasil, 2007).

Por outro lado, Cavalcante percebe a gestão de Lula como um governo bifronte. Seria um governo que parte de uma base popular e também “pluripartidário na composição e conectado com o setor privado na formulação estratégica” (2003, 19).

O governo Lula seria bifronte porque

é conservador na economia e reformador na política. Com efeito, na área econômica, ele mantém a garantia de estabilidade, de controle da inflação, de câmbio flexível e respeito aos contratos. E na área política ele pretende avançar nas políticas sociais de redistribuição de renda, de valorização a cidadania e de combate às desigualdades, configurando assim, um “dualismo que atende ao imperativo prático de quem quer trabalhar com taxas razoáveis de governabilidade (idem: 20).

Essa caracterização de governo conectado com o setor privado na formulação estratégica pode servir de ponto de partida sobre se, de fato, o governo Lula promoveu uma efetiva ampliação da democracia com “empoderamento” da sociedade na condução de parcela significativa dos negócios de Estado.

A nosso ver, a limitação desse “empoderamento” é visível, pois é demarcada pela correlação de forças existentes no próprio governo, no Congresso Nacional e na sociedade. Além disso, as políticas postas em prática pelo governo só podem ser desenvolvidas nos marcos da política fiscal instituída pela equipe econômica, exemplificada no chamado “superávit primário”, na Desvinculação das Receitas da União – DRU - e na possibilidade legal de o governo, a qualquer momento, contingenciar recursos dos programas sociais e dos investimentos previstos no Orçamento Geral da União para assegurar o cumprimento dos compromissos com o sistema financeiro.

Além disso, a ideia de a sociedade participar da gestão do governo não consegue atingir a área monetária e pode ser claramente exemplificada pela ideia presente desde a chamada *Era Palocci* de “autonomia operacional do Banco Central”. Isso significa que a gestão da política monetária do país não está sob o comando do “Conselhão” e demais órgãos da “democracia participativa” presentes no governo, nem do próprio Presidente da República, mas do “jogo de mercado”.

A defesa da chamada *terceira via* não encontra guarida no PT, pelo menos no discurso de alguns de seus dirigentes e principais intelectuais. Garcia, intelectual ligado ao chamado “Campo Majoritário” do PT e assessor internacional da Presidência da República, procura afastar qualquer caracterização do PT como herdeiro da social-democracia, na medida em que este “não reivindica uma filiação doutrinária, marxista ou de qualquer outro tipo”. Ainda em suas formulações iniciais, o autor reforça que “o partido assumiu claramente sua distância em relação tanto ao ‘socialismo burocrático’ dos partidos comunistas, como em relação à social-democracia” (1990) e defende uma “reforma do Estado” que “não passa por soluções tecnocráticas e gerenciais, que o façam semelhante à ‘eficiente’ empresa capitalista, n, nem se resume ao combate à burocracia”.

Chauí, por sua vez, critica Giddens por oferecer aos partidos de esquerda “uma economia de centro, uma política de esquerda” e uma ‘economia de mercado sem sociedade de mercado’, ao manter “o núcleo duro da materialidade capitalista, acrescido dos valores socialistas: o bolo é o mercado; a cobertura confeitada são os valores socialistas” (Folha, 1999).

A autora censura o pensamento da terceira via por admitir que, “ao excluir a luta de classes e a igualdade socioeconômica, o Estado não precisa enfrentar o perigoso problema da distribuição da renda e pode resolver suas dificuldades pela privatização

dos direitos sociais, transformados em serviços sociais regidos pela lógica de mercado”. Seria a terceira via, então, uma “ideologia pós-moderna do efêmero, volátil e intimista, que destrói as ideias e práticas republicanas e democráticas” (idem).

Não é, porém, a terceira via, um bloco político-ideológico homogêneo, no qual se poderiam enquadrar todos os partidos social-democratas. Segundo o próprio Giddens, ser de esquerda, no cenário político atual, significa comprometer-se com a igualdade e acreditar que temos a obrigação de “proteger e zelar pelos membros mais vulneráveis da sociedade”. Defende ele, também, que “isso envolve a crença de que a intervenção do governo é necessária para alcançar tais objetivos” (2007, 23).

Segundo ele, não há uma única versão da terceira via. O que estaria ocorrendo seria uma

orientação política e um programa político emergindo, não apenas na Europa, mas também em outros países e continentes, que podem ser designados como a terceira via, ou a democracia social atualizada (idem).

Seria, então, a construção de um novo modelo social, que combina “a flexibilidade e a abertura econômica com a manutenção de uma seguridade social efetiva” (idem, 34).

Merkel identifica a existência de quatro “terceiras vias”: uma voltada para o mercado, liderada pelo Novo Partido Trabalhista Inglês; outra centrada no mercado e no consenso, liderada pela social-democracia holandesa, e a via do Estado de bem-estar social reformado, liderada pela social-democracia sueca e pela via estatista, defendida pelo Partido Socialista Francês (2007, 84).

Para ela, o fundamental, no pensamento político da terceira via, é sua definição como um “contrato social”, do tipo social-democrata reformado, caracterizado antes por “um Estado mais firmemente radicado em princípios liberais (igualdade de oportunidade) e comunitarismo (proteção da comunidade dos efeitos negativos da individualização)” (idem, 87).

De fato, podemos verificar que há, de um lado, um viés efetivamente intervencionista do Estado, especialmente, no âmbito das políticas sociais, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Ele pode ser percebido por um conjunto de ações com os programas anticíclicos, como o *Minha Casa, Minha Vida*, criado através da *Lei 11.977 de 2009*. O programa começa a ser executado em plena crise econômica mundial e que prevê a construção de um milhão de unidades habitacionais e a regularização fundiária

em solo urbano, com recursos da Caixa Econômica Federal e do orçamento da União, tendo como objetivo o aquecimento do setor da construção civil, um dos mais atingidos pela crise.

A segunda medida que revela um caráter intervencionista das ações do governo Lula da Silva é a proposta do marco regulatório para a exploração das jazidas petrolíferas que ficam abaixo da camada *Pré-Sal*. Pela proposta do governo, agrupada em quatro projetos de lei enviados ao Congresso Nacional, o regime de concessão para a exploração do petróleo, modelo adotado pelo governo FHC, passa a ser substituído por um novo modelo, sob maior controle do Estado, coordenado por uma nova empresa estatal em vias de criação, a PETRO-SAL, e cuja operação se dará pela ação da PETROBRÁS, à qual, necessariamente, outros grupos empresariais terão que se associar para poderem participar da exploração desses recursos naturais. Tal proposta encontra oposição no Congresso Nacional e em setores da mídia liberal-conversadora, como por exemplo, o editorial do jornal O Estado de São Paulo, que acusa o governo de promover um “retrocesso” no país, retomando uma concepção política “nacionalista” e “estatizante” (04/10/09).

Outra medida que enfatiza uma tendência intervencionista e anticíclica do governo Lula foi a taxação dos investimentos financeiros feitos por estrangeiros a serem aplicados na Bolsa de Valores ou em instrumentos de renda fixa, como títulos públicos que começam a pagar 2% de IOF (Imposto sobre Operações Financeiras), no momento em que entram no país. Os investimentos produtivos -como os feitos em indústrias ou infraestrutura- ficaram de fora.

O objetivo da medida é combater a apreciação do real em relação ao dólar, prejudicial às exportações brasileiras, e “regular o fluxo de capitais” (FOLHA, 20/10/09). A valorização do real tem sido criticada por economistas da linha desenvolvimentista, como Paulo Nogueira Batista Júnior e Francisco Bresser Pereira, na medida em que promove a perda de competitividade dos produtos brasileiros em relação ao comércio internacional, em que o chamado “câmbio flutuante” é um elemento de desestímulo à industrialização do país e uma das peças-chave da ortodoxia econômica. Bresser Pereira chega a defender a necessidade de se controlar a entrada de capitais no país (O Estado de São Paulo, 15/06/09).

Em contrapartida, podemos verificar que elementos de um modelo de Estado Gerencial encontram-se presentes em diversas ações do governo. Para não nos alongarmos muito, basta citar o *Projeto de Lei Complementar n. 92/2007*, elaborado

pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O governo pretende regulamentar o inciso XIX do art. 37 da Constituição Federal, parte final, para definir áreas de atuação de fundações instituídas pelo poder público. Tais fundações atuariam em áreas como saúde, assistência social, cultura, desporto, ciência, tecnologia, meio ambiente, previdência complementar do servidor público, comunicação social e promoção do turismo nacional. Como destaque, no parágrafo 1º do artigo 1º, há um novo modelo de gestão para os Hospitais Universitários – HUs.

Outros exemplos que poderiam ser citados dessa perspectiva gerencial são os diversos exames criados no âmbito da educação para verificar o desempenho dos diversos sistemas e das unidades educacionais. Tais exames vão da *Provinha Brasil*, que avalia estudantes do primeiro ano do ensino fundamental, até o *SINAES – Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior*, passando pela *Prova Brasil* (que avalia o desempenho das escolas do ensino fundamental) e o *Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM*.

Assim, podemos compreender o governo Lula como, de fato, um governo que incorpora parte da essência do pensamento da “terceira via”.

No campo da educação, como isso pode ser aferido?

3.3.3 - A política educacional lulista e a questão do financiamento da educação

Desde a sua fundação, o PT se preocupava com a questão da educação. Isso se dava tanto pela importância do tema em relação à questão do desenvolvimento do país, quanto pela forte presença de educadores em seu interior, ligados ao ascendente movimento sindical dos trabalhadores da educação.

Na *Declaração Política do Movimento Pró-PT*, em 1979, a questão educacional estava presente, sob as palavras de ordem de “democratização do ensino, com ensino público e gratuito para todos, garantia de acesso à escola em todos os níveis para toda a população”.

No *Programa do PT*, aprovado em 1980, a questão educacional estava presente com base no entendimento de que

a educação e a cultura são direitos do povo que vêm sendo transformados em campo livre para o enriquecimento de uma minoria de privilegiados. A deterioração e a privatização crescentes do ensino (...) prejudicam, a um só tempo, professores e estudantes (...). Serviços

de educação (...) públicos e gratuitos são direitos básicos de uma Nação verdadeiramente democrática (1990).

No documento, não consta qualquer referência à estatização dos serviços de educação. Defende-se que o Estado deve assegurar “ensino público e gratuito em todos os níveis, voltados para as necessidades dos trabalhadores” (idem, p. 13), uma declaração assaz vaga.

Nos debates sobre a Constituinte de 1988, o PT apresentou um projeto global de Constituição, em que incluía incluindo um conjunto de sugestões acerca da questão educacional, onde estão presentes ideias como o caráter público do ensino que deve ser prestado de forma gratuita, em todos os níveis, sendo assegurada a obrigatoriedade do ensino dos seis aos dezesseis anos. Deveria ser assegurada também a gratuidade do material e da alimentação escolar.

A proposta petista admitia a existência do ensino privado, desde que como concessão pública e administrado por associações ou fundações sem fins lucrativos e sem subsídios do Estado.

No tocante ao financiamento, o projeto petista previa o percentual de receitas mínimas a serem aplicadas pela União de 13 % (treze por cento). Já os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam aplicar, pelo menos, 25 % (vinte e cinco por cento) da sua arrecadação de impostos em manutenção e desenvolvimento das de ensino.

Segundo Sousa Júnior, o anteprojeto apresentado pelo PT na Constituinte, no campo mais específico da educação, mostrou que a tendência predominante no processo de consolidação da proposta foi a linha estatizante, *mais ao gosto dos setores da esquerda do partido*” (1998, 41). Teria prevalecido, ainda,

a orientação política dos educadores petistas, um setor com grande influência das concepções marxistas. As propostas mais identificadas com os setores moderados do partido e dos defensores das escolas confessionais não lograram êxito. Todavia, há que se lembrar que essa derrota não foi total, pelo menos no que se refere aos setores ligados à Igreja. Por exemplo, o PT não se definiu a favor do ensino laico, preferindo deixar a questão em aberto (idem).

Ao longo dos anos, porém, as posições dos segmentos de orientação marxista foram perdendo força nas instâncias do PT, especialmente, após a conquista paulatina da maioria do partido pelo chamado “campo majoritário”, processo a que nos referimos

anteriormente. No debate educacional, ainda persistiram posições mais claramente ligadas às bases educacionais do PT nos programas presidenciais de 1989, 1994 e 1998.

Em 1998, por exemplo, o candidato do PT a presidente da República defendeu, em seu programa de governo, a ideia de que os recursos para a educação eram escassos e estabeleceu uma meta de se alcançar 10 % de investimento em educação, no que diz respeito ao PIB, até o quarto ano de governo (Lula da Silva citado por Cunha: 1995, 93). Tratemos, então, daqui em diante, do programa de Luiz Inácio Lula da Silva para 2002, ano em que foi eleito chefe do Poder Executivo Federal.

No documento *Concepção e Diretrizes do PT para o Brasil de 2002*, o Partido dos Trabalhadores estabelece, como prioridades iniciais, o combate ao analfabetismo, a educação como condição para a cidadania, a universalização da educação básica e a redução da evasão escolar, tendo como preocupação central “a qualidade do ensino” (PT: 2002, 07). Segundo o texto,

o novo governo deverá reverter o atual processo de municipalização predatória da escola pública e estabelecerá um novo marco de solidariedade entre os entes federativos para assegurar a garantia de universalização da educação básica e o resgate da qualidade de ensino da população, bem como o fomento ao ensino profissionalizante e ao de segundo grau. As universidades públicas e os Institutos de Pesquisa – na qualidade de instituições complexas, que detêm a síntese da capacidade intelectual, científica e cultural – serão valorizadas e integradas ao processo de desenvolvimento nacional, considerando seu papel na recuperação da capacidade de produção endógena de tecnologia e seu papel crítico diante da sociedade (idem).

O Programa de governo de reeleição do Presidente, em 2006, apresentou como eixo, no campo educacional, a defesa de uma “educação massiva e de qualidade”, afirmando que “a educação de qualidade e ao alcance de todos deve ser entendida como instrumento de produção, organização e difusão do conhecimento e da cultura” (SILVA: 2006, 11). Ainda segundo o documento,

o Estado brasileiro reafirmará seu compromisso com uma política integrada de educação, reconhecendo-a como direito inalienável e inadiável. Isto exigirá expressivos investimentos na ampliação e acesso ao sistema escolar, bem como a democratização da gestão das unidades educacionais. Para alcançar esses objetivos, entre outras ações, é fundamental a aprovação do FUNDEB no processo nacional (idem).

Mais adiante, o documento afirma categoricamente:

Será dada ênfase ao acesso à escola pública democrática e de qualidade; à superação do analfabetismo, à inclusão digital, ao acesso mais amplo à educacional profissional, técnica e tecnológica, e a uma universidade reformada, expandida e de qualidade superior. Por serem pressupostos e fatores fundamentais para garantir a inclusão econômica, social e política de dezenas de milhões de brasileiros e brasileiras, esse compromisso assumirá o caráter de objetivo estratégico do segundo governo Lula. Trata-se, portanto, de conceber a educação como questão nacional de primeira grandeza e torná-la prioridade do Estado e da sociedade (idem, 12).

Tomando como referência os enunciados presentes no programa de governo petista de 2002, aqui destacados, podemos identificar que existe significativa diferença entre o proposto e o efetivamente executado.

No tocante ao tema da reversão do processo de “municipalização predatória” da escola pública e ao estabelecimento de um “novo marco de solidariedade entre os entes federativos” para garantir a universalização da educação básica e o resgate da qualidade de ensino, podemos observar que apenas os primeiros passos foram dados. O debate sobre a implantação de um *Sistema de Colaboração* entre a União, os estados e os municípios para o fortalecimento da educação básica apenas se iniciou, sendo pauta de discussão das CONEBs e da CONAE.

De fato, uma série de iniciativas, nesse sentido, já foi tomada, como por exemplo, a implantação de programas como o Programa Nacional de Capacitação de Conselhos Municipais de Educação, Programa de apoio aos Dirigentes Municipais de Educação, Programa de Acompanhamento e Avaliação do Plano Nacional de Educação, Programa Escola de Gestores da Educação Básica etc. O Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE - apresenta um conjunto de ações de apoio aos governos estaduais e municipais, no sentido de melhorar a qualidade e a ampliação do acesso à educação básica. Sobre o PDE, trataremos logo a seguir.

O FUNDEB e a consequente complementação da União são apresentados como elementos dessa política de superação do modelo descentralizante implantado pelo governo Cardoso. Porém, sua capacidade de reverter o processo de municipalização é limitada, conforme analisaremos mais adiante.

O candidato Lula anunciou também o fomento à educação profissionalizante, ao ensino de 2º grau e à valorização das universidades públicas e dos Institutos de Pesquisa, “integradas ao processo de desenvolvimento nacional”. Quanto à integração dessas instituições ao processo de desenvolvimento nacional, não é objeto de nosso

estudo, portanto merece ser tratado em texto específico. No tocante ao financiamento desses três níveis de ensino, podemos observar o seguinte:

a) Diferentemente do Fundef, o Fundeb cria uma fonte de financiamento para o ensino médio, restando saber se os recursos que a ele estão sendo destinados serão suficientes para atender aos objetivos anunciados no programa de governo, o que será objeto de análise mais à frente.

b) Quanto à educação tecnológica, podemos destacar, entre outros programas anunciados pelo governo, a construção de 214 novas escolas técnicas nas cidades-polo de cada estado da federação até 2010, que tem como objetivo ampliar de 160 mil para 274 mil o número de vagas destinadas à rede federal de educação profissional e tecnológica. Tal política de expansão se diferencia da política do governo anterior que, com base no Decreto Presidencial de n. 9.649/98, viabilizou a transferência da expansão da educação federal e tecnológica para as demais unidades da federação, especialmente, através da construção de parcerias com o setor privado e organizações sociais.

c) A respeito do ensino superior, podemos dividir a política do governo Lula em dois momentos: inicialmente, no contexto de maior restrição financeira, a opção pela expansão via setor privado através do Programa Universidade para Todos – PROUNI - em 2004, através de uma política de concessão de bolsas de estudo integrais e parciais a estudantes de graduação em instituições privadas de ensino superior. A partir de 2006, o governo iniciou uma política de expansão da rede pública, através do Programa Expandir, com a criação de dez novas universidades e 48 novos campi, do Sistema UAB – Universidade Aberta do Brasil - a partir de 2006 (uma rede a distância constituída dentro das universidades federais, voltada, principalmente, para a oferta de cursos de licenciatura) e do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação das Universidades Brasileiras – REUNI. O REUNI consiste em um contrato de gestão entre as Instituições Federais de Ensino Superior – IFES - e o MEC, no qual estabelecem um programa de ampliação do acesso e da permanência de alunos nas universidades em troca de uma contrapartida financeira do MEC. Com o REUNI, o governo esperava que, já a partir do ano de 2009, as universidades federais oferecessem mais de 227 mil

vagas na graduação, o dobro em relação aos números de 2003, quando a oferta foi de apenas 113.938 vagas (Portal ANDIFES).

Portanto, de fato, podemos perceber a tentativa de criar condições para o atendimento das metas de universalização propostas na campanha eleitoral de 2002, embora as ações em desenvolvimento mereçam ser profundamente debatidas no tocante à ideia de qualidade presentes na sua formulação.

O documento de campanha defende o FUNDEB como um instrumento que ajudará a viabilizar a realização de “expressivos investimentos na ampliação e acesso ao sistema escolar, bem como na democratização da gestão das unidades educacionais”, tema que abordaremos mais adiante.

Quanto aos expressivos investimentos, ainda parecem estar por chegar, o que verificaremos na análise da política de financiamento da educação do governo Lula. No tocante à democratização, podemos verificar a criação de mecanismos contraditórios e que merecem consideração.

De um lado, o governo procura fortalecer os conselhos de fiscalização e acompanhamento do Fundo de Financiamento da Educação Básica, no sentido de ampliar a participação da sociedade, como veremos a seguir, ao mesmo tempo em que realiza Conferências com o objetivo de incorporar os demais entes federativos e a representação da sociedade na formulação das políticas educacionais. De outro, a União cria instrumentos de maior controle sobre a gestão escolar, a exemplo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, que mantém o SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (criado no governo Cardoso) e expande as universidades federais, mediante uma política gerencialista de “contrato de gestão”, através da qual a expansão dos recursos das IFES está vinculada ao cumprimento de metas.

Enquanto as duas primeiras medidas representam o atendimento dos anseios dos movimentos sociais da educação e, mais especificamente, das comunidades escolares, estas últimas funcionam, sem dúvida nenhuma, como instrumentos limitadores da democracia no interior do sistema educacional.

Azevedo destaca que, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi estimulada a criação de instâncias voltadas ao controle social dos gastos públicos, principalmente por meio dos conselhos gestores. Houve uma institucionalização de conselhos articulados a vários programas governamentais nas três esferas

administrativas, como é o caso do Fundef, da merenda escolar, do dinheiro direto na escola, entre outros. Para ele, o entendimento do papel dessas instituições, nesse período, “denota uma concepção de participação limitada à fiscalização de gastos efetuados pelo poder executivo e pela direção das escolas” (2009: 224). Tal política se assentou numa visão bastante negativa do Estado e dos seus ramos na prestação dos serviços públicos.

Ações como o “*Programa Escola Pública – Gestão Eficiente*”- foram apresentadas como mecanismos de melhoria da gestão do estabelecimento de ensino, procurando diminuir aspectos como a burocracia e o desperdício de dinheiro público. A autora destaca que tais instrumentos (ao lado dos conselhos) se colocaram “nos limites de uma filosofia de ação que restringia os problemas da escolarização aos problemas decorrentes de uma gestão ineficiente e burocrática dos sistemas de ensino e das escolas” (idem).

Ela entende que o governo Lula passa a encarar o papel da escola em relação ao exercício de práticas democráticas de outra perspectiva. Com base na análise de programas, como o *Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares – CE* e o *Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho*. Ela destaca que, no atual governo, observa-se a proclamação da intenção de ampliar os níveis de participação nas decisões sobre o cotidiano das escolas e do seu futuro e, por conseguinte, sobre os vínculos entre elas e a democratização da sociedade, com destaque para o reforço do projeto político-pedagógico da escola, orientado pelo princípio democrático da participação.

De uma perspectiva comparativa, ela observa que,

nos governos de Lula os referenciais dos programas indicam a intenção de distribuição do poder segundo pressupostos de um projeto político-participativo. Para tanto, dentre as ações, predominam processos formativos que objetivam qualificar atores pertencentes à sociedade civil e à sociedade política em práticas de descentralização participativa. São, portanto, significativas as diferenças dos referenciais dos programas voltados à gestão da educação (idem).

3.3.4 - O Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE

A reeleição do Presidente Lula, em 2006, teve como um de seus temas principais de campanha a retomada do crescimento e dos investimentos em educação.

Para viabilizar o processo de retomada do crescimento da economia, que havia atingido o percentual de 3,7%, em relação ao PIB de 2005, o governo lançou, em janeiro de 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, que almeja um total de investimentos produtivos da ordem de R\$ 503,09 bilhões de reais em quatro anos, nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos. Desse total, R\$ 67,8 bilhões são provenientes do orçamento do governo federal e outros R\$ 436,1 bilhões correspondem a recursos privados e das companhias estatais federais (EM QUESTÃO, 2007).

Esses investimentos estão sendo feitos nas seguintes áreas: logística (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias); energia (geração e transmissão de energia elétrica, petróleo e gás natural e combustíveis renováveis) e infraestrutura social e urbana (saneamento, habitação, transporte urbano, luz para todos e recursos hídricos).

O PAC visa impulsionar, principalmente, a produtividade em setores estratégicos, incrementar a modernização tecnológica, contribuir para ativar novas áreas da economia e acelerar outras que já se encontram em expansão. Essas medidas objetivam aumentar a competitividade do País no mercado global.

O programa prevê, por exemplo, a construção, a adequação, a duplicação e a recuperação, em quatro anos, de 42 mil quilômetros de estradas, 2.518 quilômetros de ferrovias, a ampliação de 12 portos e 20 aeroportos. Além disso, a geração de mais de 12.386 megawatts de energia elétrica, a construção de 13.826 Km de linhas de transmissão, a instalação de quatro novas unidades de refino ou petroquímicas, a construção de 4.526 Km de gasodutos e a instalação de 46 usinas de biodiesel. Haverá, ainda, a construção de redes de água e de esgoto para 22,5 milhões de domicílios.

De acordo com os planos do governo, as metas de crescimento do país, a partir dos investimentos do PAC deveriam atingir um percentual médio entre 4,5 e 5% entre 2007 e 2010.

Após o lançamento do PAC, o governo federal anunciou um conjunto de programas de ação setoriais, elaborados de acordo com as metas do programa, como por exemplo, os PACs da Saúde, da habilitação, da mobilidade, da juventude, entre outros programas que visaram articular as intervenções das diversas políticas setoriais do governo, com os objetivos estratégicos do segundo governo Lula da Silva, voltado, primordialmente, para a aceleração do crescimento econômico do país.

Entre os planos setoriais, o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE - foi lançado pelo Governo Federal, em 24/04/2007, e prevê um aporte maior de recursos

para a manutenção e o desenvolvimento da educação, nos próximos dez anos, na ordem de R\$ 8 bilhões de reais (FONTE: MEC). O Plano tem como objetivo central melhorar a qualidade da educação pública no Brasil, através de um conjunto de medidas (47 no total), que vão desde a criação do IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (com o objetivo de “medir” a qualidade do ensino), à reestruturação do Programa Brasil Alfabetizado, passando pela criação da *Provinha Brasil*.

O lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE - ocorreu como parte da assinatura do *Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007*, que instituiu o *Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação*, que se propõe a

promover a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica (MEC, 2007).

Segundo o documento, a participação da União no “*Compromisso*” será pautada na realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino, de 28 diretrizes, que vão do combate à repetência, ao analfabetismo e à evasão escolar, passando pelo foco na aprendizagem, tendo como mecanismo de verificação permanente a realização de exames aferidores do alcance de metas a serem estabelecidas.

No capítulo II do documento, é anunciado o estabelecimento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. A partir desse momento, a qualidade da educação básica passa a ser aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, e que constam no censo escolar e no Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB - e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar. O IDEB passa a ser considerado o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso.

A vinculação do município, do Estado ou Distrito Federal ao compromisso dar-se-á por meio de um termo de adesão voluntária, que “implica a assunção da responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica, em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do IDEB”. O

cumprimento das metas constantes do termo de adesão passa a ser atestado pelo Ministério da Educação. Para receber o apoio da União, os entes federativos deverão elaborar um Plano de Ações Articuladas – PAR.

O documento governamental foi claramente inspirado no *Movimento Compromisso Todos pela Educação*, articulado a partir da mobilização de diversos segmentos empresariais, e que foi lançado em setembro de 2006, no Museu do Ipiranga em São Paulo. O movimento reúne entidades como o Grupo Pão de Açúcar, a Fundação Itaú-Social, a Fundação Bradesco, o Instituto Gerdau, a Fundação Roberto Marinho, o Instituto Aírton Sena, os Institutos Ethos, entre outros.

O Movimento se apresentou como iniciativa da sociedade civil, conclamando a participação de todos os segmentos sociais em defesa da melhoria da qualidade da educação no país e defendendo o atendimento de cinco metas, até 07 de setembro de 2022, data do bicentenário da Independência do Brasil: 1) toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola; 2) toda criança plenamente alfabetizada até os oito anos; 3) todo aluno com aprendizado adequado à sua série; 4) todo jovem com o Ensino Médio concluído até os 19 anos; e 5) um investimento em Educação ampliado e “bem gerido”.

O documento-síntese do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, apresentado pelo Ministério da Educação, apresenta as razões e os princípios do plano, seu programa de ação e caracteriza o plano como um horizonte do debate sobre a instituição do sistema nacional de educação. Entre as razões da construção do PDE, o Ministério apresenta a concepção de educação que o nortearia e que é apresentado muito mais como um conjunto de ações na medida em que

pretende ser mais do que a tradução instrumento do Plano nacional de Educação PNE, o qual, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação. É bem verdade, como se verá em detalhe a seguir, que o PDE também pode ser apresentado como plano executivo, como conjunto de programas que visam dar consequência às metas quantitativas estabelecidas naquele diploma legal, mas os enlaces conceituais propostos tornam evidente que não se trata, quanto à qualidade de uma execução marcada pela neutralidade (idem).

Procurando demarcar a visão característica do PDE, em relação às visões anteriormente predominantes no campo da ação governamental para a educação, o documento afirma que,

diferente da visão sistêmica que pauta o PDE, predominou no Brasil, até muito recentemente, uma visão fragmentada da educação, como se níveis, etapas e modalidades não fossem momentos de um processo, cada qual com objetivo particular, integrados numa unidade geral; como se não fossem elos de uma cadeia que deveriam se reforçar mutuamente. Tal visão fragmentada partiu de princípios gerencialistas e fiscalistas, que tomaram os investimentos em educação como gastos, em um suposto contexto de restrição fiscal (idem).

Essa visão sistêmica talvez seja o elemento que mais se ressalta como diferenciador da política educacional do atual governo, em relação à perspectiva focalizadora do governo anterior, ao formular políticas do Estado Nacional para investir nos diferentes níveis de ensino. O programa de ação do PDE, sem dúvida, prevê ações para a educação básica, para a educação superior e para a educação profissional e tecnológica, expressando uma posição de expansão das oportunidades educacionais, cuja prioridade é a escola pública.

No caso da educação básica, as principais ações estão vinculadas à política de formação de professores e ao estabelecimento do piso salarial nacional dos profissionais de educação. No tocante à política de formação de professores, as duas principais medidas anunciadas são a criação da Universidade Aberta do Brasil – UAB¹³ - e a implantação do PIBID – Programa de Bolsas de Iniciação à Docência¹⁴.

Um segundo aspecto destacado, quanto à educação básica, é o sistema de avaliação, com a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. Há, ainda, outro elemento apresentado no PDE para equacionar a questão da qualidade - o estabelecimento de um Plano de Metas, definido a partir das 28 diretrizes previstas no “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”.¹⁵ O documento destaca também ações relacionadas à alfabetização, através da reestruturação do Programa Brasil

¹³ A Universidade Aberta do Brasil funciona a partir do estabelecimento de termos de cooperação entre as universidades públicas, os municípios e os estados, com a oferta de cursos de licenciatura e especialização, especialmente onde não exista oferta de cursos presenciais.

¹⁴ O PIBID oferece bolsas de iniciação à docência aos licenciados de cursos presenciais *que se de quem* ao estágio nas escolas públicas e que se comprometam com o exercício do Magistério na rede pública, depois de graduados. A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES - ficou responsável por fomentar a formação de pessoal não só para o nível superior, mas também para a formação de pessoal de nível superior para todas as etapas da educação.

¹⁵ O Plano de Metas passa a ser cumprido através do estabelecimento de Planos de ações Articuladas – PAR, de caráter plurianual e que deve, em tese, ser construído com a participação do poder público e dos educadores. Cada município elabora seu plano e o apresenta ao Ministério da Educação. As cidades com o pior desempenho no IDEB são prioridades para o envio de recursos adicionais, com o devido acompanhamento de técnicos do MEC.

Alfabetizado; da educação continuada e da inclusão social, voltado às comunidades indígenas, aos quilombolas e aos assentamentos rurais (idem, 37).

O texto afirma, também, que os investimentos contidos no PDE serão responsáveis pela ampliação de 0,7% dos investimentos da União em educação. Porém, propugna pelo aumento do patamar de investimentos na educação no país, para níveis da ordem de 6 a 7% do PIB, critica a implantação de um sistema de incentivos às escolas, através de prêmios ou punições, e propõe o estabelecimento de um sistema de colaboração que possa

prever o aumento das transferências automáticas de recursos às escolas e às redes educacionais que demonstrem capacidade de avançar com suas próprias forças e o aumento das transferências automáticas de recursos condicionando-se à elaboração e ao cumprimento de um plano de trabalho para as escolas e as redes educacionais que necessitem de apoio técnico e financeiro (idem, 40).

O PDE recebeu fortes críticas de diversos pensadores ligados à defesa da escola pública, a exemplo de Dermeval Saviani, para quem o PDE aparece como um grande guarda-chuva, que abriga, praticamente, todos os programas que o MEC desenvolve. O autor destaca a recepção favorável que o plano teve por parte da opinião pública, especialmente por destacar o aspecto da qualidade do ensino. Ele refere que o PDE pode representar um “mecanismo protelatório” (Caderno Mais, 2007) do governo federal para resolver os problemas educacionais, além de trazer consigo uma concepção de “pedagogia de resultados” que

se guia, nas atuais circunstâncias, pelos mecanismos das chamadas ‘pedagogia das competências’ e da ‘qualidade total’. Essa, assim como nas empresas, visa a obter a satisfação total dos clientes e interpreta que, nas escolas, aqueles que ensinam são prestadores de serviço, os que aprendem são clientes e a educação é um produto que pode ser produzido com qualidade variável (idem).

Considera, no entanto,

positiva a iniciativa do MEC de capitalizar a receptividade da opinião pública à questão da qualidade do ensino, expressa por setores influentes na mídia, como foi o caso da agenda do ‘Compromisso Todos pela Educação’, lançada por um grupo de empresários. Inegavelmente, é preciso aproveitar esse momento favorável, em que a sensibilidade em torno da importância e prioridade da educação se espalha pela sociedade e parece exigir que se ultrapasse o consenso das proclamações discursivas, e se traduza em ações efetivas (2007).

Ele ressalta, ainda, que

é preciso cautela para não cairmos na ingenuidade de acreditar, sem reservas, nas boas intenções que agora, finalmente, teriam se apoderado de nossas elites econômicas e políticas. Com efeito, se o MEC seguir na trilha proposta pelo movimento empresarial ‘Compromisso Todos pela Educação’, os limites do PDE resultarão incontornáveis (idem).

José de Souza Martins, por sua vez, percebe o PDE como algo positivo, pois

tem tudo o que é necessário para melhorar a qualidade física e o funcionamento de muitas escolas no país (...) O programa proposto pelo ministro da Educação é oportuno e sensato, na necessidade urgente de uma intervenção no sistema escolar para consertos e reparos. É, nesse sentido, um programa de retaguarda, mais do que de vanguarda. Está de olho nos que ficaram para trás, como é necessário, mas acaba regulando por eles os méritos da vanguarda do ensino público brasileiro. A adoção de exames de avaliação do rendimento escolar, em várias instâncias do ensino para, com base neles distribuir recursos ou corrigir erros e deficiências, é um alento (Martins, 2007).

Dalila Oliveira, tomando o PDE como ponto de partida de sua análise, ressalta que, no governo Lula, o Ministério da Educação tem procurado promover uma política nacional voltada para a condução e a orientação da educação básica. Ela toma como referência as políticas de apoio às redes municipais e estaduais de ensino contidas no Plano de Desenvolvimento da Educação e outros programas oficiais. O atual governo avançaria no sentido de fortalecer as políticas mais permanentes e universais, como a implantação do Fundeb e a política de expansão das universidades federais e do ensino técnico.

Segundo a autora, tais ações do governo envolvem os estados e os municípios, além de setores da sociedade civil, e instauram, “de certa medida, seu papel protagonista na definição das políticas educativas em âmbito nacional, o qual havia se esmaecido pelas reformas ocorridas na década passada.” (2009, 206)

A autora afirma que tal política apresenta certo grau de ambivalência na medida em que, ao mesmo tempo em que o governo federal, por meio do MEC, busca capitanear as políticas educacionais em nível nacional, muitas vezes, interferindo nas políticas estaduais e municipais, como por exemplo, na sua atuação no que diz respeito ao piso salarial profissional nacional do Magistério, adota como carro-chefe dessa política um Plano que se constitui da soma de programas especiais que marcam a

irregularidade de suas políticas. Um exemplo disso seria a forma como a Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC – busca definir e interferir nas políticas educacionais dos municípios e estados, sobretudo por meio da gestão escolar, desenvolvendo programas voltados para esse fim.

Ela afirma ainda que

O PDE, apesar de ser apresentado como portador de uma concepção de educação formal pública que é responsabilidade do Estado, constitui-se da reunião de dezenas de programas independentes desenvolvidos no âmbito do MEC. As ações, em número de mais de 40, que compõem o PDE, ao mesmo tempo em que expressam a mesma orientação das políticas descentralizadas, focadas em público-alvo específico e implementada em nível local, tentam resgatar o protagonismo do Estado, mais especificamente do Ministério da Educação (idem).

Ao final dessas reflexões, fica evidente a existência de continuidades e descontinuidades entre a política educacional posta em prática pelos governos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva.

A ascensão de Lula ao poder, em 2002, não representou exatamente uma ruptura com o modelo neoliberal vigente, mas, sobretudo, o início de uma transição para um novo paradigma, diferente do “Estado Mínimo” (predominante nos anos 1990) e do Estado Interventor (que predominou até os anos 80).

Mas que educação pública é essa que está sendo fortalecida pelo governo Lula? Por um lado, ela está profundamente marcada pela manutenção de uma concepção gerencialista de administração escolar, herdada, em grande parte, do governo anterior, no sentido de se buscar uma educação “de resultados”, a se verificar pelo destaque que é dado à questão da busca da qualidade no trabalho em sala de aula, do caráter regulatório do sistema educacional em construção (afirmado no próprio documento produzido pelo MEC sobre o PDE), ao mesmo tempo em que as obrigações dos gestores escolares, estaduais e municipais aumentam numa proporção muito superior ao aumento do volume de recursos destinados ao desenvolvimento e à manutenção do sistema.

Por outro lado, há um movimento de expansão do Estado no âmbito da educação, a exemplo do que ocorre nas redes federais de educação tecnológica e nas instituições federais de ensino superior.

Além disso, a forte presença dos movimentos de educadores nos espaços de debate promovidos pelo governo tem permitido alterações representativas no âmbito das ações governamentais e enfrentado as pressões dos segmentos empresariais e da área econômica do governo, refratária à tomada de medidas que ferem a política fiscal. A própria conformação do Fundeb resulta da intervenção dos movimentos de educadores.

4 - O FUNDEB E A QUESTÃO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO GOVERNO LULA DA SILVA

4.1 – De Cardoso a Lula: financiamento e prioridade para a educação

Neste capítulo, pretendemos analisar, especificamente, a questão do financiamento da educação básica no Brasil, partindo do estudo dos investimentos a partir do conceito de Gasto Público Educacional, que compreende os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento das necessidades e dos direitos educacionais.

Partiremos da análise já feita acerca dos gastos com educação durante o governo Fernando Henrique Cardoso, nos anos do “ajuste fiscal” e das reformas educacionais, para a percepção dos dispêndios educacionais do governo Lula da Silva, compreendido o processo transitório que caracteriza esse governo, fator já analisado no capítulo passado.

Pretendemos identificar se, de fato, as mudanças paradigmáticas que ocorrem na gestão da política educacional – maior presença da União na formulação e na execução das políticas, substituição do paradigma focalizador pela retomada de políticas universais e prioridade na expansão das oportunidades educacionais pela escola pública – se transforma, na prática, em ação, através de mecanismos de financiamento adequados.

De acordo com Fernandes (2009, 33), o Fundeb teria como uma de suas principais virtudes um “efeito inclusivo”, pois, ao mesmo tempo em que promove uma mudança do fato gerador dos recursos para a educação básica, instaura um mecanismo de “expansão necessária do atendimento”.

De fato, não resta dúvida de que o estabelecimento de um fundo para a educação básica como um todo, que supera a concepção anterior de prioridade ao ensino fundamental, aponta para uma perspectiva inclusiva na medida em que, potencialmente, expande os investimentos dos entes federativos no sentido de atender a uma maior parcela de estudantes. No entanto, ao instaurar mecanismos de “expansão necessária do atendimento”, como destaca o autor, é preciso verificar se, de fato, sairemos das intenções em direção a resultados concretos.

De início, vamos verificar a evolução do financiamento da educação no Brasil, nos últimos anos, buscando trabalhar os dados disponíveis dos anos FHC e Lula da Silva, de

acordo com os estudos de alguns autores versados na área. Daremos sequência, inicialmente, à análise do trabalho de Jorge Abraão de Castro, agora analisando os anos do governo Lula da Silva em comparação com os anos do de Fernando Henrique Cardoso.

Tabela VIII
Gasto com educação pública em valores constantes – 1995-2005
 Em R\$ bilhões

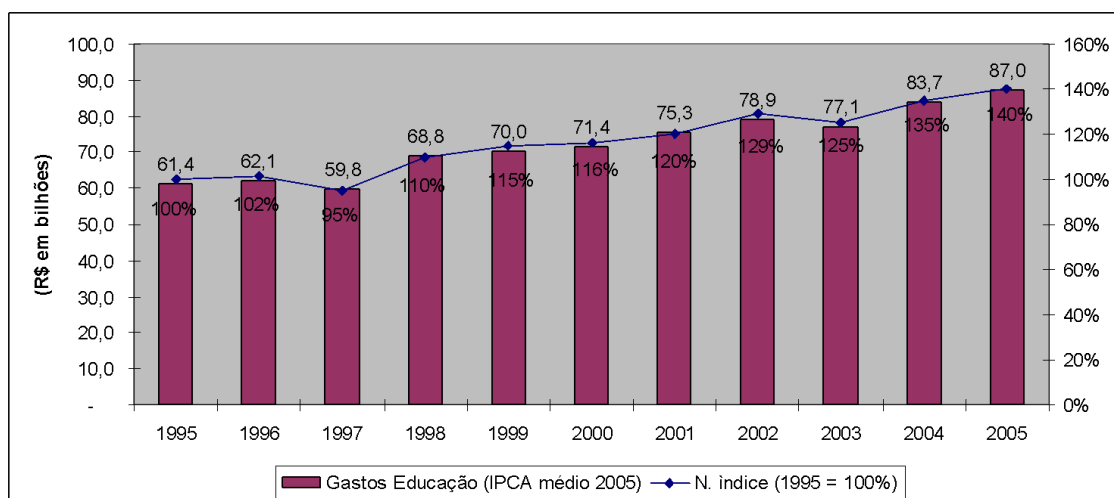
Esferas governantes Modalidades	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Valores constates para 2005, IPCA médio(R\$ milhões)											
Governo Federal	14.605,3	12.683,4	12.197,3	13.194,3	13.464,4	15.553,3	15.263,6	14.685,0	13.764,3	15.221,8	16.614,4
Educação de crianças de 0 a 6 anos	22,3	24,3	40,0	30,9		37,7	32,4	46,6	17,5	8,8	14,6
Ensino fundamental	2.549,0	2.383,0	1.675,1	2.719,8	2.344,4	2.5263,4	2.370,2	1.688,3	2.200,7	1.839,7	1.709,5
Ensino medo e profissionalizante	1.077,8	832,5	875,0	796,5	902,8	1.211,5	1.656,5	1.550,7	894,8	1.343,6	1.249,3
Ensino superior	8.781,7	7.464,7	7.848,2	6.943,7	7.794,3	8.247,2	8.101,1	8.123,4	7.508,7	8.106,7	8.913,1
Outros	2.174,4	1.979,0	1.808,9	2.703,4	2.422,9	3.530,5	3.103,4	3.276,0	3.142,5	3.923,1	4.728,0
Estados	29.627,0	31.623,9	29.981,2	33.151,1	31.6060,0	30.275,9	33.012,5	33.724,4	32.366,3	34.543,3	36.507,5
Educação de crianças de 0 a 6 anos	1.1489,7	1.168,6	815,6	607,3	529,9	121,5	132,5	135,3	130,9	139,7	147,7
Ensino fundamental	19.065,3	20.662,2	19.266,7	21.474,7	19.521,2	18.458,3	20.617,3	21.030,9	20.742,1	22.137,3	23.39,0
Ensino medo e profissionalizante	4.344,1	4.924,5	4.994,0	6.040,0	6.604,6	6.801,5	6.925,7	7.106,2	6.260,6	6.681,8	7.061,7
Ensino superior	4.715,3	4.585,4	4.612,0	4.730,1	4.650,5	4.595,3	5.010,7	5.118,6	4.912,5	5.243,0	5.541,1
Outros	312,6	283,2	292,9	299,1	299,9	299,4	326,4	333,5	320,0	341,6	361,0
Municípios	17.143,5	17.800,3	17.622,5	22.466,1	24.953,9	25.537,5	27.037,0	30.130,3	30.947,9	33.889,1	33.831,3
Educação de crianças de 0 a 6 anos	4.860,8	4.919,6	5.234,0	5.289,3	5.703,9	4.551,7	4.819,0	5.370,3	5.516,1	6.040,3	6.030,0
Ensino fundamental	11.489,3	11.937,7	11.262,7	16.290,8	18.352,6	19.724,2	20.882,4	23.271,5	23.903,0	26.174,6	26.130,0
Ensino medo e profissionalizante	392,9	397,6	532,9	419,5	397,1	632,2	669,3	745,9	766,1	838,9	837,5
Ensino superior	221,4	387,5	422,5	265,7	265,8	379,3	401,6	447,5	459,7	503,4	502,5
Outros	179,0	158,0	170,5	200,9	234,5	250,1	264,7	295,0	303,0	331,8	331,3
Total Geral	61.375,7	62.107,6	59.801,1	68.811,6	70.024,4	71.366,7	75.313,1	78.539,7	77.078,5	83.654,2	86.953,2
Educação de crianças de 0 a 6 anos	6.072,8	6.112,5	6.089,6	5.927,4	6.233,7	4.710,9	4.983,8	5.592,3	5.664,6	6.188,9	6.192,3
Ensino fundamental	33.103,6	34.982,8	32.204,5	40.485,3	40.218,2	40.708,9	43.869,8	45.990,6	46.845,8	50.151,6	51.235,6
Ensino medo e profissionalizante	5.814,8	6.154,6	6.351,9	7.255,9	7.904,5	8.645,2	9.251,4	9.402,8	7.921,6	8.864,3	9.148,4
Ensino superior	13.718,5	12.437,6	12.882,8	11.939,5	12.710,6	13.221,7	13.513,4	13.689,5	12.880,9	13.853,0	14.956,7
Outros	2.666,0	2.420,1	2.272,4	3.203,4	2.957,3	4.080,0	3.694,6	3.904,5	3.765,6	4.596,5	5.420,2
Valor percentual de cada nível educacional e demais gastos na área da educação (%)											
Total Geral	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Educação de crianças de 0 a 6 anos	9,9%	9,8%	10,2%	8,6%	8,9%	6,6%	6,6%	7,1%	7,3%	7,4%	7,1%
Ensino fundamental	53,9%	56,3%	53,9%	58,8%	57,4%	57,0%	58,2%	58,6%	60,8%	60,0%	58,9%
Ensino medo e profissionalizante	9,5%	9,9%	10,6%	10,5%	11,3%	12,1%	12,3%	120%	10,3%	10,6%	10,5%
Ensino superior	22,4%	20,0%	21,5%	17,4%	18,2%	18,5%	17,9%	17,4%	16,7%	16,6%	17,2%
Outros	4,3%	3,9%	3,8%	4,7%	4,2%	5,7%	4,9%	5,0%	4,9%	5,5%	6,2

Fontes: Disoc/Ipea, IBGE/MP, Siafi/STN, Inep/MEC e Almeida (2001)

Obs.: O dados originais para os gastos públicos em educação do governo federal (em todos os níveis e modalidades) de 1995 até 2005 foram obtidos de Castro et al (2007). Os dados originais para os gastos públicos em educação dos demais entes federados (em todos os níveis e modalidades) de 1995 até 1999 foram obtidos de Almeida (2001). Os gastos de 2000 a 2005 dos governos estaduais têm base nos resultados apresentados nos Balaços Gerais dos estados e DF e disponibilizados pela STN para lê de Responsabilidade Fiscal (LRF). Os gastos de 2000^a 2005 para os municípios representam projeções efetuadas pelo autor, com base nos resultados apresentados pela STN para a LRF, e na dinâmica da arrecadação tributária do período.

No tocante aos gastos com a educação básica, podemos observar que o maior crescimento foi verificado no ensino fundamental, cujo gasto evoluiu de R\$ 33,1 bilhões, em 1995, para R\$ 51,2 bi, em 2005, o que pode ser explicado pela implantação do Fundef.

Gráfico 1
Variação real anual do gasto com educação – 1995-2005



Fontes: Disoc/Ipea, MP/IBGE, Siafi/STN, Inep/MEC e Almeida (2001).
Elaboração de Jorge Abrahão de Castro.

No que se refere ao gasto por esfera de governo, os dados demonstram que a distribuição entre as esferas de governo é bastante descentralizada., sendo que os grandes responsáveis pelos gastos são os estados e os municípios que respondem por 93,9% dos recursos. Os municípios ficaram responsáveis pela maior parte dos gastos, o que denota um processo de intensa municipalização, com a redução da participação dos estados e a queda significativa da participação da União, de 8,1% para apenas 4,5%. Podemos conferir isso na tabela abaixo.

TABELA IX

**Gasto com educação pública por esfera de governo, em valores constantes –
1995-2005**

(valores constantes para 2005, IPCA médio R\$ bilhões)

Ano	Unidade federada				Relações (%)		
	Municípios	Estados e DF	União	Total	(a/d)	(b/c)	(c/c)
1995	17.143,5	29.627,0	14.605,3	61.375,7	27,9	48,3	23,8
1996	17.800,3	31.623,9	12.683,4	62.107,6	28,7	50,9	20,4
1997	17.622,5	29.981,2	12.197,3	59.801,2	29,5	50,1	20,4
1998	22.466,1	33.151,1	13.194,3	68.811,6	32,6	48,2	19,2
1999	24.953,9	31.606,0	13.464,4	70.024,4	35,6	45,1	19,2
2000	25.537,5	30.275,9	15.553,3	71.366,7	35,8	42,4	21,8
2001	27.037,0	33.012,5	15.263,6	75.313,1	35,9	43,8	20,3
2002	30.130,3	33.724,4	14.685,0	78.539,7	38,4	42,9	18,7
2003	30.947,9	32.366,3	13.764,3	77.078,5	40,2	42,0	17,9
2004	33.889,1	34.543,3	15.221,8	83.654,2	40,5	41,1	18,2
2005	33.831,3	36.507,5	16.614,4	86.953,2	38,9	42,0	19,1

Fonte: Disoc/Ipea, MB/IBGE, Siafi/STN, Inep/MEC e Almeida (2001).

Elaboração dos autores.

No que se refere à relação entre gasto público e política econômica, podemos observar que, no citado período, os gastos com educação evoluíram de 4,01% para apenas 4,05%, o que demonstra que o crescimento do gasto educacional no país foi equivalente apenas ao crescimento da economia brasileira como um todo. Isso revela que não houve uma prioridade macroeconômica concedida à educação por parte do governo FHC e do governo Lula até 2005. Como as taxas de crescimento do PIB nesse período foram relativamente baixas, a manutenção dos investimentos na faixa de 4% do PIB não representou, no período, uma ampliação dos gastos relativos e de melhoria da qualidade da educação.

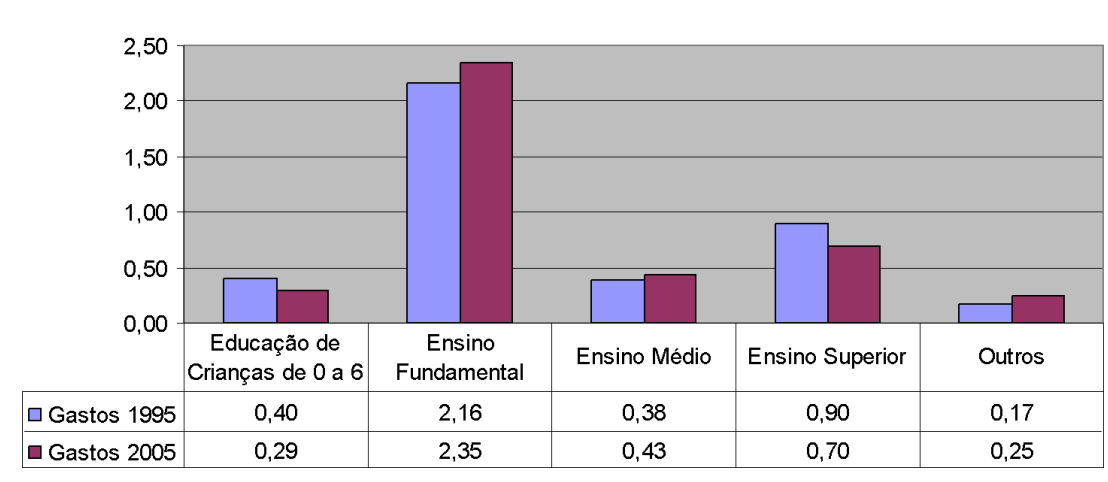
Tabela X

Gasto em Educação básica e no total da área de educação – CPEDu – em relação ao PIB: 1995-2005

Ano	Educação Básica			Total da área da Educação		
	Valor em relação ao PIB (%)	N. índice (1995 – 100%)	Variação anual (%)	Valor em relação ao PIB (%)	N. índice (1995 – 100%)	Variação anual (%)
1995	2,94	100	-	4,01	100	-
1996	2,99	102	1,6	3,92	98	(2,1)
1997	2,71	92	(9,2)	3,63	91	(7,5)
1998	3,22	110	19,0	4,13	103	13,9
1999	3,15	107	(2,3)	4,06	101	(1,9)
2000	3,03	103	(3,9)	4,00	100	(1,5)
2001	3,15	107	4,0	4,08	102	2,1
2002	3,16	107	0,2	4,07	102	(0,3)
2003	3,12	106	(1,1)	3,98	99	(2,1)
2004	3,14	107	07	4,03	101	1,3
2005	3,18	106	(1,4)	4,05	101	0,4

Fonte: IPEA/DISOC, IBGE/MP, INEP/MEC e Almeida (2001). Elaboração J.A. Castro.

Podemos verificar que, no caso da educação básica, a situação pode ser considerada um pouco melhor, pois, quando se estabelece uma comparação com o crescimento do PIB, o indicador (gasto em educação básica/PIB) passou de 2,94%, em 1995, para apenas 3,10%, em 2005. Nesse período, portanto, a educação básica dos diferentes entes federados elevou sua participação na renda nacional em apenas 0,16 pontos percentuais – o que representa um crescimento de 6%. Esses números refletem a prioridade dada, sobretudo, ao ensino fundamental (2007, p. 868).

Gráfico 2**Gastos das subáreas da Educação, em relação ao PIB: 1995 e 2005**

Podemos concluir, também, de acordo com o gráfico 4, que houve perda de importância para o ensino superior e para a educação infantil, que não receberam um aporte de recursos necessários entre 1995 e 2005, compatível com o crescimento econômico do período, mesmo ele sendo pífio (Castro, 869). Os gastos com a educação infantil caíram de 0,4%, em 1995, para 0,29%, em 2005. Já os gastos com o ensino superior caíram de 0,90% para 0,70% em 2005.

Ximenes observa que os últimos anos do primeiro mandato e, especialmente, o início do mandato do Presidente Lula da Silva parecem indicar um processo de relativa inversão de tendências em favor da educação pública, apresentando como fatos a aprovação da Emenda Constitucional do Fundeb, além de iniciativas como a criação do piso salarial profissional e o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE - em 2007, que configura “para o juízo de muitos e a despeito das críticas, o primeiro esboço de uma política educacional global dos governos de Lula” (2009, 11).

Analisando os gastos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino – MDE - no primeiro mandato do presidente Lula, o autor destaca a importância da Desvinculação das Receitas da União – DRU - como elemento de subtração de recursos das áreas sociais do governo e que, vigente desde 1994, corresponde à liberação de 20% do total de receitas da União para aplicação em outras áreas, diferentes das estabelecidas nas vinculações constitucionais e legais. A DRU foi prorrogada durante o governo Lula e representou, só no ano de 2007, a subtração de R\$ 7.451 bilhões de reais das despesas relativas à MDE (idem, 14).

O autor destaca também o grande comprometimento das finanças públicas da União com despesas relacionadas à amortização e ao custeio da dívida pública e o baixo dispêndio com investimentos, conforme podemos conferir na tabela abaixo.

Tabela XII
Despesas da União por grupos de natureza (2003-2007)

Em R\$ milhões

Grupo de despesa	Despesa liquidada**				
	2003	2004	2005	2006	2007
1. Despesas correntes	528.165	552.951	615.355	745.445	762.710
1.1 Pessoal e encargos sociais	108.467	112.463	111.633	134.166	140.838
1.2 Juros e encargos da dívida	90.394	93.527	106.615	176.325	155.750
1.3 Outras despesas correntes	329.124	346.961	397.107	434.954	466.121
1.3.1 Transferências a estados, Distrito Federal e Municípios	110.326	116.115	139.687	147.983	160.262
1.3.2 Benefícios Previdenciários***	149.235	154.647	169.091	188.684	197.267
1.3.3 Demais despesas correntes	69.564	76.199	86.329	98.287	108.593
2. Despesas de capital	150.564	130.845	104.907	195.811	179.720
2.1 Investimentos	8.876	13.664	20.557	22.872	37.771
2.2 Inversões financeiras	32.248	27.138	25.903	31.870	34.173
2.3 Amortização da dívida	109.440	90.042	58.448	141.069	107.776
Total	678.729	683.796	720.262	941.256	942.430

Fonte: Siafi/STN apud XIMENES. Nota: Excluídas as operações intraorçamentárias.

* As despesas orçamentárias estão divididas em duas categorias econômicas: despesas de capital e despesas correntes. As despesas de capital têm como diferencial o fato de incidirem no patrimônio público, sendo divididas em investimentos, inversões financeiras e amortização do principal da dívida. As despesas correntes envolvem despesas de custeio e transferências correntes e são divididas em pessoal e encargos sociais, pagamento de juros da dívida e outras despesas correntes, que incluem todo o custeio de material de consumo, os encargos decorrentes de terceirização de serviços, as subvenções, os auxílios sociais ao funcionalismo não caracterizados como remuneração, as diárias e o aluguel de imóveis ou equipamentos, além de outras despesas não classificáveis nas demais categorias econômicas. Essa matéria é regulamentada na Lei no 4.320/1964.

** Valores atualizados com base no IGP-DI.

*** Os benefícios previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões e outros benefícios previdenciários.

**** Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da dívida pública.

Entre 2003 e 2006, ocorreu um grande comprometimento da receita pública com juros e encargos da dívida e sua amortização, com a qual se elevou o dispêndio, e sua participação subiu de 29,44% (linha 1.2 + linha 2.3), em 2003, para 34,10 % do total dos gastos públicos realizados em 2006. Enquanto as despesas com amortização cresceram abaixo da média de expansão do total das despesas orçamentárias, atingindo 29,13% entre 2003 e 2006, os gastos com juros e encargos da dívida cresceram 95,4%. Embora possamos verificar uma queda no pagamento dos juros e nos encargos da dívida em 2007, o dispêndio de R\$ 155,75 bilhões, naquele ano, foi muito superior aos gastos

com investimentos, o que demonstra o grande peso da dívida no orçamento público brasileiro.

Por outro lado, é importante destacar também que, entre 2003 e 2007, podemos verificar uma ampliação significativa do gasto do governo com investimentos, muito acima do crescimento das demais despesas. Em 2003, o governo aplicou na rubrica “*investimentos*” um total de R\$ 8.876 bilhões de reais, que representam 1,31% do total de gastos. Esse valor foi sendo elevado gradualmente e atingiu R\$ 37.771 bilhões em 2007, representando 4% do total de gastos. Houve uma grande ampliação do gasto com investimento em 2007, provavelmente por efeito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Esse foi o maior índice de investimento desde 2000, quando foram investidos 3.2% do total das despesas públicas.

Analisando as despesas por função, é possível perceber a inserção da educação no conjunto dos gastos do governo, o que se pode comparar com outros gastos, especialmente nas áreas de infraestrutura e de gastos sociais. É o que podemos observar no quadro a seguir.

Tabela XIII
Despesas da União por função (2003-2007)*
 Unidade de referência: R\$ 1 milhão

FUNÇÃO	DESPESA LIQUIDADADA									
	2003		2004		2005		2006		2007	
	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$
Legislativa	0,62	4.230	0,65	4.446	0,63	4.518	0,59	5.553	0,58	5.497
Judiciária	1,69	11.501	1,94	13.243	1,76	12.668	1,8	16.946	1,89	17.826
Essencial à justiça	0,27	1.866	0,39	2.674	0,38	2.766	0,38	3.584	0,44	4.145
Administração	1,49	10.129	1,64	11.238	1,5	10.782	1,37	12.921	1,66	15.656
Defesa nacional	2,35	15.917	2,5	17.069	2,54	18.302	2,09	19.654	2,30	21.718
Segurança pública	0,49	3.309	0,51	3.481	0,5	3.582	0,48	4.563	0,62	5.875
Relações exteriores	0,24	1.601	0,24	1.650	0,25	1.814	0,17	1.630	0,17	1.642
Assistência social	1,71	11.579	2,55	17.434	2,6	18.757	2,67	25.144	2,91	27.433
Previdência social	9,49	200.136	0,44	208.134	1,06	223.704	6,39	248.433	27,61	260.162
Saúde	5,51	37.381	6,06	41.465	6,01	43.296	5,03	47.335	5,38	50.743
Trabalho	1,92	13.062	1,97	13.464	2,1	15.091	2,05	19.311	2,33	21.926
Educação	2,88	19.569	2,67	18.276	2,67	19.210	2,44	22.942	2,87	27.026
Cultura	0,05	318	0,06	407	0,08	586	0,07	678	0,09	841
Direitos da cidadania	0,08	543	0,1	692	0,14	983	0,12	1.147	0,11	1.051
Urbanismo	0,07	472	0,22	1.500	0,35	2.506	0,27	2.509	0,52	4.916
Habitação	0,02	168	0,09	615	0,09	676	0,14	1.361	0,07	666
Saneamento	0,01	81	0,01	96	0,01	105	0,01	66	0,18	1.726
Gestão ambiental	0,19	1.304	0,22	1.501	0,33	2.364	0,2	1.878	0,38	3.597
Ciência e tecnologia	0,4	2.742	0,48	3.278	0,54	3.886	0,47	4.454	0,51	4.804
Agricultura	1,32	8.950	1,4	9.602	1,37	9.883	1,26	11.839	1,34	12.592
Org. Agrária	0,29	1.967	0,48	3.292	0,59	4.252	0,53	4.957	0,57	5.387
Indústria	0,09	604	0,28	1.947	0,25	1.774	0,26	2.411	0,33	3.131
Comércio e serviços	0,42	2.843	0,38	2.621	0,47	3.375	0,35	3.257	0,34	3.192
Comunicações	0,13	883	0,09	624	0,08	571	0,06	558	0,11	1.006
Energia	0,79	5.373	0,07	498	0,08	559	0,06	524	0,06	602
Transporte	0,62	4.193	0,67	4.592	1,11	7.978	0,86	8.125	1,44	13.579
Desporto e lazer	0,03	220	0,05	341	0,07	502	0,09	861	0,17	1.570
Encargos especiais**	6,82	317.790	3,82	299.616	2,45	305.772	9,79	468.617	45,00	424.074
Não aplicável	0	-	0	-	0	-	0	-	-	47
TOTAL	100	678.729	100	683.796	100	720.262	100	941.256	100	942.431

Fonte: Siga Brasil/Senado Federal (2003-2007) apud XIMENES.

* Valor atualizado com base no IGP-DI de 2006.

** Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da dívida pública

Os dados apresentados acima demonstram, em linhas gerais, a ampliação da maior parte das rubricas vinculadas aos gastos sociais no governo Lula da Silva durante os anos de 2003 e 2007. Podemos perceber a significativa ampliação da participação nos gastos com a assistência social no conjunto dos gastos do governo, de 1,71%, em 2003,

para 2,91%, em 2007, o que expressa o investimento em programas como o Bolsa-família. Também merecem destaque a ampliação da participação dos gastos com trabalho (de 1,92%, em 2003, para 2,33%, em 2007), cultura (0,05% em 2003 para 0,09% em 2007), embora com um percentual ainda muito baixo), ciência e tecnologia (0,4%, em 2003, para 0,51%, em 2007) e organização agrária (0,29%, em 2003, para 0,57%, em 2007).

No tocante à participação dos gastos com educação, no entanto, não é possível vislumbrar um crescimento percentual no nível das rubricas destacadas no parágrafo anterior. Em 2003, o governo gastou R\$ 19.659 bilhões em educação, o que representou um percentual de 2,88% do total das despesas. Em 2004, o valor caiu para R\$ 18.276 bi, (2,67%). Em 2005, foram gastos R\$ 19.210 bilhões (2,67%). Em 2006, o dispêndio total foi de R\$ 22.942 bilhões, o que representa 2,44%. Em 2007, o gasto atingiu 27.026%, atingindo 2,87% do total de gastos.

Os dados acima indicam que houve uma queda percentual nos gastos do governo com educação entre 2003 e 2006, que foram recuperados em 2007. No entanto, tal recuperação apenas permite a retomada do patamar estabelecido em 2003. Fica claro aqui que, na comparação entre a participação da educação com outras políticas sociais durante o primeiro governo do Presidente Lula, essa não foi alçada à condição de prioridade nacional, diferente dos gastos com o combate à fome (na rubrica Assistência Social) e de apoio à Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Organização Agrária), o que não significa, necessariamente, que essas áreas foram atendidas do ponto de vista orçamentário na proporção das demandas apresentadas.

Pinto considera inegável a ocorrência de avanços no tocante ao financiamento da educação, principalmente a partir do último ano do primeiro mandato do Presidente Lula. Ele destaca que houve uma melhora das condições de custeio das instituições federais de educação superior “de tal forma que, de 2002 a 2006, houve um aumento nas despesas na subfunção ‘ensino superior’ de 53% em termos nominais e de 8,5% em termos reais (corrigidos pelo INPC, Índice Nacional de Preços ao Consumidor do IBGE)” (2009b, 53).

Quanto à educação básica, o governo Lula, segundo prevê, deverá destinar ,anualmente, ao Fundeb mais de dez vezes o valor destinado ao Fundef por seu antecessor. Ele destaca também que, “no caso da rede de escolas técnicas, há uma clara política de expansão da rede federal, que é o que de mais próximo existe no Brasil de uma escola de qualidade” (idem).

Pinto observa, no entanto, que o presidente Lula foi eleito com uma proposta de mudança mais profunda no país, que inclui o investimento massivo em educação. Nesse sentido, isso não é suficiente para comparar com os anos restritivos de investimentos do governo Fernando Henrique Cardoso. Ele analisa que, efetivamente, em comparação com o PIB, os gastos federais com ensino só apresentaram um crescimento a partir de 2006.

Em outro trabalho, o autor analisa os gastos com educação entre 2000 e 2007 e inclui alguns dados de 2008, empregando o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, que mede a inflação de uma cesta de consumos das famílias com rendimento de até oito salários mínimos para as onze maiores regiões metropolitanas, com dados fornecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (2009a, 330).

Tabela XIV

Despesas do governo federal com a manutenção e o desenvolvimento do Ensino Fundamental por fonte – 2000/2008

R\$ bilhões em 2008

Fonte	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Tesouro	10,7	11,6	11,3	10,4	12,3	12,6	19,2	18,8	20,6
Todas as fontes	13,7	15,0	14,8	13,4	15,1	15,7	22,0	22,9	26,8

Fonte: STN apud Pinto (2009a).

**Dotação atualizada.*

Obs: de 2000 a 2006, os dados referem-se a despesas liquidadas; em 2007, referem-se a despesas executadas, o que inclui os restos a pagar não processados.

Os dados dispostos acima tomam como referência apenas as despesas relacionadas diretamente com o ensino e desconsideram os gastos com alimentação escolar, assistência ao estudante, além de programas de assistência social que, às vezes, aparecem contabilizados como gastos com educação. Na primeira linha, localizamos as despesas feitas com recursos oriundos apenas da receita dos impostos e, na segunda, todas as fontes, incluindo os recursos da cota federal do salário-educação.

Como podemos observar, há pouca variação nos gastos entre 2000 e 2005, que foram elevados de 10,7 bilhões para 12,6 bilhões. Todavia, a partir de 2006, houve um salto de 12,6 bilhões para 19,2 bilhões, algo característico de anos eleitorais. No entanto, os gastos de 2007 e 2008 mantêm-se no mesmo patamar, variado negativamente para 18,8 bi e, depois, para 20,6 bi.

No primeiro ano do governo Lula da Silva (2003) os gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino caíram, o que demonstra que foi difícil realizar despesas

inseridas no orçamento elaborado pelo governo anterior. Porém, tomando-se a comparação entre os anos de 2002 (último ano do governo Cardoso) e 2007 (último ano em que se dispõe de dados de execução), verifica-se um crescimento real de 67%, quando se consideram apenas os recursos do tesouro, e de 55%, quando se consideram todas as fontes.

Tabela XV

Despesas da União com MDE (todas as fontes) em comparação com o PIB e com as despesas totais – 2000/2007

Referência	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
% da despesa total	1,3	1,5	1,5	1,2	1,4	1,2	1,7	1,8
% do PIB	0,65	0,71	0,69	0,61	0,64	0,63	0,84	0,84

Fonte: STN (para MDE e despesa total) e IPEA (para o PIB) apud PINTO (2009a).

Os dados apresentados acima, avocando-se como referências o percentual de gastos com MDE em relação ao PIB e em relação às despesas totais do governo, apresentam a mesma tendência contida na tabela anterior, pois demonstram um esforço do governo federal em ampliar os gastos com educação, embora ainda em patamares relativamente baixos. Podemos perceber que, percentualmente, os gastos com MDE relativos às despesas totais do governo, durante os três primeiros anos do governo Lula, em relação ao percentual do último ano do governo Cardoso, passaram de 1,5% (em 2002) para 1,2% (2003), 1,4% (2004) e 1,2% (2005). Só há uma efetiva elevação percentual a partir de 2006, quando ocorre um acréscimo de 0,2% em relação ao ano de 2002. Em 2007, a elevação foi de 0,3%.

O melhor ano de gastos percentuais do governo Cardoso em relação à MDE foi 2001, quando atingiu 0,71% do PIB. Nos três primeiros anos do governo Lula, esse percentual se manteve abaixo da era FHC e só atingiu patamares superiores em 2006, quando chegou a 0,84% do PIB. Revela-se aí, também, o estabelecimento de um novo patamar de investimentos em MDE.

Na próxima tabela, verificaremos, de forma mais detalhada, as despesas do governo federal em MDE, considerando as diferentes subfunções, evitando o uso de “despesas por programa”.

Tabela XVI
Despesas do governo federal com manutenção e desenvolvimento do ensino
por subfunção – 2000/2008 (fonte: Tesouro)

R\$ milhões em 2008

Subfunção	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ensino Fundamental	845	881	606	819	64	51	1.059	1.142
Ensino Médio	99	829	172	142	165	227	173	122
Educação Profissional	822	848	868	864	931	1.026	1.123	1.385
Educação Superior	8.762	8.574	8.693	8.246	8.314	9.066	10.150	11.434
Educação Infantil	71	6	8	6	1	17	26	3
Educação de Jovens e Adultos	0	267	1	93	9	66	427	0
Educação Especial	8	54	52	51	39	66	55	0
Outras	95	151	881	173	2.728	2.036	6.195	4.746
Total	10.702	11.610	11.281	10.394	12.251	12.555	19.208	18.832

Fonte: STN apud Pinto (2009a).

Os dados expressos acima não permitem uma leitura rigorosa dos gastos do governo federal com os diferentes níveis e modalidades de ensino, na medida em que existe um conjunto de despesas que não se enquadram nas subfunções explicitadas e podem ser enquadradas em despesas “outras”, análise já feita por Pinto, que demonstra “o quão pouco se avançou ainda por parte do MEC em uma correta explicitação dos gastos com ensino” (2009a, 333). Partindo-se dessa premissa, não é possível identificar claramente quanto foi gasto na educação de jovens e adultos ou na educação especial, por exemplo.

O que é possível verificar, com clareza, é uma tendência de expansão dos gastos com os níveis e as modalidades de ensino, sob responsabilidade direta do governo federal, como a educação superior e o ensino profissional. Como os dados disponíveis são de 2007, já é possível observar uma melhora nas condições de funcionamento das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, embora a tabela não capte os investimentos de grande monta contidos no REUNI (de expansão dos cursos, melhoria da infraestrutura das universidades e contratação de pessoal), que começaram a ser implementados em 2008.

Nos três anos do governo Cardoso que foram analisados, podemos verificar uma queda no gasto com o ensino superior. Enquanto em 2000, o governo gastou R\$ 8.762

bilhões de reais com as IFES, esse dispêndio caiu para R\$ 8.574 bilhões, em 2001, e voltou a subir em 2002, atingindo o patamar de R\$ 8.693 bilhões, inferior ao primeiro ano da série.

No caso do governo Lula, os gastos com o ensino superior caem em 2003 para R\$ 8.246 bilhões, e alcançam a cifra de R\$ 8.314 bi em 2004, ainda inferior aos três últimos anos do governo FHC. A partir de 2005, porém, os gastos com as IFES são ampliados para R\$ 9.066 bilhões, aumentam para R\$ 10.150 bi, em 2006, e alcançam a cifra de R\$ 11.434 bilhões em 2007. Verifica-se, nesse caso, uma tendência de crescimento do gasto com a educação superior a partir de 2005.

No tocante à educação profissional, podemos perceber a mesma tendência de ampliação dos investimentos. Nos três anos do governo FHC, em análise, pode-se identificar uma tendência de estabilidade nos gastos com a educação profissional. Em 2000, foram gastos R\$ 822 milhões; em 2001, o valor foi de R\$ 848 milhões; já em 2002, alcançou R\$ 868 milhões. É importante ressaltar que, durante o governo Cardoso, a expansão da rede federal de educação profissional esteve limitada a parcerias com organizações sociais.

Com o governo Lula, ocorre uma significativa expansão da rede federal de escolas técnicas, agora transformadas em Institutos Federais de Educação Tecnológica – IFETs. Podemos verificar que os gastos com a educação profissional se ampliaram desde 2004. Em 2003, foram gastos R\$ 864 milhões, um pouco menos que em 2002. Já em 2004, esse valor foi elevado para R\$ 931 milhões, expressando pequena variação. Em 2005, atinge R\$ 1.026 bilhões; em 2006, chega a R\$ 1.123 bi, e em 2007, alcança a cifra de R\$ 1.385 bilhões.

Merece destaque que o somatório das despesas com educação superior no conjunto das despesas com MDE caiu de 82%, em 2000, para 61%, em 2007. Assim, o Ministério da Educação parece estar deixando de ser o ministério do ensino superior, com a expansão dos gastos com outros níveis e modalidades de ensino.

Tabela XVII
Estimativa do percentual do investimento público direto em Educação por nível de ensino em relação ao produto interno bruto (PIB) - Brasil 2000 – 2008

Ano	Percentual do investimento público direto em relação ao PIB						
	Níveis de ensino						
	Total	Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Terciária
				De 1ª a 4ª séries ou anos iniciais	De 5ª a 8ª séries ou anos finais		
2000	3,9	3,2	0,3	1,3	1,1	0,5	0,7
2001	4,0	3,3	0,3	1,3	1,1	0,6	0,7
2002	4,1	3,3	0,3	1,5	1,1	0,4	0,8
2003	3,9	3,2	0,3	1,3	1,0	0,5	0,7
2004	3,9	3,2	0,3	1,3	1,1	0,5	0,7
2005	3,9	3,2	0,3	1,4	1,1	0,4	0,7
2006	4,3	3,7	0,3	1,4	1,4	0,6	0,7
2007	4,5	3,9	0,4	1,5	1,4	0,6	0,7
2008	4,7	4,0	0,4	1,5	1,5	0,7	0,7

Fonte: Inep/MEC

Tabela elaborada pela DTDIE/Inep.

Já os dados apresentados pelo Ministério da Educação, conforme a tabela 5, apresentam percentuais de investimento em educação, em relação ao PIB, inferiores aos dados pesquisados pelo professor Castro, em estudo analisado anteriormente. Os dados apresentados pelo INEP, disponíveis para o grande público em seu site, não apresentam detalhamento das despesas realizadas. Segundo o INEP, nos últimos três anos do governo FHC, o gasto se manteve em torno de 4,0%, enquanto que, de 2003 a 2006, no primeiro mandato do governo do Presidente Lula, o mesmo percentual se manteve.

Vale salientar que as informações disponíveis do governo Lula revelam que houve uma queda do investimento em educação em relação ao PIB no primeiro ano de governo, em razão da redução dos gastos por parte dos estados. No tocante ao governo federal, podemos observar que houve uma queda no percentual de investimento em educação em 2004, que se recuperou. Porém, manteve-se em torno de 0,7%, mesmo percentual dos últimos anos do governo Fernando Henrique Cardoso.

No ano de 2006, porém, teria havido uma elevação significativa de 3,9% para 4,3%, em virtude, fundamentalmente, da elevação dos investimentos de estados e municípios. No ano de 2007, esse percentual se elevou para 4,5%, devido aos recursos

oriundos do Fundeb e do Plano de Desenvolvimento da Educação. Em 2008, o percentual em relação ao PIB atingiu o patamar de 4,7%. O impacto da crise internacional nas finanças públicas e, especificamente, no âmbito dos recursos da educação, no ano de 2009, ainda está sendo analisado. A avaliação do Ministério é de que os investimentos se situem em 5% no ano de 2010.

Quanto ao percentual do investimento público direto em educação, por nível de ensino, em relação ao PIB, segundo os dados oficiais e conforme tabela acima, podemos perceber que houve uma elevação dos gastos na educação básica de 3,2%, em 2000, para 3,3%, em 2000, durante o governo FHC. No governo Lula, esse percentual caiu, em 2003, para 3,2%, e manteve esse percentual até 2005. A partir de 2006, elevou-se para 3,6%, 3,8%, em 2007, e atingiu 4,0% em 2008.

Os gastos percentuais com a educação infantil mantiveram-se estáveis entre 2000 e 2006, em torno de 0,3% do PIB. Em 2007, o percentual subiu para 0,4% e se manteve em 2008.

O percentual de gastos com o ensino fundamental teve comportamento diferenciado na primeira e na segunda fases dessa etapa. Na primeira, os percentuais foram elevados de 1,3% para 1,5% do PIB de 2000 para 2002. Em 2003, esse percentual caiu para 1,3%, manteve-se nesse patamar em 2004 e voltou a crescer, em 2005, para 1,4%. Em 2007 e 2008, voltou a elevar-se, dessa vez, para 1,5%, mas manteve o percentual do último ano do governo anterior.

Quanto aos anos finais do ensino fundamental, a percentagem manteve-se em 1,1%, entre 2000 e 2002, e caiu para 1,0% em 2003. Voltou, todavia, a subir para 1,1% em 2004 e 2005. Em 2006, houve um aumento do gasto para o índice de 1,3%. Em 2007, manteve-se e se elevou para 1,5% em 2008.

Já em relação ao ensino médio, o percentual de gasto em relação ao PIB foi de 0,5% no ano de 2000, subiu para 0,6%, em 2001, e caiu para 0,4%, em 2002, o que representou uma queda relevante. Nos anos de 2003 e 2004, o percentual foi de 0,5%. Houve, portanto, uma pequena elevação. Por sua vez, no período de 2006 e 2007, o percentual subiu para 0,6% e retomou o percentual de 2001. Os números foram elevados para 0,7% em 2008.

O ensino superior apresentou, segundo os dados oficiais, uma estabilidade no número de investimentos em relação ao PIB. Nos anos de 2000 e 2001, o índice foi de 0,7 de investimento direto nesse nível de ensino. Em 2002, foi elevado para 0,8%. A partir de 2003, manteve-se em torno de 0,7%, o que demonstrou significativa

estabilidade de gastos em um período em que o PIB cresceu acima da média do governo anterior.

Embora a diferença dos critérios de definição do que é, efetivamente, gasto com educação, possa levar a um questionamento sobre os dados do INEP/MEC, podemos verificar que, grosso modo, manifestam uma tendência de recuperação dos investimentos na área coerente com os dados apurados pelos diversos especialistas em financiamento da educação básica.

Embora se verifique uma elevação lenta e gradual dos gastos com a educação, estes ainda estão distantes daquilo que é estabelecido como meta mínima necessária por diversos movimentos sociais da educação e especialistas. Mesmo a Conferência Nacional de Educação – CONAE, fórum consultivo do MEC realizado em abril/2010 e que contou com a participação de 3.000 delegados que representaram diferentes segmentos educacionais, estabelece metas de investimento em educação bem superiores aos percentuais oficialmente divulgados.

A resolução aprovada pela maioria no encontro indica a necessidade de se elevarem de 4,7% para 10% os dispêndios educacionais em proporção ao Produto Interno Bruto (PIB) até 2014. A proposta seria de um aumento anual progressivo até se atingir tal percentual. Pela proposta, do total dos recursos, 30% devem ser investidos pela União em educação superior e no ensino profissionalizante, enquanto os outros 70% terão de ser transferidos para Estados e municípios para ser aplicados nos níveis básicos (Valor, 01/04/2010).

Vale salientar que os anos do governo Lula da Silva se caracterizam por uma elevação das taxas de crescimento econômico em relação ao governo Cardoso, especialmente no segundo mandato. Isso impacta diretamente na expansão dos gastos da União e no orçamento da educação. É por causa disso que o governo alardeou, no início do último ano de mandato, a informação do aumento dos recursos do Ministério da Educação.

Tabela XVIII
Orçamento do Ministério da Educação
Comparativo 2003 – 2010 (em bilhões)

ANO	Valor
2003	17,4
2010	51,0

Fonte: MEC/INEP

É visível, portanto, a expansão do orçamento do MEC, que triplicou durante o governo Lula da Silva, fato que não pode ser questionado. No entanto, há uma diferença entre aquilo que é orçado e o que é efetivamente executado. Quanto ao orçamento de 2010, especialistas têm questionado a probabilidade de sua efetiva execução, na medida em que se trata de um ano de eleições, o que impõe limites à liberação de recursos, em virtude da legislação eleitoral.

A aprovação da Emenda Constitucional 59/2009, que exclui os recursos educacionais dos efeitos da DRU de forma parcelada e expande a obrigatoriedade do ensino para a faixa etária de quatro a dezessete anos, é um fato significativo e que pode representar a ampliação dos gastos com a educação no país. Segundo a EC, os recursos disponíveis da educação que poderiam ser utilizados pela União para outras despesas deverão ser reduzidos de 20% do orçamento, em 2008, para 12,5%, em 2009, 5%, em 2010, desaparecendo em 2011. Isso deverá representar cerca de R\$ 10 bilhões de reais a mais para a educação já em 2011, caso se mantenha a atual evolução dos investimentos do MEC.

4.2 - A criação do Fundeb e as novas perspectivas para a educação básica

A Proposta de Emenda Constitucional do Fundeb enviada ao Congresso Nacional foi elaborada em um clima de disputa, em que foram confrontadas diferentes posições, especialmente entre o que era defendido pelos movimentos sociais, pela União e pelos governadores, através do CONSED – Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (PIRAMA, 2005, p. 01).

A primeira proposta de criação do Fundeb foi feita pelo núcleo de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia da Bancada do PT na Câmara dos Deputados, através da Emenda Constitucional nº 112/99, a partir de uma crítica ao Fundef, apresentada como “fruto de uma profunda avaliação das necessidades da sociedade brasileira em matéria educacional, que se propõe a fazer correções necessárias na atual política para o setor” (PT, 1999, p. 03).

Com base no número de alunos da Educação Básica, de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior, haverá uma distribuição de recursos, com a seguinte divisão: a) Ensino Fundamental, Regular e Especial – 100% já no 1º ano; b) Educação Infantil, Ensino Médio e EJA – 33,33% no 1º ano, 66,66% no 2º e 100% no 3º.

No tocante à utilização dos recursos, no mínimo, 60% deles deverão ser destinados para a remuneração dos professores do Magistério da educação básica pública, com o restante dos recursos voltados para despesas de manutenção de seu desenvolvimento. Para tanto, uma lei específica deverá fixar o Piso Nacional do Magistério, em negociação que envolve o governo federal, as entidades sindicais dos trabalhadores em educação e a representação dos gestores.

Será estabelecido, anualmente, um valor mínimo nacional por aluno/ano, fixado com diferenciações assim previstas: a) Educação Infantil (0 a 3 anos); b) Educação Infantil (Pré-escola); c) Séries iniciais urbanas; d) Séries iniciais rurais; e) Quatro séries iniciais urbanas; f) Quatro séries iniciais rurais; g) Ensino médio urbano; h) Ensino médio rural; i) Ensino médio profissionalizante; j) Educação de jovens e adultos; k) Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional; l) Educação especial e m) Educação indígena e de quilombolas.

A distribuição dos recursos leva em conta também fatores de ponderação, que variam da seguinte maneira, conforme decidido para os anos de 2007 a 2009:

Nível de Ensino	Fator de Ponderação		
	2007 (Resolução nº 01, de 15/02/2007)	2008 (Portaria nº 41, de 27/12/2007)	2009 (Portaria nº 932, de 30/07/2008)
Creche	0,80	-	-
Creche em tempo integral	-	1,10	1,10
Creche em tempo parcial	-	0,80	0,80
Pré-escola	0,90	-	-
Pré-escola em tempo integral	-	1,15	1,20
Pré-escola em tempo parcial	-	0,90	1,00
Séries iniciais do ensino fundamental urbano	1,00	1,00	1,00
Séries iniciais do ensino fundamental rural	1,05	1,05	1,05
Séries finais do ensino fundamental urbano	1,10	1,10	1,10
Séries finais do ensino fundamental rural	1,15	1,15	1,15
Ensino fundamental em tempo integral	1,25	1,25	1,25
Ensino médio urbano	1,20	1,20	1,20
Ensino médio rural	1,25	1,25	1,25
Ensino médio em tempo integral	1,30	1,30	1,30
Ensino médio integrado à educação profissional	1,30	1,30	1,30
Educação especial	1,20	1,20	1,20
Educação indígena e quilombola	1,20	1,20	1,20
Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,70	0,70	0,80
Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	0,70	0,70	1,00
Creche conveniada em tempo integral	-	0,95	0,95
Creche conveniada em tempo parcial	-	0,80	0,80
Pré-escola conveniada em tempo integral	-	1,15	1,20
Pré-escola conveniada em tempo parcial	-	0,90	1,00

Fonte: MEC

O quadro acima demonstra a força das secretarias estaduais de educação na definição dos fatores de ponderação para a distribuição dos recursos do Fundeb. As

séries do ensino médio foram amplamente beneficiadas na definição desses fatores. Enquanto as séries do ensino médio (de responsabilidades dos estados) tiveram fatores de ponderação entre 1,20 e 1,30, as etapas sob responsabilidade dos municípios (educação infantil e ensino fundamental) tiveram peso menor.

Entre 2008 e 2009, foi ampliada a participação das demais etapas de ensino na distribuição dos recursos do fundo. Em 2008, foram incluídas as creches e a pré-escola em tempo integral e parcial, além das creches e das pré-escolas conveniadas em tempo integral e parcial.

O dinheiro do Fundeb têm origem numa cesta de impostos, que geram cada fundo estadual, que é composto pelos seguintes impostos:

- 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 – IPI exportação
- Desoneração das Exportações (Lei Complementar n. 87/96 – conhecida como Lei Kandir).
- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – IDCMD
- Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA
- Cota parte de 50% do Imposto Territorial – ITR devida aos municípios.

Os percentuais de cada imposto que fazem a composição de cada fundo são :

Receita/Ano	2007	2008	2009	2010/2020
FPE	16,66%	18,33%		20%
FPM	16,66%	18,33%		20%
ICMS	16,66%	18,33%		20%
IPIexp	16,66%	18,33%		20%
Desoneração Exportações	16,66%	18,33%		20%
ITCMD	6,66%	13,33%		20%
IPVA	6,66%	13,33%		20%
ITR – Cota Municipal	6,66%	13,33%		20%
Complement. União	R\$ 2 bilhões	R\$ 3 bilhões	R\$ 5 bilhões	10% da contribuição de estados e municípios

Também compõem o fundo as receitas da dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre as fontes acima relacionadas.

Assim como o Fundef, o novo fundo redistribui as verbas nele contidas para Estados e Municípios, de acordo com o número de alunos matriculados. Os Estados que não conseguirem atingir o valor mínimo estipulado receberão a complementação do governo federal. Sobre o valor mínimo nacional e por estado, trataremos no capítulo a seguir.

Outro dado importante do Fundeb é o estabelecimento da contribuição da União no valor de R\$ 4,5 bilhões de forma complementar nos estados que não conseguirem assegurar o “custo-aluno”, embora nada assegure que as equipes econômicas “de plantão” não promovam mecanismos que provoquem o descumprimento de tal obrigação, como aconteceu no governo Fernando Henrique Cardoso.

O valor a ser complementado pelo governo federal tem sido criticado na medida em que está abaixo dos recursos necessários para estabelecer um *custo-aluno-qualidade* capaz de estabelecer um padrão razoável de qualidade da educação pública no país, conforme reclamam governadores e secretários estaduais.

Para formular o Fundeb, foi decisiva a participação dos docentes da educação básica e de outros segmentos da sociedade civil organizada, através de entidades como a CNTE, a ANFOPE, o Fórum em Defesa da Escola Pública, entre outras.

Para deixar clara a importância da intervenção dos movimentos sociais da educação no processo, é necessário inferir que as creches ficaram de fora no primeiro momento do Fundeb e que as pressões sociais foram importantes para a sua inclusão no projeto aprovado. Isso ocorreu graças a uma conquista anterior, também proveniente de grandes pressões sociais, em que as crianças pequenas passaram a ser entendidas como sujeitos de direitos, conforme reza a Constituição de 1988. As ações resultaram da mobilização *Fundeb pra Valer – Direito à educação começa no berço e é pra toda vida*, promovida pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que envolveu diversos movimentos sociais, organizações empresariais, sindicatos e ativistas do campo educacional (Boletim Fique por Dentro, 15/09/05).

Dos debates que começaram a se desenvolver como consequência da aprovação do Fundeb, o mais importante deles, sem dúvida, pelo impacto na questão da qualidade do ensino, é o da criação do Piso Salarial Profissional dos Professores, reivindicação histórica do movimento sindical docente da rede pública, através do Projeto de Lei nº 619/07. A proposta inicial apresentada pelo governo foi de um piso de R\$ 850,00 por mês, com uma jornada de 40 horas semanais. Essa proposta foi rejeitada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE, que defende um piso

de R\$ 1.570,00, para os professores de nível superior, e de R\$ 1.050,00 para os profissionais com nível médio, para uma jornada de 30 horas semanais. As mobilizações e negociações em torno da aprovação do piso se desenvolvem no Congresso Nacional.

Para Davies (2006), a principal fragilidade do Fundeb, assim como a do Fundef, é traz poucos recursos novos para a educação, uma vez que apenas redistribui 20% de grande parte dos recursos que já são constitucionalmente vinculados à educação, entre o governo estadual e as prefeituras, com base no número de matrículas na educação básica.

Já para Souza Júnior, a implementação do Fundeb pode significar um “avanço quando comparado ao fundo de financiamento do ensino fundamental na gestão de Fernando Henrique Cardoso” (2007: 187). Ele acredita, porém, que a criação do novo fundo

não significa a resolução da crise do financiamento da educação. Com efeito, é consenso entre os estudiosos do financiamento da educação que o Brasil investe pouco em educação, sobretudo na educação básica. E investe mal (idem).

França considera que o Fundef, modelo de financiamento oriundo de uma política pública formulada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, pretendia corrigir a má distribuição de recursos entre as diversas regiões e diminuir as desigualdades presentes na rede pública de ensino, promovendo uma política nacional de “equidade, justiça social, melhoria da qualidade da educação e valorização do magistério, além da efetiva descentralização dos recursos para as redes estaduais e municipais de ensino” (2008, p. 184).

A autora concebe que o sistema automático de repasses instituído pelo Fundef constituiu-se no principal mecanismo de defesa do financiamento do ensino fundamental, protegendo-o de ingerências políticas e burocráticas, tão características da administração pública brasileira. Os princípios da política do Fundef faziam-se, segundo afirma, coerentes com o padrão mínimo de qualidade identificado no *Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2000)*, que contemplava propostas de descentralização de recursos para atender às necessidades básicas do estudante da rede pública (idem: 186). No entanto, a complementação da União nunca aconteceu da forma prevista na lei, a partir da fixação do valor mínimo anual por aluno, por parte do Presidente da

República, tanto por parte do governo FHC como do governo Lula da Silva que deixaram de contribuir para o fundo com R\$ 30 bilhões (BRASIL, 2003).

No caso do Fundeb, a autora destaca que ele apresenta uma série de pontos considerados positivos em relação ao Fundef, a saber:

- a) O fato de perdurar 14 anos, o que permite ações de longo prazo;
- b) O papel atribuído à União, que se tornou corresponsável pela educação básica;
- c) A inovação sobre as definições dos valores mínimos a serem aplicados;
- d) O resgate da concepção básica, de acordo com a LDB (193);
- e) A conquista do piso salarial nacional;
- f) Os gastos com pessoal direcionados ao conjunto dos trabalhadores em educação;
- g) O aumento da totalidade dos recursos, com um aporte maior por parte da União e a retirada dos recursos do salário-educação como complementação (idem, p. 192).

A implantação do Fundeb mantém a restritiva política de fundos para a educação e trás consigo um problema de grande proporção, porquanto a tendência seria a de diminuir perante o valor proporcionado pelo Fundef, pois, enquanto os recursos do Fundeb são 43% maiores que os do velho fundo, o número de alunos atingidos será 61% superior (2007: 886). O novo fundo, porém, implicará também uma melhora significativa em relação ao valor mínimo nacional do Fundef. Em 2007, esse valor está estimado em R\$ 946,29, ainda muito abaixo do necessário (idem).

Outros aspectos destacados como positivos são que:

- a) Tende a reduzir as desigualdades entre os estados da federação. Essa redução será provocada, essencialmente, pelo aumento da complementação da União, embora as disparidades ainda se mantenham;
- b) O Fundeb resgatou o conceito de educação básica como um direito (idem, p. 888).

Em sua análise, Pinto acredita que, “muito embora o Fundeb represente um avanço perante o Fundef, ele não enfrentou os dois principais problemas de nossa política de fundos: a inexistência de um valor mínimo por aluno que assegure um ensino de qualidade e impeça as desigualdades regionais e a manutenção de duas redes distintas, com padrões de funcionamento e de qualidade distintos e que dificilmente conseguem estabelecer um regime de colaboração” (2007, 894).

Cury (2007), por sua vez, compreende que a política de fundos, em vez de representar uma concepção neoliberal para a educação, pode representar o inverso, ou seja, a decisão do Estado, no sentido de assegurar a efetivação de recursos para o setor, dá estabilidade para a manutenção do sistema, mesmo com as políticas restritivas de investimento na área social, próprias das políticas de “ajuste fiscal”.

Assim,

em que pesem as alternativas já reiteradamente apontadas de aumento do percentual do PIB para a educação, em que pesem as lacunas verificadas, o financiamento da educação escolar representa uma clara intervenção do poder público em uma área que se define como um direito da cidadania (2007, p. 849).

Para ele, a mola insubstituível que põe em marcha o direito à educação é a ação responsável do Estado e suas obrigações. O autor afirma que o conjunto de constrangimentos normativos limitadores para que se assegurem recursos mínimos para a educação no país tem um significado de Estado e, em decorrência, um sentido para as políticas públicas de educação. Esse significado, para ele, está na presença de um ordenamento estatal, no qual já se teria dado a “passagem do Estado liberal clássico para o Estado sócio-assistencial” (idem, 850).

Conclui afirmando que, se os planos dos organismos multilaterais e do discurso meramente gerencialista para a educação apresentam a ideia de que o principal problema da educação não é a ausência de recursos, mas a eficiência dos gastos, tornar-se-ia improcedente imputar o conjunto das políticas educacionais no Brasil como sendo caudatárias de um conservadorismo liberal (idem, 851).

O impacto de políticas liberalizantes, em relação a direitos sociais, torna-se diferenciado, segundo ele, quando esses são protegidos por um ordenamento jurídico, cuja sustentação é a Constituição, que tem atrás de si uma longa história de pleitos, exigências e lutas sociais que limitam a ação dos agentes sociais vinculados a tal projeto

(idem). Na sociedade, o discurso hegemônico tem sua ação limitada pela ação social dos atores associados ao discurso contra-hegemônico. Os avanços e os limites das políticas educacionais em curso são diretamente influenciados por essa correlação de forças.

Então, compreendemos que, se, de um lado, o Fundeb representa a manutenção das políticas de fundos, típica do período de ajuste estrutural dos anos 1990, sua formulação e implementação correspondem a uma tendência contrária às políticas desenvolvidas pelo governo anterior, fortemente marcada pela ideia de focalização.

As restrições, do ponto de vista financeiro, ao financiamento da educação básica permanecem (o que é fato), mas a própria vinculação constitucional e a criação de um fundo que amplia a intervenção dos estados e municípios e, sobretudo, da União constituem-se em movimentos contrários ao modelo de desregulamentação, formulado com base nos postulados do “Consenso de Washington”.

Aliás, o conceito de regulamentação é, sem dúvida nenhuma, definidor da essência das políticas educacionais vigentes, apesar das caracterizações feitas por parcela significativa da intelectualidade universitária e de parte do movimento sindical docente, que expressam uma interpretação marxista ortodoxa da realidade social, profundamente marcada por determinações, no âmbito econômico, e que percebem o Estado como reprodutor único dos interesses da classe dominante, utilizando a assertiva de Marx no Manifesto Comunista, segundo a qual “o poder executivo do Estado moderno não passa de um comitê para gerenciar os assuntos comuns de toda a burguesia” (1997, 12).

Tal conceituação assegura que é possível conceber o Estado como fenômeno social homogêneo e percebe a luta pela transformação da ordem social como uma luta de fora para dentro do mesmo. Porém, esse entendimento não é compartilhado pela social-democracia e seus partidos, a exemplo do Partido dos Trabalhadores – PT - no Brasil, para a qual as eleições têm permitido o acesso das forças sociais que buscam estabelecer novas formas de governação ao poder e, para isso, adotam princípios de participação popular e políticas keynesianas concertadas.

Ao mesmo tempo, aquela caracterização ortodoxa impede o entendimento das contradições existentes no âmago do próprio governo Lula da Silva, responsáveis por avanços e retrocessos nas políticas desenvolvidas pelo governo e a existência de polos diferenciados de entendimento da realidade social e que levam a choques entre as

próprias esferas de poder, como por exemplo, os recentes conflitos entre o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Agricultura quanto a medidas de proteção ambiental¹⁶.

A impossibilidade de reconhecer a efetividade das contradições do governo Lula da Silva com o modelo hegemônico, suas próprias contradições e as próprias contradições do sistema institucional brasileiro (governo, Congresso Nacional, Poder Executivo) impulsionam certos atores sociais do ambiente acadêmico a qualificar o atual governo como continuidade do governo anterior, na sua essência ou até na sua inteireza.

Discordamos radicalmente de tal linha de raciocínio e percebemos que o conjunto da política educacional do governo Lula expressa as contradições inerentes ao próprio governo, em oposição à clara orientação do governo Cardoso entre 1995 e 2002, solidamente alicerçada nas orientações dos organismos internacionais.

A continuidade ou não das tendências favoráveis ao processo de ampliação da intervenção da União, no âmbito da formulação e da execução das políticas educacionais, da promoção de um modelo universalizante de ação do Estado para a educação e a continuidade da promoção de oportunidades educacionais pela via prioritária da escola pública, vai depender do jogo de forças, pressões, da luta política entre os diferentes segmentos sociais que agem em relação ao governo.

¹⁶ Tais pastas, no governo Lula, estão encabeçadas por ministros vinculados a interesses sociais diferenciados, representados nos ministros Carlos Minc e Reynolds Stephanis, o primeiro mais ligado aos segmentos ambientalistas e aos movimentos sociais, e este, mais vinculado aos segmentos empresariais da agricultura. Os principais temas divergentes entre os mesmos se referem à limitação da área de plantio da cana de açúcar, com o objetivo de promover a proteção ambiental e de reduzir o desmatamento.

5 – MAIS ACESSO? MAIS QUALIDADE?

5.1 – O FUNDEB em seus primeiros passos

Analizada a política educacional do governo Lula da Silva, de uma maneira mais geral, e do financiamento da educação, em particular, passaremos a nos concentrar neste quinto e último capítulo, na análise dos primeiros resultados da implementação do FUNDEB. Trataremos aqui da transição do FUNDEF para o FUNDEB, buscando identificar os avanços e os limites do novo modelo de financiamento da educação básica entre 2006 e 2010.

Não obstante os dados disponíveis do FUNDEB apresentarem apenas a sua gênese, pretendemos extrair daqui, de acordo com as possibilidades da cesta de recursos à sua disposição, da sua forma de distribuição, das vicissitudes das situação e das políticas macroeconômica e educacional vigentes e dos mecanismos de controle social disponíveis, algumas possibilidades de melhora na viabilização do direito à educação básica no país.

Diferente dos dados gerais sobre a política educacional e seu financiamento, é na investigação dos gastos do FUNDEB, mais especificamente, e no acompanhado gasto por aluno que poderemos examinar os impactos do novo fundo quanto à melhoria do acesso ao ensino, da sua qualidade e do combate às desigualdades regionais da educação.

A tabela seguinte trata da evolução das receitas do FUNDEB, previstas e executadas entre os anos de 2006 e 2010, da complementação da União no período e da evolução do gasto médio por aluno. O ano de 2006 foi o último em que o FUNDEF ainda estava em vigor. Preferimos não trabalhar com uma série maior (incorporando anos anteriores do FUNDEF) visto que já haviam sido analisados em outros trabalhos. Aqui, de fato, pretendemos observar a passagem de um fundo para outro e detectar os primeiros resultados.

TABELA XIX

Alunos atendidos, evolução das receitas do Fundef/Fundeb, previstas e executadas, complementação da União, gasto médio por aluno* e sua evolução percentual

2006-2010

Ano	Alunos atendidos	%	Receita prevista	%	Receita Executada (em R\$)	(%)	Complementação da União**	(%)	Gasto médio/ Aluno (em R\$)	variação %
2006	33.282.663	-----	35.523.795.930,0	---	43.416.095.079,5	-----	379.210.349,1	-----	1.304,5	-----
2007	53.028.928	59,3	48.051.695.000,0	35,3	55.637.618.084,1	28,1	2.321.425.953,3	512,2	1049,2	-19,5
2008	53.232.868	0,4	61.944.510.000,0	28,9	69.680.053.696,9	25,2	3.415.700.753,5	47,1	1.308,9	24,7
2009	52.580.452	-1,2	81.941.775.700,0	32,3	76.399.754.222,2	9,6	5.237.546.072,4	53,3	1.453,0	9,9
2010	-----	-----	83.095.667.618,5	1,4	-----	-----	7.623.455.744,7***	45,5	-----	-----

*Fonte: MEC/FNDE. Tabela elaborada pelo autor. Corrigido pelo INPC/IBGE, valores de 04/2010. Valores mínimos por aluno de acordo com decretos governamentais.

**Dados inclusos na receita executada. Destacados apenas para efeito de análise.

***O valor total, somando-se os estados, foi de R\$ 6.861.110.170,32 (Seis bilhões, oitocentos e sessenta e um milhões, cento e dez mil, cento e setenta reais e trinta e dois centavos). Foi acrescido o valor de R\$ 762.345.574,48 (setecentos e sessenta e dois milhões, trezentos e quarenta e cinco mil, quinhentos e setenta e quatro reais e quarenta e oito centavos) para se cumprirem os 10% do total do fundo.

Os dados revelam um salto no número de estudantes atendidos pelo FUNDEB em relação ao FUNDEF, que passou de 33.282.663 (trinta e três milhões, duzentos e oitenta e dois, seiscentos e sessenta e três) para 53.028.928 (cinquenta e três milhões, vinte e oito mil, novecentos e vinte e oito), o que representa um crescimento de 59,3% (cinquenta e nove vírgula três por cento). Saímos do atendimento restrito ao ensino fundamental para a incorporação de 19.741.265 (vinte milhões, duzentas e cinquenta e duas mil, setecentos e trinta e uma) matrículas, na medida em que passavam a fazer parte a educação infantil, o ensino médio, as creches e outras modalidades, como a Educação de Jovens e Adultos – EJA.

Verificamos, em seguida, um aumento significativo no montante de recursos previstos para o fundo entre 2006 e 2007, sendo este último o ano de implantação do FUNDEB, com novos impostos e novas alíquotas e um maior número de alunos a serem atendidos. A variação prevista de recursos entre 2006 e 2007 foi de 35,3%. De 2007 para 2008, essa variação seria de 28,9%. Já de 2008 para 2009, ficaria em 32,3%, e de 2009 para 2010, 1,4%.

De acordo com os números acima, é possível verificar que, entre 2006 e 2009, a evolução percentual dos valores executados foi bastante inferior à dos valores previstos.

Entre 2006 e 2009, a variação dos gastos previstos era de 71,3%. A média anual de crescimento dos valores seria, então, de 31,2%. Enquanto isso, o aumento dos gastos efetivamente executados nesse período foi de 76,0% nesses três anos. Isso significa que o crescimento dos gastos efetivamente realizados foi inferior ao previsto. Destaque-se aí a queda significativa ocorrida no ano de 2009¹⁷. Enquanto a receita prevista variava, entre 2008 e 2009, em torno de 32,3%, a receita executada variou apenas 9,6%, destoando dos anos imediatamente passados.

Entre 2006 e 2007, a complementação da União cresceu 512,2% (quinhentos e doze vírgula dois por cento); entre 2008 e 2007, o percentual foi de 47,1% (quarenta e sete vírgula um por cento); entre 2009 e 2008, variou em 53,3% (cinquenta e três vírgula três por cento). O valor previsto para 2010 variou 45,5% (quarenta e cinco vírgula cinco por cento), em relação ao ano de 2009. Entre 2006 e 2010, a complementação da União cresceu 1.709,3% (mil setecentos e nove vírgula três por cento). Sem dúvida, observamos aqui o importante impacto do aumento da complementação da União com a implantação do FUNDEB. Isso se dá, mais significativamente, pelo pequeno valor de 2006 do que pelo de 2007, pois, de fato, o novo fundo absorve novas demandas.

Entre 2006 e 2007, o gasto médio por aluno teve uma queda significativa, na ordem de -19,5 (dezenove vírgula cinco por cento), que variou de R\$ 1.304,50 (mil trezentos e quatro reais e cinquenta centavos) para R\$ 1.049,20 (mil e quarenta e nove reais e vinte centavos). Entre 2007 e 2008, a variação foi positiva, pois atingiu 24,7% (vinte e quatro vírgula sete por cento) e saltou para R\$ 1.308,90 (mil trezentos e oito reais e noventa centavos). De 2008 para 2009, ocorreu outro crescimento, de 9,9% (nove vírgula nove por cento), alcançando o valor de R\$ 1.453,00 (mil quatrocentos e cinquenta e três reais).

Dos números trabalhados acima, podemos observar o seguinte:

No tocante à evolução das receitas previstas, podemos verificar que os primeiros anos de implantação do FUNDEB representaram um aumento significativo do total de gastos previstos. Entre 2006 e 2009, a variação média foi bastante significativa, porém houve grande diferença no crescimento entre 2009 e 2010, que ficou apenas em 1,4%, sendo que, entre 2009 e 2008, foi de 32,3%. Em relação às receitas efetivamente

¹⁷ A crise financeira mundial, ocorrida entre o último quartel de 2008 e o segundo quartel de 2009 (da qual já tratamos neste trabalho), teve forte impacto sobre a arrecadação da União, dos Estados e dos Municípios. As previsões de gastos não se confirmaram plenamente. No caso do FUNDEB, acabou provocando um freio à maior expansão da receita executada, com impacto entre 2009 e 2010.

executadas, houve uma redução significativa do percentual de crescimento entre 2008 e 2009, que representou 9,6%.

Bastante significativa foi a variação da complementação da União, que atingiu 1.709,3%. Tal diferença resulta do aumento no primeiro ano do FUNDEB, quando o montante dos recursos variou de R\$ 379.210.349,19 (trezentos e setenta e nove milhões, duzentos e dez mil, trezentos e quarenta e nove reais e dezenove centavos) para R\$ 2.231.425.953,37 (dois bilhões, duzentos e trinta e um milhões, quatrocentos e vinte cinco mil, novecentos e cinquenta e três reais e trinta e sete centavos). Nos anos seguintes, ou seja, entre 2007 e 2009, apesar do impacto menor, os índices de variação foram superiores, em relação à receita prevista e à receita executada do fundo.

A variação do valor médio, por aluno, aponta mais para uma estabilidade nos gastos do que para uma melhora. Se tomarmos como referência a comparação entre a demanda e os novos recursos que foram incorporados ao financiamento da educação básica, os dispêndios previstos e alocados não acompanharam percentualmente a expansão da demanda, na passagem imediata de um fundo para outro. Enquanto o número de matrículas atendidas tinha crescido entre 2006 e 2007, na ordem de 59,3%, a receita prevista apontava para um crescimento de 35,3%, e os recursos efetivamente executados representaram um acréscimo real de 28,1%. Portanto, a expansão dos recursos do novo fundo, no seu primeiro ano de implementação, não acompanhou a expansão da demanda.

Como nos seus primeiros anos o FUNDEB não cumpriu a promessa de expandir a demanda, os gastos estabilizaram. Caso tivesse sido verificada essa expansão logo de imediato, os recursos disponíveis por aluno teriam sofrido queda acentuada. O que aparece como positivo aqui é que esse impacto negativo foi evitado, gerando a incorporação de novos alunos no nível de gasto já existente.

Nos anos seguintes, verificamos uma estabilidade na demanda e a continuidade da expansão dos recursos. Entre 2007 e 2008, as matrículas cresceram 0,4% (zero vírgula quatro por cento), enquanto a receita prevista para o fundo crescia 28,9% (vinte e oito vírgula nove por cento), e a executada avançou 25,2% (vinte e cinco vírgula dois por cento). Entre 2008 e 2009, as matrículas vinculadas ao FUNDEB recuaram 1,2% (um vírgula dois por cento), as receitas previstas do fundo previam um gasto maior de 32,3% (trinta e dois vírgula três por cento), e a receita executada cresceu 9,6% (nove vírgula seis por cento).

A expansão muito superior dos recursos efetivamente executados em relação à demanda provavelmente não se manterá, visto que as diferenças verificadas até 2009 estão relacionadas à própria implantação gradual do FUNDEB. A partir do quarto ano, os recursos podem continuar crescendo, em virtude da expansão das receitas públicas.

5.2 – O gasto por aluno

Dos dados revelados anteriormente, procuraremos analisar, a partir de agora, as questões concernentes ao gasto mínimo por aluno. Como metodologia, pretendemos estabelecer uma comparação entre alguns estados que gastam mais com alunos e outros que gastam menos.

Nosso objetivo é tentar estabelecer uma comparação entre os três estados com maior valor mínimo por aluno referente à 1ª. Série do ensino fundamental urbano, com três dos estados que não conseguiram atingir o valor mínimo nacional e que receberam a complementação da União. Assim, pretendemos verificar a possibilidade de a complementação da União contribuir, de fato, no sentido de reduzir as desigualdades regionais na educação.

Inicialmente, concentrar-nos-e-mos na observação dos dados oficiais que apontam os investimentos públicos diretos em educação anuais, por estudante, na educação básica, que envolvem o período de 2000 a 2008. Os números apresentados incorporam o conjunto das despesas da União, dos Estados e dos municípios e não se incluem nessas informações despesas com aposentadorias e pensões, investimentos em bolsas de estudo, financiamento estudantil e despesas com juros, amortizações da dívida da área educacional.

Vejamos, então, os dados contidos na tabela abaixo.

Tabela XX

Gasto-aluno global - Investimento público direto em educação por estudante/ano e nível de ensino na Educação Básica com valores corrigidos para 2008 pelo índice nacional de preços ao consumidor amplo (IPCA) – no período de 2000-2008 em R\$*

Ano	Educação Básica	Educação Infantil	1ª a 4ª séries E.F.	5ª A 8ª Séries E.F.	Ensino Médio
2000	1.388,00	1.587,00	1.365,00	1.393,00	1.324,00
2001	1.439,00	1.433,00	1.349,00	1.518,00	1.506,00
2002	1.426,00	1.350,00	1.576,00	1.463,00	1.060,00
2003	1.448,00	1.553,00	1.526,00	1.450,00	1.217,00
2004	1.548,00	1.655,00	1.638,00	1.656,00	1.133,00
2005	1.643,00	1.566,00	1.833,00	1.746,00	1.146,00
2006	1.961,00	1.695,00	2.019,00	2.217,00	1.568,00
2007	2.291,00	2.069,00	2.408,00	2.509,00	1.837,00
2008	2.632,00	2.206,00	2.761,00	2.946,00	2.122,00

Fonte: INEP/MEC, elaborada pela DTDH/INEP. Não se incluem nessas informações despesas com aposentadorias e pensões, investimentos em bolsas de estudo, financiamento estudantil e despesas com juros, amortizações da dívida da área educacional. Nas seguintes naturezas de despesa foram incluídos: pessoal ativo, encargos sociais, outras despesas correntes e de capital. Esses dados se referem aos gastos consolidados do governo federal, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Para a apuração dos dados financeiros dos municípios, o INEP utilizou a seguinte metodologia: os dados das receitas vinculadas à educação foram coletados agrupando-se por estados da federação. Do total das receitas vinculadas à educação, aplicou-se o percentual mínimo exigido dos municípios para aplicarem em educação, de acordo com a respectiva Constituição Estadual. Aos valores dos recursos que são aplicados na educação, de acordo com a lei, foram somados os valores do salário-educação transferidos pela União e o efeito redistributivo do FUNDEF (ano 2007). As despesas com educação especial, educação de jovens e adultos e educação indígena foram distribuídas na educação infantil, no ensino fundamental e no ensino médio, dependendo do nível ao qual fazem referência. No ensino médio, estão computados os valores da educação profissional.

A tabela acima mostra a evolução do investimento público direto em educação por estudante/ano e nível de ensino na Educação Básica, com valores corrigidos para 2008, de acordo com os dados disponibilizados pelo Ministério da Educação. Poderíamos defini-lo como gasto por aluno ampliado na medida em que inclui despesas que vão além daquilo que é definido como gasto por aluno pelo FUNDEB.

Entre 2000 e 2008, a variação percentual representou um acréscimo de 89,6% (oitenta e nove vírgula seis por cento), bastante significativo, portanto. As maiores variações ocorreram nos períodos de 2003-2004, quando subiu 6,9% (seis vírgula nove por cento); de 2004-2005, quando aumentou em 6,1% (seis vírgula um por cento); de 2005-2006, quando aumentou 19,4% (dezenove vírgula quatro por cento) e 2006-2007, quando subiu 16,8% (dezesseis vírgula oito por cento). Nos dois últimos anos, verificamos a ocorrência de dois fenômenos: em 2006, um ano eleitoral, em que normalmente os gastos públicos são ampliados e, em 2007, quando foram implantados FUNDEB e das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE.

Entre as etapas da educação básica, de fato, a maior ampliação desse investimento por aluno se deu no ensino fundamental. Entre 2000 e 2008, tal investimento, nas turmas de 1ª a 4ª séries, teve uma expansão de 102,3% (cento e dois vírgula três por cento). Os maiores crescimentos ocorreram entre 2001-2002, quando atingiram uma variação de 16,8% (dezesseis vírgula oito por cento). O investimento por aluno, neste caso, voltou a subir substancialmente entre 2006-2007, atingindo um percentual de 19,3% (dezenove vírgula três por cento); e entre 2007-2008, quando subiu 14,7% (quatorze vírgula sete por cento).

Nas turmas de 5ª a 8ª séries, o investimento direto por aluno subiu 111,5% (cento e onze vírgula cinco por cento), sendo a etapa mais beneficiada com ampliação de recursos. As maiores variações foram em 2003-2004, quando cresceu 14,2% (quatorze vírgula dois por cento); entre 2005 e 2006, subiu 27,0% (vinte e sete por cento) e entre 2007-2008, cresceu 17,4% (vinte e sete vírgula quatro por cento).

Na educação infantil, o crescimento foi inferior ao verificado no ensino fundamental. Entre os anos de 2000 e 2008, o investimento direto por aluno aumentou 39% (trinta e nove por cento). Os maiores crescimentos foram verificados entre 2002-2003, atingindo 15,0% (quinze por cento). Entre 2005-2006, o aumento foi de 8,2% (oito vírgula dois por cento), e entre 2006 e 2007, de 22,1% (vinte e dois vírgula um por cento).

No ensino médio, o crescimento também foi inferior ao acontecido no ensino fundamental. No período de 2000 a 2008, o investimento direto por aluno cresceu 60% (sessenta por cento). As maiores variações ocorreram nos períodos de 2005 a 2006, quando subiu 36,9% (trinta e seis vírgula nove por cento); entre 2006 e 2007, quando aumentou 17,2% (dezessete vírgula dois por cento), e entre 2007 e 2008, quando foi elevado em 15,5% (quinze vírgula cinco por cento).

Diante dos números acima expostos, fica evidente que a ampliação do investimento por aluno, divulgado pelo MEC, apresentava, até 2008, uma clara prioridade para o ensino fundamental. Suas duas etapas foram as que mais tiveram ampliação de recursos, devido à vigência do FUNDEF em sete dos nove anos analisados e pelo fato de que o investimento por aluno, no ensino fundamental, estava integralizado no FUNDEB desde o início.

Estabelecendo-se uma ordem de prioridade nos investimentos, podemos destacar que, em primeiro lugar, ficou o gasto com os alunos da 5ª à 8ª série, que cresceu 111,5% (cento e onze vírgula cinco por cento). Em segundo, veio o investimento com os alunos

da 1ª à 4ª série, que alcançaram 102,3% (cento e dois vírgula três por cento). Em seguida, os investimentos com os alunos do ensino médio, que cresceram 60,7% (sessenta vírgula sete por cento) entre 2000 e 2008 e, por último, os investimentos diretos por estudante na educação infantil, que cresceram apenas 39% (trinta e nove por cento).

A tabela acima apresenta três momentos bem distintos quanto ao investimento em educação, tomando-se o gasto aluno-global:

a) Entre 2000 e 2002, verificamos uma tendência à estabilidade nos gastos com a educação básica. Excetuando-se os gastos com a primeira fase do ensino fundamental, entre 2001 e 2002, ocorre uma queda nos demais dispêndios. Esse investimento no ensino fundamental assegurou, entre 2000 e 2002, um crescimento real de apenas 2,7% (dois vírgula sete por cento) no gasto global por aluno com a educação básica.

b) Entre 2003 e 2005, houve uma pequena recuperação do gasto em todos os níveis da educação básica. Poderíamos definir esse período, sob influência da chamada “*Era Palocci*”, como de transição no financiamento da educação por parte da União. Localizamos aí uma pequena variação dos investimentos, no entanto, ainda submetida a uma lógica restritiva dos gastos, típica dessa primeira fase do governo Lula da Silva, caracterizada por uma forte tendência a manter as políticas do governo Cardoso, de presença pontual do Estado. Entre 2003 e 2005, o gasto global por aluno na educação básica teve um aumento real de 13,5% (treze vírgula cinco por cento).

c) A partir de 2006, podemos apontar um avanço significativo nos gastos do governo com a educação básica, que sobem com maior intensidade, o que resultou nas mudanças ocorridas no governo, após a crise do “mensalão”. A substituição de Antônio Palocci por Guido Mantega, no comando do Ministério da Fazenda, impôs uma flexibilização do ajuste fiscal e permitiu que os gastos públicos se ampliassem. Podemos falar, nesse caso, numa segunda fase do governo Lula, de maior tendência à presença da União na formulação de políticas, no financiamento e na gestão da educação básica. Entre 2006 e 2008, o crescimento real do gasto global, por aluno, na educação básica, foi de 34,2% (trinta e quatro vírgula dois por cento), mais que o dobro do período de 2003 a 2005 e dez vezes maior que o período de 2000 a 2002.

Não se pode negar, portanto, uma tendência recente à ampliação do gasto por aluno, porém, tais valores ainda estão muito aquém do que é gasto internacionalmente. Logo abaixo, apresentamos uma tabela que indica os gastos dos países que compõem a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE, que reúne

mais de 30 países desenvolvidos e em desenvolvimento. Seleccionamos alguns deles, como o Chile, o México, os Estados Unidos e a Espanha, para estabelecer uma comparação mais específica com países latinoamericanos, os EUA (como a nação mais rica) e a Espanha (país europeu, com um estado do bem-estar social consolidado).

Tabela XXI

Investimento em educação por estudante/ano em dólares - 2006

Países	Gasto: educação primária	Gasto: educação secundária	Gasto: educação terciária
Brasil	1.566	1.538	10.294
Chile	2.764	2.090	6.292
México	2.033	2.165	6.462
EUA	9.709	10.821	25.109
Espanha	5.970	7.955	11.087
OECD (média)	6.437	8.006	12.294

Fonte: OCDE. Tabela montada por Fábio Garcia dos Reis. Gasto anual por pessoa. Valores em dólares. 27/07/09, pg. 01.

De fato, apenas no ensino superior, o gasto brasileiro se aproxima do da média dos países da OCDE, embora ainda seja inferior. Os gastos por aluno do Brasil, em moeda estrangeira e em comparação com os gastos de outros países, revelam, com clareza, nosso pouco investimento na educação básica, visto que a disparidade entre o que se investe no aluno brasileiro e a média dos países desenvolvidos e em desenvolvimento é muito grande. No Brasil, os gastos por aluno só se aproximam dos gastos internacionais quando se computa isoladamente o que se investe na educação superior.

De fato, quanto mais se está na base da pirâmide da educação brasileira, o estudante tem menos recursos investidos em si. Apenas no nível mais seletivo de todos, o ensino superior, que atende a pouco mais de 10% (dez por cento) dos jovens que se encontram na faixa etária adequada a frequentá-lo, é que os gastos por aluno podem ser considerados mais significativos¹⁸.

5.3 - O FUNDEB e a questão da qualidade

¹⁸ Não se trata aqui de se fazer uma defesa da redução dos gastos com a educação superior. Isso não teria sentido, visto que a lógica deste trabalho aponta para a necessidade de maior presença do Estado no campo educacional, inclusive para assegurar acesso e qualidade em todos os níveis. Por outro lado, o gasto por aluno/ano em dólares, no Brasil, ainda é inferior à média, conforme dados acima. Cabe, sim, ampliar o gasto com as demais modalidades e etapas da educação para permitir maior equidade entre recursos investidos.

Uma das questões fundamentais desta pesquisa é determinar o impacto da implantação do novo fundo na melhoria da qualidade do ensino ministrado na educação básica da rede pública brasileira.

Compreendemos que o debate em torno da qualidade perpassa diferentes abordagens teóricas e que, no campo da educação, isso ganha contornos muito específicos, já abordados na introdução deste trabalho, de modo que concentraremos nossos esforços na perspectiva de analisar os dados iniciais do FUNDEB, no tocante à tentativa de perceber qual o seu impacto, no sentido de atender ao conceito de Custo-aluno Qualidade Inicial (CAQi), apresentado aqui anteriormente.

O conceito de CAQi ganha relevância em virtude da aprovação, por parte da Câmara de Educação Básica – CEB - do Conselho Nacional de Educação – CNE do parecer n. 08/2010, cuja autoria é do conselheiro Mozart Neves Ramos, que estabelece normas para a aplicação do Inciso IX do artigo 4º da Lei n. 9.394/1996 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a educação básica pública.

A proposta resultou de um estudo de autoria de uma comissão formada pelos conselheiros César Callegari (Presidente), José Fernandes de Lima, Mozart Neves Ramos (relator) e Regina Vinhaes Gracindo, para desenvolver um estudo sobre a educação básica no Brasil e construir proposições que possam contribuir para melhorar a qualidade desse nível de ensino.

A aprovação de tal parecer, em análise pelo Ministério da Educação - a quem cabe transformar a decisão em resolução -, foi apresentada por movimentos sociais da área da educação como um importante passo no sentido de se estabelecerem novos parâmetros para o financiamento da educação no país.

Segundo a LDB, em seu artigo 4º, inciso IX, é dever do Estado assegurar padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e a quantidade mínimos, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

Partindo de tal afirmativa, os conselheiros da CEB aprovaram uma proposta de resolução que aponta para a necessidade de o Estado, entre outros desafios, prover a real valorização da carreira do Magistério, a ampliação do financiamento da educação e uma melhor organização da gestão educacional, em seus diferentes níveis. Aqui, concentrar-nos-e-mos na questão do financiamento da educação.

Segundo a proposta, em seu artigo 1º, o CAQI deve ser adotado como referência para a construção de matriz de Padrões Mínimos de Qualidade para a Educação Básica pública no Brasil. Essa matriz

deve ser observada e considerada pelos agentes públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios quando da elaboração de seus respectivos Planos de Educação, dos Planos Plurianuais, das leis orçamentárias anuais que fixam despesas e receitas para o financiamento dos programas educacionais, assim como na elaboração, execução, acompanhamento e controle social desses programas.

Na definição desses padrões mínimos de qualidade, a proposta de resolução aponta para:

Art. 7º - A identificação dos insumos essenciais ao desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem que levem gradualmente a uma educação de qualidade, que pode ser inicialmente aferida para um IDEB igual a 6, é a base de cálculo para o valor do CAQi.

Art. 8º - No contexto do CAQi, os padrões mínimos podem ser definidos como aqueles que levam em conta, entre outros parâmetros:

- I – professores e pessoal de apoio técnico e administrativo que assegurem o bom funcionamento da escola, com remuneração adequada;
 - II – creches e escolas que possuam condições de infra-estrutura e de equipamentos adequados;
 - III – definição de relação adequada entre número de alunos por turma e por professor, e número de salas e de alunos.
- (...)

Mais adiante, o texto da proposta detalha, minuciosa (e quantitativamente), tais parâmetros e como se comportam nos diferentes níveis e modalidades de ensino na educação básica pública. No texto, procurou-se também detalhar o gasto por aluno no formato de percentual do PIB per capita. Segundo a proposta,

Art. 16 – Os insumos básicos para o funcionamento, manutenção e atualização de creche ou escola, de acordo com os padrões mínimos do CAQi e após sua implantação com as características indicadas, têm como referência o custo total estimado por aluno, expresso em percentual do PIB per capita:

- I – Creche: 39,0%;

II – Pré-Escola: 15,1%;
 III – Ensino Fundamental (anos iniciais): 14,4%;
 IV – Ensino Fundamental (anos finais): 14,1%;
 V – Ensino Médio: 14,5%;
 VI – Ensino Fundamental – escolas de educação do campo (anos iniciais): 23,8%;
 VII – Ensino Fundamental – escolas de educação do campo (anos finais): 18,2%
 (...)

Pela proposta, vê-se que a prioridade definida para a expansão dos gastos são as creches, de acordo com o custo total estimado por aluno, expresso em percentual do PIB per capita. O maior valor foi reservado à creche, cujo gasto, por aluno, deve ser de 39% (trinta e nove por cento) do PIB per capita. Em segundo, vem o ensino fundamental rural, nos seus anos iniciais, com 23,8% (vinte e três vírgula oito por cento).

O maior gasto com as creches se justifica em virtude da exigência dos insumos para o seu funcionamento. O modelo sugerido pelo CNE aponta para o funcionamento das creches em tempo integral, o que significa construir todo um aparato didático-pedagógico e de infraestrutura capaz de sustentar atividades para as crianças o dia inteiro. Para as demais modalidades e etapas, sugere-se a adoção de tempo parcial com elevação gradual da jornada escolar. Outro aspecto importante a se considerar é o número de alunos por classe. Enquanto no ensino fundamental urbano e no ensino médio, o número de alunos previsto por sala variaria de 22 (vinte e dois) a 30 (trinta), nas creches, a resolução sugere apenas 13 (treze) estudantes. No caso do ensino fundamental rural – anos iniciais, o número de alunos previstos na proposta é de apenas 15 (quinze). Isso, de fato, impacta sensivelmente no gasto.

Tal política de financiamento da educação básica pública brasileira deve ser implantada, segundo o texto, até 2016, ano em que se deve completar a implementação da educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, nos termos do artigo 6º da Emenda Constitucional n. 59/2009. De acordo com os insumos contidos nos anexos do projeto, o parecerista calculou os valores mínimos necessários para se obter um ensino de qualidade nas escolas brasileiras, que estão expressos na tabela abaixo. No próprio parecer, é feita uma comparação entre valores estimados pelo CAQI, no ano de 2008, e os aplicados pelo FUNDEB no mesmo ano, como mostra a tabela abaixo:

Tabela XXII

**Gasto por aluno restrito - Comparação entre os valores estimados pelo CAQI,
para cada uma das etapas da educação básica, e os valores mínimos aplicados pelo
FUNDEB/2010 por aluno/ano**

Valores em real (R\$)

Etapas da Educação Básica	Valores previstos pelo CAQI – ano 2010	FUNDEB 2010	Percentual do valor-aluno do FUNDEB em relação ao CAQI
Creche	6.430,74	1.556,33	24,2
Pré-escola	2.481,50	1.768,56	71,3
Ensino Fundamental – anos iniciais	2.366,46	1.414,85	59,8
Ensino fundamental – anos finais	2.317,16	1.556,33	67,2
Ensino Médio	2.382,90	1.697,32	71,2
Ensino Fundamental – Educação do Campo – anos iniciais	3.911,24	1.627,08	41,6
Ensino Fundamental – Educação do Campo – anos finais	2.947,81	1.697,82	57,6

Fonte: Parecer 08/2010 da CEB/CNE, conselheiro Mozart de Castro. Tabela adaptada por Éder Dantas e atualizada pelo IPCA.

Precisamos, então, relativizar os resultados da comparação entre os dados do CAQI e o gasto por aluno do FUNDEB na medida em que o primeiro traz propostas de reestruturação da jornada escolar do estudante e da jornada de trabalho do professor e demais profissionais em educação, que requerem condições diferenciadas, inclusive, de infraestrutura das escolas, não previstas no processo de construção do novo fundo. Isso, porém, não invalida a tentativa de medir a possibilidade de o FUNDEB alcançar condições ideais de investimento nas escolas, cuja referência mais concreta disponível hoje é o conceito do CAQI.

Quando observamos a tabela acima, comparando os valores previstos para o Custo-aluno Qualidade Inicial para o ano de 2010 e o valor mínimo do FUNDEB, percebemos, nitidamente, as diferenças entre um e outro e como ainda está distante o dispêndio efetivamente realizado na educação básica e aquilo que é percebido como necessário para fornecer condições mínimas de aprendizado para crianças e adolescentes brasileiros.

No tocante às creches e seguindo os critérios do CAQI, o gasto do FUNDEB representou apenas 24,2% (vinte e quatro vírgula dois por cento) do valor do CAQI previsto para aquele ano. Já com a pré-escola, o gasto do FUNDEB correspondeu a apenas 71,2% (setenta e um vírgula dois por cento) do CAQI.

Em se tratando do ensino fundamental urbano – anos iniciais, percentualmente, o valor mínimo do FUNDEB correspondeu a 59,8% (cinquenta e nove vírgula oito por cento) do CAQi. No caso do ensino fundamental urbano – anos finais, o gasto do FUNDEB correspondeu a 67,1% (sessenta e sete vírgula um por cento) do CAQi, e com o ensino médio, o FUNDEB foi inferior ao CAQi, no valor mínimo, por aluno, do ensino médio, em 71,2% (setenta e um vírgula dois por cento).

Com as etapas iniciais do ensino fundamental rural, o FUNDEB gastou 41,6% (quarenta e um vírgula seis por cento) do valor do CAQi, e apenas 57,6% (cinquenta e sete vírgula seis por cento) com o ensino fundamental do campo (séries finais).

Podemos perceber que, de fato, o gasto realizado no FUNDEB foi inferior ao CAQi. Os casos mais explícitos foram relativos ao valor mínimo, por aluno, para as creches (em que o FUNDEB previa gastar apenas 24,2% dos recursos previstos para o CAQi) e as séries iniciais do ensino fundamental rural (quando o FUNDEB investiu 41,6% do valor do CAQi, por aluno).

Os casos em que o gasto do FUNDEB mais se aproximou do valor do CAQi foram a pré-escola (em que o fundo previa o gasto de 71,2% do CAQi), o ensino médio (em que o FUNDEB previa o dispêndio de 71,2% do CAQi), as séries finais do ensino fundamental urbano (quando o fundo previa, por aluno, o investimento de 67,1% do valor do CAQi), e no ensino médio (quando o FUNDEB investiu apenas 61,8% do valor do CAQi por aluno em 2008). De todo modo, em nenhum dos casos o gasto por aluno do FUNDEB ultrapassou 75% (setenta e cinco por cento) do valor por aluno previsto pelo CAQi.

Tais dados apontam no sentido de que a maior distância entre o que está sendo gasto e o que deveria ser gasto encontra-se nas creches. É nessa fase da educação básica em que o Estado deve centrar seus maiores esforços no sentido de prover condições de financiamento adequadas ao bom aprendizado do aluno. Há, claramente, no CAQi, uma disparidade de valores mínimos para o funcionamento de uma creche e das demais etapas da educação básica.

O primeiro diferencial encontrado para ampliar o custo da creche em relação às demais etapas – de acordo com a proposta do CEB/CNE – é o seu caráter integral, com uma jornada diária de 10 horas para os alunos, enquanto nas demais etapas e modalidades da educação básica, a proposta traz uma concepção de educação parcial. No caso das creches, o modelo apresentado é de jornada integral. Para as demais etapas, a proposta é a ampliação gradual da jornada escolar.

Outro aspecto a ser destacado é o pequeno número de alunos por sala nas creches, o que impõe a contratação de mais professores, a construção de mais salas e maior quantidade de material didático e material de consumo. A proposta apresenta a seguinte relação professor-aluno por etapas de ensino: creches – 13 crianças; pré-escola – 22 alunos; ensino fundamental (anos iniciais) – 24 alunos; ensino fundamental (anos finais) – 30 alunos; ensino médio – 30 alunos.

Se pudemos identificar aqui o relativo, mas ainda insuficiente avanço no gasto por aluno na educação básica, agora nos detemos a analisar o impacto inicial do novo fundo quanto à ampliação do acesso.

5.4 - O impacto inicial do FUNDEB no tocante ao acesso

Os dados contidos na tabela abaixo apresentam alguns dos indicadores de matrícula na passagem do FUNDEB e que merecem ser analisados atentamente. Podemos verificar o comportamento inicial do acesso, a evolução inicial da receita e o valor mínimo por aluno. Trabalhamos com o último ano do FUNDEF e os quatro primeiros anos do FUNDEB para poder estabelecer alguma comparação entre os dados abaixo.

Tabela XXIII

FUNDEF/FUNDEB - Evolução do total de matrículas na educação básica e variação percentual: 2006-2009

2006	%	2007	%	2008	%	2009	%	% total
55.942.047	----	53.028.928	-5,3	53.232.868	0,4	52.580.452	-1,2	-6,0

Fonte: Censo Escolar/MEC/inep.

Nossa primeira consideração diz respeito à análise da evolução do número de matrículas. Podemos perceber que, entre os anos de 2006 e 2009, em que já há dados disponíveis coletados no Censo Escolar, há uma queda de 55.942.047 (cinquenta e cinco milhões, novecentos e quarenta e dois mil e quarenta e sete) para 52.039.261 (cinquenta e dois milhões, trinta e nove mil, duzentos e sessenta e um) alunos. Em números absolutos, ocorre uma redução de 3.902.786 matrículas.

Há, portanto, uma queda brusca no número de matrículas, imediatamente com o advento do FUNDEB, e uma variação positiva e outra negativa nos anos seguintes, fator intrigante posto que a criação do novo fundo teria como objetivo contribuir para ampliar o acesso à educação básica.

Segundo o Ministério da Educação, a queda no número de matrículas decorre da mudança de metodologia na apuração do Censo Escolar e não houve menos crianças nas escolas em 2009, mas a queda no número de matrículas que teria se dado em virtude de alterações no censo, com o objetivo de evitar a dupla contagem de alunos por redes diferentes (Valor, 24/09/2009).

Antes de 2007, a escola era obrigada a informar o número de alunos, e por essa razão, uma mesma criança poderia ser contada duas ou até três vezes. Com o novo método, os estabelecimentos de ensino precisam informar ao Ministério o nome de cada estudante, o que permite ao órgão checar, com maior rigor, os dados.

A queda no número de matrículas também tem outra explicação, do ponto de vista oficial - a redução do número de nascimentos no país. Como os casais estão, cada vez mais, reduzindo o número de filhos, o número de brasileiros na faixa etária dos 10 aos 17 anos também cai. Outro elemento colocado é a correção do fluxo. Como as taxas de repetência estão em declínio no país, haveria um menor número de alunos em cada etapa (idem). Tais mudanças, especialmente, as do ponto de vista metodológico, apresentam-se como complicadores para que se possa estabelecer uma série capaz de oferecer dados mais rigorosos para a análise.

Na tabela seguinte, verificamos o comportamento das matrículas na educação básica, entre 2006 e 2009, de acordo com as suas diferentes etapas.

Tabela XXIV

FUNDEF/FUNDEB - Evolução total e percentual de variação das matrículas da educação básica por etapas e modalidades - 2006-2009

Etapa	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%
E. Básica	55.942.047	---	53.028.928	-5,3	53.232.868	0,4	52.580.452	-1,2
E. Infantil	7.016.095	---	6.509.868	-7,4	6.719.261	3,2	6.762.631	0,6
Creche	1.427.942	---	1.579.581	10,6	1.751.736	10,9	1.896.363	8,3
Pré-escola	5.588.153	---	4.930.287	-11,8	4.967.525	0,8	4.866.268	-2,0
E. Fundamental	33.282.663	---	32.122.273	-3,6	32.086.700	-0,1	31.705.528	-1,2
E. Médio	8.906.820	---	8.369.369	-6,1	8.366.100	0,0	8.337.160	-0,3
E. Especial	375.488	---	348.470	-10,3	319.924	-8,2	252.687	-21,0
E. Jovens e Adultos	5.616.291	---	4.985.338	-11,3	4.945.424	-0,8	4.661.332	-5,7
E. Profissional	744.690	---	693.610	-7,5	795.459	14,7	861.114	8,3

Fonte: MEC/INEP/Deed. Elaborada pelo autor. Entre 2006 e 2007 houve mudanças metodológicas na captação de dados por parte do INEP, com o objetivo de tornar mais rigorosos os números apresentados pelas escolas e redes de ensino.

Desdobrando-se os dados de evolução das matrículas por etapas e modalidades da educação básica, percebemos que algumas delas foram depositárias de um processo de expansão das vagas, enquanto outras apresentaram queda em maior ou menor intensidade, em virtude dos motivos já alegados anteriormente. Das seis etapas e modalidades acima apresentadas, houve expansão das vagas no período de 2006 a 2009 em duas delas: nas creches e na educação profissional. Houve queda do número de matrículas na pré-escola, no ensino fundamental, no ensino médio, na educação especial e na educação de jovens e adultos.

A maior expansão verificada no número de matrículas, entre 2006 e 2009, ocorreu nas creches, quando cresceu 32,0% (trinta e dois por cento). No período, os alunos em creche passaram de 1.427.942 (um milhão, quatrocentos e vinte e sete mil, novecentos e quarenta e dois) para 1.896.363 (um milhão, oitocentos e noventa e seis mil, trezentos e sessenta e três). Entre 2006 e 2007, o número de matrículas subiu 10,6% (dez vírgula seis por cento). O maior crescimento se deu entre 2007 e 2008, quando o número de crianças em creche aumentou 10,9% (dez vírgula nove por cento). De 2008 para 2009, o avanço foi de 8,3% (oito vírgula três por cento).

A educação profissional ficou em segundo lugar em crescimento, com um percentual de 15,6% (quinze vírgula seis por cento), embora isso não tenha se dado uniformemente ao longo dos anos. De 2006 a 2009, os alunos da educação profissional passaram de 744.690 (setecentos e quarenta e quatro mil, seiscentos e noventa) para 861.114 (oitocentos e sessenta e um, cento e quatorze). Em 2007, as matrículas na educação profissional tiveram uma queda, em relação a 2006, de -7,5% (menos sete vírgula cinco por cento). Entre 2007 e 2008, ocorreu um crescimento de 14,7% (quatorze vírgula sete por cento) no número de vagas, enquanto de 2008 para 2009 o crescimento foi de 8,3% (oito vírgula três por cento).

O crescimento do número de matrículas nas creches pode ser, de fato, associado ao FUNDEB, porquanto os investimentos nestas podem ser associados ao fundo. Pode-se falar em incremento da participação do governo federal nessa etapa do ensino, através do programa PROINFÂNCIA, que financia a construção de creches em todo o país, e das ações dos governos municipais, em virtude da disponibilidade de recurso orçamentário para tal. Porém, no caso da educação profissional, é preciso resgatar o seu caráter predominantemente federal (especialmente da rede de escolas técnicas mantidas pela União). Há, de fato, uma expansão da educação profissional, articulada através de políticas já abordadas no capítulo anterior.

Em relação à educação especial, verificamos uma queda muito grande entre 2006 e 2009, que representou uma redução de 375.488 (trezentos e setenta e cinco mil, quatrocentos e oitenta e oito) estudantes para 252.687 (duzentos e cinquenta e dois mil, seiscentos e oitenta e sete). De 2006 para 2007, ocorreu uma queda de -10,3 (menos dez vírgula três por cento). De 2007 para 2008, o número de matrículas caiu -8,2% (menos oito vírgula dois por cento). No período entre 2008 e 2009, a queda foi mais significativa, pois ocorreu uma redução de -21,0% (menos vinte e um por cento). Segundo o MEC, com base em dados do Censo Escolar, a queda pode ser atribuída a um “ajuste nas informações”, visto que, antes, eram incluídas crianças que recebiam apenas atendimento especializado, sem estar submetidas a um processo de escolarização (2010).

Também na educação de jovens e adultos o número de alunos caiu significativamente. Entre 2006 e 2009, as matrículas nessa modalidade de ensino caíram de 5.616.291 (cinco milhões, seiscentos e dezesseis mil, duzentos e noventa e uma) para 4.661.332 (quatro milhões, seiscentos e sessenta e um, trezentos e trinta e dois), o que significou uma queda de -17,0% (menos dezessete por cento). A redução do número de matrículas na EJA foi contínua no período. Entre 2006 e 2007, a queda foi de -11,3 (menos onze vírgula três por cento); entre 2007 e 2008, chegou a -0,8 (menos zero vírgula oito por cento); entre 2008 e 2009, -5,7% (menos cinco vírgula sete por cento).

Segundo a ONG Ação Educativa, a queda no número de matrículas na EJA se dá em virtude da falta de estímulos concretos para aqueles que abandonaram a sala de aula retornem a elas, como campanhas públicas e melhora das condições das escolas. Outros elementos destacados pela entidade são a pouca flexibilidade nos horários, pois os cursos, em geral, só são oferecidos à noite: “Esses alunos são trabalhadores e muitas vezes não conseguem cumprir a carga horária (...) Os cursos não podem ser só noturnos. Existem muitos alunos que trabalham à noite”, afirma Roberto Catelli, coordenador de EJA da Organização Não governamental Ação Educativa (FERNANDES, Portal Aprendiz, 2010).

A pré-escola sofreu queda significativa no período. Entre 2006 e 2007, as matrículas foram reduzidas de 5.588.153 (cinco milhões, quinhentos e oitenta e oito mil, cento e cinquenta e três) para 4.866.268 (quatro milhões, oitocentos e sessenta e seis mil, duzentos e sessenta e oito). Percentualmente, isso significou uma retração de -12,9% (menos doze vírgula nove por cento). Entre 2006 e 2007, a queda foi de -11,8% (menos onze vírgula oito por cento); entre 2007 a 2008, houve um crescimento de 0,8%

(zero vírgula oito por cento); entre 2008 e 2009, as matrículas na pré-escola caíram -2,0% (menos dois vírgula zero por cento). É de se observar a forte queda ocorrida entre 2006 e 2007, de -11,8%, que impactou fortemente no resultado final, de -12,9%. Nos anos seguintes, houve certa estabilidade nas matrículas da pré-escola.

O ensino fundamental também sofreu perda de matrículas. Entre 2006 e 2009, caíram de 33.282.663 (trinta e três milhões, duzentos e oitenta e dois mil, seiscentos e sessenta e três) para 31.705.528 (trinta e um milhões, setecentos e cinco mil, quinhentos e vinte e oito), significando uma queda de -4,7% (menos quatro vírgula sete por cento). Essa queda é contínua, embora a maior parte dela tenha ocorrido em 2007. Entre 2006 e 2007, a queda percentual foi de -3,6% (menos três vírgula seis por cento). Nos anos seguintes, mantém-se certa estabilidade, embora com variação negativa. Entre 2007 e 2008, foi de -0,1% (menos zero vírgula um por cento), e no período de entre 2008 e 2009, -1,2% (um vírgula dois por cento).

A educação infantil, como um todo, incorporando creches e pré-escola, teve queda de matrículas na ordem de -3.6% (menos três vírgula seis por cento), uma redução de 7.016.095 (sete milhões, dezesseis mil e noventa e cinco) para 6.762.631 (seis milhões, setecentos e sessenta e dois mil, seiscentos e trinta e um) de alunos entre 2006 e 2009. Essa queda se concentrou, essencialmente, entre 2006 e 2007, quando a redução chegou a -7,4% (menos sete vírgula quatro por cento). Entre 2007 e 2008, houve um aumento de 3,2% (três vírgula dois por cento), e entre o ano de 2008 e o de 2009, novo aumento de 0,6% (zero vírgula por cento). De 2007 a 2009, por conseguinte, a variação foi positiva.

O ensino médio também apresenta queda no número de matrículas. No período, houve uma queda percentual de -6,4% (menos seis vírgula quatro por cento). De fato, o impacto maior para esse número se concentrou na passagem de 2006 para 2007, quando ocorreu uma variação de -6,1% (menos seis vírgula um por cento). Nos anos seguintes, os números mantiveram-se estáveis. Entre 2007 e 2008, a queda foi praticamente imperceptível, situando-se em 0,0% (zero por cento). Entre 2008 e 2009, houve uma queda, desta vez, de -0,3% (menos zero vírgula três por cento).

Os dados acima apontam que a passagem entre 2006 e 2007, com mudanças metodológicas no Censo Escolar, impactou decisivamente no tocante ao número de matrículas em cada etapa e modalidade. Se tomarmos apenas os dados de 2007 a 2009, podemos afirmar que houve uma variação positiva no tocante à quantidade de matrículas nas creches e no ensino profissional. Podemos também falar de relativa

estabilidade nesse período quanto aos números da pré-escola, do ensino fundamental e do ensino médio. Estes tiveram variação negativa em torno de até 1,0% (um por cento). Em termos de queda efetiva de matrículas propriamente dita, podemos citar a educação especial e a EJA. No que concerne à educação básica como um todo, tomando-se também os dados de 2007 a 2009, podemos falar também em estabilização no número de matrículas.

Essa pouca alteração no nível de acesso pode ser perigosa, especialmente no tocante ao ensino médio. Isso pode ser verificado na medida em que o conjunto dos estudos aponta no sentido de melhoras que vêm se verificando no ensino fundamental, com um aumento na taxa de frequência, melhora no fluxo escolar, redução da evasão e da repetência e um recente aumento das taxas de conclusão dessa etapa da educação básica, em virtude de mais aprovação.

Nos últimos anos, a taxa de aprovação na 8ª série do ensino fundamental, que chegou a cair entre 2001 e 2005, voltou a subir. Vejamos os números:

Tabela XXV
Ensino Fundamental
Taxas de aprovação na 8ª. Série
2005-2009

Ano	2005	2007	2009
Taxa	77,0	79,8	81,3

Fonte: MEC/INEP.

De acordo com a tabela, o período de transição do FUNDEF para o FUNDEB é marcado por um aumento nas taxas de aprovação na 8ª série e consequente aumento da conclusão do ensino fundamental.

O resultante natural desse processo deveria ser um potencial aumento da procura pelo ensino médio. No entanto, os números de matrícula não confirmam isso. De fato, deveria estar havendo uma efetiva expansão do ensino médio, especialmente porque esse nível de ensino conta, desde 2007, com fonte estável e específica de financiamento, assegurada pelo FUNDEB, um elemento que, anteriormente, não existia. Devemos lembrar também que, nos critérios de ponderação para distribuição de recursos para o novo fundo, o ensino médio pontuou com índices mais elevados que outras etapas da

educação básica, especialmente em virtude da pressão dos secretários de educação estaduais.

No âmbito do acesso, que se manifesta no aumento das matrículas na educação básica, o FUNDEB apresenta-se como uma frustração, até o momento, porque não demonstrou ainda tendência a impactar em relação à ampliação da cobertura escolar.

5.5 - O impacto inicial do FUNDEB no combate às desigualdades regionais

Outra abordagem que nos propusemos a fazer foi analisar o impacto do FUNDEB no tocante ao combate às desigualdades regionais da educação. Procuraremos trabalhar os dados dos primeiros anos do FUNDEB considerando três aspectos:

- a) O impacto do gasto por aluno sobre uma melhor equalização do investimento do ponto de vista regional;
- b) A repercussão inicial do fundo, no que se refere a mais oportunidades de matrícula na educação básica, tendo como parâmetro mais igualdade do ponto de vista territorial;
- c) O impacto do FUNDEB e de demais ações do atual governo na educação nos resultados dos processos educacionais, também do ponto de vista territorial.

Inicialmente, partiremos para analisar a evolução do gasto por aluno do FUNDEB, com base no papel da complementação da União como elemento supostamente equalizador nos investimentos em educação e que buscaria, portanto, combater as desigualdades regionais no âmbito das condições ofertadas para o trabalho escolar. Abaixo, segue a tabela com os estados que recebem complementação da União.

TABELA XXVI

FUNDEF/FUNDEB - Evolução da contribuição da União para o
FUNDEF-FUNDEB em valores totais e percentuais, ano a ano, por unidades da
federação e Brasil - 2006-2010 (Em R\$ mil)

Estado	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%
AL	-----	----	76.798,41	-----	121.011,66	57,6	188.301,46	55,6	290.481,3	54,3
AM	-----	----	-----	-----	24.089,93	-----	38.045,05	57,9	207.491,7	445,4
BA	-----	----	472.307,23	-----	783.033,28	72,7	1.200.250,86	53,3	1.766.679,7	47,2
CE	-----	----	308.391,08	-----	451.511,46	46,4	684.142,94	51,5	876.502,4	28,1
MA	244.762,63	----	558.868,48	128,3	855.936,00	53,2	1.213.745,45	41,8	1.403.476,3	15,6
PA	134.447,68	----	490.942,90	265,2	814.835,57	66,0	1.133.657,07	39,1	1.413.815,9	24,7
PB	-----	----	4.090,28	-----	45.826,32	1020,4	131.021,24	185,9	132.486,4	1,1
PE	-----	----	19.881,57	-----	180.263,52	806,7	392.996,68	118,0	428.646,6	9,1
PI	-----	----	80.301,01	-----	139.193,11	73,3	255.385,31	83,5	341.529,5	33,7
Total	379.210,07	----	2.321.425,95	512,2	3.415.700,75	47,1	5.237.546,07	53,3	7.623.455,7*	45,5

Fonte: FNDE. Corrigido pelo INPC/IBGE, valores de 04/2010. Tabela elaborada pelo autor.

Com base nos dados expostos na tabela acima, verificamos que, no ano de 2006, a complementação da União atingiu apenas dois estados, o Maranhão e o Pará. O primeiro recebeu o valor de R\$ 244.762.630,00 (duzentos e quarenta e quatro milhões, setecentos e sessenta e dois mil, seiscentos e trinta e reais), enquanto o segundo obteve R\$ 134.447.680,00 (cento e trinta e quatro milhões, quatrocentos e quarenta e sete mil, seiscentos e oitenta reais), totalizando R\$ 379.210,070,00 (trezentos e setenta e nove milhões, duzentos e dez mil e setenta reais), disponibilizados pelo governo federal.

A partir do ano de 2007, a complementação da União passou a atingir mais unidades da federação. Naquele ano, também receberam recursos adicionais os estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco e Piauí. Em 2008, o Amazonas também entrou na lista dos estados que não conseguiram atingir o valor mínimo por aluno e precisou da complementação de recursos.

A Bahia tem sido o estado que mais recebe recursos da complementação da União desde 2007. Alcançou, em números absolutos, o total de R\$ 4.222.271,07 (quatro bilhões, duzentos e vinte e dois milhões, duzentos e setenta e um mil reais e setenta reais). Em segundo lugar, vem o Maranhão, com o total de R\$ 4.032.026,24 (quatro bilhões, trinta e dois milhões, vinte e seis mil, duzentos e quarenta reais); em terceiro, o Pará, com R\$ 3.853.251,44 (três bilhões, oitocentos e cinquenta e três milhões, duzentos e cinquenta e um mil, quatrocentos e quarenta reais), e em quarto lugar, o Ceará, com

R\$ 2.320.547,88 (dois bilhões, trezentos e vinte milhões, quinhentos e quarenta e sete mil, oitocentos e oitenta reais).

Dos estados que receberam a complementação da União, os menos aquinhoados foram a Paraíba e o Amazonas, entre 2007 e 2010. O volume total de recursos destinados aos paraibanos foi de R\$ 313.424,24 (trezentos e treze milhões, quatrocentos e vinte e quatro mil, duzentos e quarenta reais) em quatro anos. O Amazonas ocupa, até agora, o último lugar entre as unidades da federação que recebem ajuda para complementar o gasto mínimo por aluno. Em quatro anos, os recursos que recebeu atingiram a cifra de apenas R\$ 269.626,68 (duzentos e sessenta e nove milhões, seiscentos e vinte e seis mil, seiscentos e oitenta reais).

Quando tratamos dos valores relativos, o quadro é um pouco diferente, no tocante aos estados que foram mais ou menos beneficiados com o FUNDEB. Analisando todo o período, ou seja, trabalhando os números desde 2006 (último ano do FUNDEF) até 2010, podemos observar que os estados mais beneficiados com o novo fundo foram a Paraíba e Pernambuco. O primeiro teve seu volume de recursos advindos da União, incrementado em 3.139% (três mil, cento e trinta e nove por cento), enquanto Pernambuco recebeu, em termos de complementação, valores que cresceram na ordem de 2.056% (dois mil e cinquenta e seis por cento). Em terceiro, vem o Pará, com 951,6% (novecentos e cinquenta e um vírgula seis por cento), e, em quarto lugar, o Maranhão, cuja contribuição da União cresceu 951,6% (novecentos e cinquenta e um vírgula seis por cento).

Os estados em que a contribuição da União menos evoluiu positivamente foram o Ceará e o Amazonas. O primeiro teve um incremento de 184,2% (cento e oitenta e quatro vírgula dois por cento) no total de recursos do FUNDEB; o segundo foi o menos beneficiado quanto ao crescimento percentual. O crescimento da complementação da União, nesse estado, alcançou apenas 183,4% (cento e oitenta e três vírgula quatro por cento).

Assim, constatamos que, enquanto a Bahia tem sido o estado mais beneficiado no total de recursos da complementação da União ao FUNDEB, o crescimento do volume de recursos situa-se numa faixa intermediária, atingindo 274,1% (duzentos e setenta e quatro vírgula um por cento). O Maranhão, segundo estado mais beneficiado no total geral de recursos complementados pela União, ficou em terceiro lugar, em termos de crescimento percentual, e o estado do Amazonas, menos beneficiado com o total de recursos, também foi a unidade da federação em que houve menor crescimento

percentual. Contrastando com os dados anteriores, a Paraíba é o estado que mais foi beneficiado com os recursos da complementação da União, posto que atingiu 3.139% (três mil, cento e trinta e nove por cento). Pernambuco, que havia ficado em um nível intermediário no quesito volume total de recursos, aparece como o segundo de maior crescimento percentual.

Na tabela abaixo, pretendemos analisar a evolução do gasto, por aluno, considerando-se alguns estados que atingiram maior dispêndio individual mínimo e outros que atingiram o valor mínimo com a complementação da União.

TABELA XXVII

Gasto por aluno restrito – Séries iniciais do Ensino Fundamental

Análise comparativa entre alguns estados com alto e baixo valor mínimo por aluno e sua evolução percentual: FUNDEF-FUNDEB

2006-2010

Estado	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%	% acumulado 2006-2010
Roraima	2.563,84	---	2.638,68	2,9	2.764,42	4,8	2.985,50	8,0	2.664,97	-10,7	3,9
São Paulo	2.145,21	---	2.129,19	-0,75	2.212,55	3,9	2.337,77	5,7	2.314,04	-1,0	7,9
D. Federal	2.022,24	---	2.100,08	3,8	2.167,14	3,2	2.172,22	0,2	2.158,98	-0,6	6,8
E. Santo	2.068,49	---	2.262,50	9,4	2.403,20	6,2	2.547,89	6,0	2.123,83	-16,6	2,7
Paraíba	825,15	---	1.092,70	32,4	1.218,43	11,5	1.261,60	3,5	1.414,85	12,2	71,5
Ceará	825,15	---	1.092,70	32,4	1.218,43	11,5	1.261,60	3,5	1.414,85	12,2	71,5
Pernambuco	825,15	---	1.092,70	32,4	1.218,43	11,5	1.261,60	3,5	1.414,85	12,2	71,5
Bahia	825,15	---	1.092,70	32,4	1.218,43	11,5	1.261,60	3,5	1.414,85	12,2	71,5

Fonte: FNDE. Corrigido pelo INPC/IBGE, valores de 04/2010. Tabela elaborada pelo autor.

Os dados expressos na tabela acima são bastante significativos para que possamos compreender o impacto do FUNDEB, no gasto por aluno, em diferentes estados e, mais especificamente, o impacto da complementação da União, no gasto por aluno, em alguns estados que não conseguiram atingir o valor mínimo nacional definido pelo Ministério da Educação.

Metodologicamente, optamos por selecionar apenas algumas unidades da federação para buscarmos a resposta de uma das questões apresentadas na introdução deste trabalho, ou seja: o FUNDEB contribui, de fato, para combater as desigualdades regionais na educação básica no Brasil? Nesse caso, enfocaremos tal problemática sob a perspectiva do gasto por aluno, ou seja, condições de financiamento que permitam (ou

não) condições de equidade para o aprendizado de todos os estudantes, independentemente do local em que residam.

Para responder à pergunta acima, selecionamos oito unidades da federação. Quatro delas estão entre as que promovem maior dispêndio por aluno, e quatro que não conseguem, com base em recursos próprios, prover um financiamento minimamente significativo e dependem da complementação da União para que possam alcançar o valor mínimo nacional. As quatro primeiras são Roraima (Norte do país), São Paulo (sudeste), Espírito Santo (Sudeste) e Distrito Federal (Centro-oeste). As quatro últimas são da Região Nordeste (Paraíba, Pernambuco, Ceará e Bahia).

Podemos observar que o FUNDEB, claramente, impacta, de forma diferenciada, no gasto mínimo por aluno nos estados selecionados. O valor mínimo nacional por aluno só foi atingido pela Paraíba, no Ceará, Pernambuco e Bahia, em virtude da complementação da União. Em 2006, esses estados trabalharam com o valor mínimo por aluno/ano de R\$ 825,15 (oitocentos e vinte e cinco reais e quinze centavos); em 2007, avançou para R\$ 1.092,70 (mil e noventa e dois reais e setenta centavos); no ano de 2008, o valor chegou a R\$ 1.218,43 (mil duzentos e dezoito reais e quarenta e três centavos); em 2009, atingiu R\$ 1.261,60 (mil duzentos e sessenta e um reais e sessenta centavos), e em 2010, variou para R\$ 1.414,85 (mil quatrocentos e quatorze reais e oitenta e cinco centavos).

Em relação aos percentuais, podemos perceber grande variação entre o crescimento do valor mínimo, por aluno, dos quatro estados com maior valor e os quatro estados que precisaram obter a complementação da União.

Os que mais obtiveram aumento real do valor mínimo por aluno/ano foram os quatro beneficiados com a complementação da União. A Paraíba, o Ceará, Pernambuco e a Bahia tiveram um crescimento real no gasto por aluno, entre 2006 e 2010, de 71,5% (setenta e um vírgula cinco por cento). A implantação do FUNDEB em 2007 já promoveu a elevação do gasto mínimo por aluno nesses estados em 32,4%. Nos anos seguintes, o gasto por aluno continuou crescendo, sendo que em percentuais menores. Em 2008, o crescimento foi de 11,5% (onze vírgula cinco por cento), em 2009, atingiu 3,5% (três vírgula cinco por cento) e em 2010, cresceu 12,2% (doze vírgula dois por cento) em termos reais.

Dos quatro estados com gasto superior por aluno, São Paulo foi o maior beneficiado com o FUNDEB, em termos de crescimento do valor mínimo em reais, atingindo o percentual de 7,9% (sete vírgula nove por cento). Em 2007, o impacto da

implantação do FUNDEB foi negativo, porque caiu em 0,75% (zero vírgula setenta e cinco por cento). Em 2008, houve uma variação positiva de 3,9% (três vírgula nove por cento) e, em 2009, de 5,7% (sete vírgula sete por cento). Em 2010, por sua vez, a variação voltou a ser negativa, -1,0% (menos um por cento).

Já o Distrito Federal foi o segundo beneficiado em percentuais, com o crescimento do valor mínimo do FUNDEB em termos reais, que atingiu 6,8% (seis vírgula oito por cento). Em 2007, o impacto da implantação do FUNDEB, no Distrito Federal, foi positivo, com uma variação de 3,8% (três vírgula oito por cento). Em 2008, variou positivamente, com 3,2% (três vírgula dois por cento), e, em 2009, de 0,2% (zero vírgula dois por cento). Em 2010, por sua vez, a variação voltou a ser negativa, de -1,6% (menos um vírgula seis por cento).

O crescimento do valor mínimo por aluno/ano, nos quatro estados que mais se distanciaram positivamente em relação ao mínimo definido nacionalmente, foi muito inferior. Em Roraima, entre 2006 e 2010, o crescimento real do gasto por aluno foi de apenas 3,9% (três vírgula nove por cento). Em Roraima, a implantação do FUNDEB, em 2007, sofreu impacto pequeno no gasto por aluno, pois só variou 2,9% (dois vírgula nove por cento) em termos reais. Em 2008, o crescimento foi de 4,8% (quatro vírgula oito por cento), em 2009, de 8,0% (oito por cento), e em 2010, houve uma queda de 10,7% (dez vírgula sete por cento).

No Espírito Santo, o aumento real do gasto por aluno foi de apenas 2,7% (dois vírgula sete por cento). O impacto inicial do FUNDEB também não foi tão grande, representando uma elevação de 9,4%, superior a Roraima, no entanto. Em 2008, o gasto por aluno cresceu 6,2%, em termos reais, em 2009, aumentou 6,0%, e em 2010, teve a maior queda, posto que diminuiu 16,6%.

Dado interessante a observar é que, graças à complementação da União, diminuiu a diferença entre o valor mínimo por aluno dos estados mais ricos e dos estados mais pobres. Fazendo-se uma comparação entre esse gasto feito por São Paulo, em 2006 e 2010 e o mesmo gasto feito pelos estados que recebem a complementação da União nos mesmos anos, podemos perceber que:

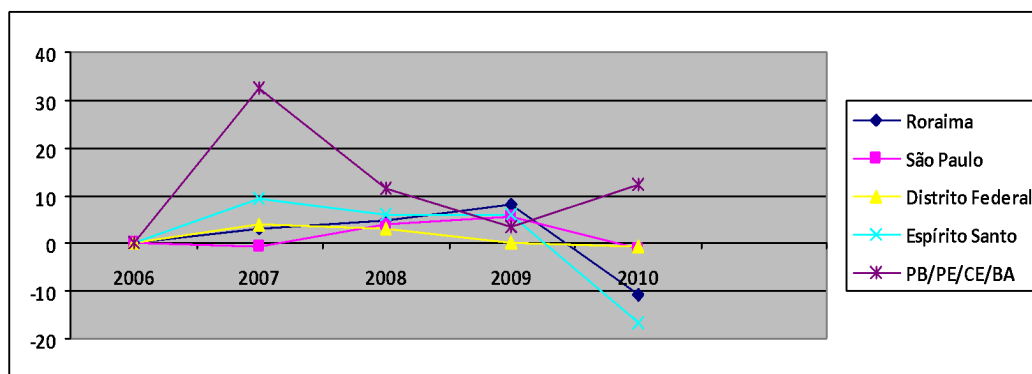
a) Em 2006, o gasto mínimo por aluno, nas séries iniciais do ensino fundamental dos estados da Paraíba, Pernambuco, Bahia e Ceará, equivalia a 38% (trinta e oito por cento) do gasto do estado de São Paulo;

b) Em 2010, esse percentual subiu para 61% (sessenta e um por cento).

Vemos aí um efeito positivo do FUNDEB, quanto à redução da diferença no gasto por aluno, nas séries iniciais do ensino fundamental, permitindo a redução da diferença de quanto se investe por aluno. Localizamos aí um impacto positivo do fundo quanto à redução das desigualdades regionais na educação.

O gráfico a seguir mostra a variação percentual do gasto por aluno nos estados em análise:

Gráfico 6
Gasto-aluno restrito – Séries iniciais do ensino fundamental
Evolução percentual do gasto por aluno entre estados com maior e menor
valor
2006-2010



O gráfico confirma o impacto bastante positivo do FUNDEB, em termos redistributivos dos gastos com a educação, pelo menos, em nível inicial. A variação percentual, em termos reais, do valor mínimo por aluno/ano dos estados com menos recursos e que precisam da complementação da União foi bastante superior à variação positiva dos estados que, com base nos recursos disponíveis nos seus fundos estaduais, têm maior gasto por aluno.

Um crescimento real de 71,5% (setenta e um vírgula cinco por cento) no gasto por aluno dos estados de menor recurso per capita pode representar, de fato, melhoria efetiva nas condições de funcionamento das escolas, o que pode ajudar na melhoria do seu desempenho e em resultados mais positivos quanto ao desempenho escolar. Está clara aí uma repercussão significativamente vantajosa com a implantação do FUNDEB, especialmente com o advento da complementação da União que, no FUNDEB, é bem superior ao FUNDEF.

Por outro lado, percebe-se que, nos estados que já dispendem maior gasto por aluno, o efeito do FUNDEB, embora também possa ser considerado positivo, não impacta nem de longe no mesmo nível do impacto dos estados com menos recursos por aluno. Com um crescimento real de 2,7% (dois vírgula sete) a 7,9% (sete vírgula nove), pode-se verificar uma melhora, digamos, residual, na disponibilidade de recursos por aluno. Porém, descarta-se qualquer possibilidade de se falar em “salto de qualidade” na educação básica oferecida pela rede pública nessas unidades da federação¹⁹.

Outra abordagem que poderemos desenvolver no sentido de detectar o impacto do FUNDEB na melhoria do sistema educacional brasileiro e da qualidade de vida das pessoas seria correlacionar a evolução dos recursos disponíveis por aluno e a evolução da renda per capita.

Os resultados do Produto Interno Bruto expressam o desempenho de uma determinada economia, sua composição no PIB nacional, taxas de crescimento da produção e PIB *per capita*. É o resultado do PIB, dividido pelo número de habitantes do País ou Unidades da Federação. Se ocorrer o crescimento do PIB per capita, isso significa que cada habitante está tendo acesso a uma renda média superior à que foi comparada. Representa também aumento ao acesso médio a bens e serviços.

Poderíamos, a partir disso, vislumbrar o impacto real dos recursos do fundo no financiamento da educação básica e, especialmente, se eles representam um ganho real (superior à dinâmica econômica) para viabilizar uma melhoria nas condições de trabalho dos profissionais, da infraestrutura escolar e das condições de aprendizagem, além da mera expansão da economia observada nos últimos anos.

Os dados disponíveis nos bancos de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE - do Produto Interno Bruto – PIB per capita do Brasil, segundo grandes regiões e unidades da federação, estão disponíveis apenas até o ano de 2007, o que limita nossa análise tão somente ao período de transição FUNDEF-FUNDEB entre 2006 e 2007.

Nesse item, trabalharemos uma comparação entre a evolução do PIB per capita e o gasto mínimo por aluno, previsto em termos de Brasil e dos estados com maior e menor gasto por aluno.

¹⁹ É importante observar que os estados mais ricos possuem outras receitas que não estão no FUNDEB, a exemplo do ISS, e podem dispor de recursos adicionais para investir em educação.

Tabela XXVIII

**Análise comparativa da evolução PIB per capita X Gasto mínimo por aluno
no Brasil e entre alguns estados com maior e menor valor mínimo por aluno**

2006-2007 (valores atualizados)

Comparação entre a evolução do PIB per capita e o gasto mínimo por aluno Brasil e alguns estados com maior e menor valor mínimo Entre 2006 e 2007 (Em R\$)						
	2006		2007		Variação percentual total	
	PIB	Valor/aluno	PIB	Valor/aluno	PIB	Valor/aluno
Roraima	11.016,52	2.563,84	12.203,96	2.638,68	10,7	2,9
São Paulo	23.734,70	2.145,21	26.260,49	2.129,19	10,6	-0,7
D. Federal	45.598,03	2.022,24	47.147,27	2.100,08	3,3	3,8
E. Santo	18.495,43	2.068,49	20.856,76	2.262,50	12,7	9,4
Paraíba	6.685,07	825,15	7.063,55	1.092,70	5,6	32,4
Ceará	6.841,01	825,15	7.123,78	1.092,70	4,1	32,4
Pernambuco	7.923,51	825,15	8.499,82	1.092,70	7,2	32,4
Bahia	8.399,83	825,15	9.021,87	1.092,70	7,4	32,4
Brasil	15.401,89	825,15	16.757,70	1.092,70	8,8	32,4

Fonte: Contas regionais do Brasil/IBGE e MEC. Valores corrigidos pelo INPC em maio de 2010. Tabela elaborada pelo autor.

Os dados constantes na tabela demonstram que o impacto imediato da implantação do FUNDEB foi diferenciado de estado para estado, quando se compara o crescimento do PIB per capita. No que concerne aos estados que detinham maior valor mínimo por aluno, a variação foi inferior ao crescimento do PIB per capita. No caso de Roraima, enquanto o PIB per capita cresceu 10,7% (dez vírgula sete por cento) no período, o valor-aluno cresceu apenas 2,9% (dois vírgula nove por cento). Em São Paulo, a variação do PIB per capita foi de 10,6% (dez vírgula seis por cento), enquanto o valor mínimo por aluno caiu 0,7% (zero vírgula sete por cento). No Espírito Santo, ocorreu o mesmo fenômeno. Enquanto o valor mínimo por aluno avançou 9,4% (nove vírgula quatro por cento) de 2006 para 2007, o PIB per capita avançou 12,7% (doze vírgula sete por cento).

Nesses casos, podemos evidenciar que os recursos do FUNDEB não propiciaram, no primeiro momento, um ganho real em relação ao PIB per capita. Pelo contrário, os ganhos com o gasto individual por estudante, advindos com o novo fundo, não conseguiram acompanhar os ganhos resultantes do crescimento da economia. Ficaram bastante abaixo dele.

Já o Distrito Federal teve um comportamento diferenciado das demais unidades da federação com maior valor mínimo por aluno. Subiu, entre 2006 e 2007, o percentual de 3,8% (três vírgula oito por cento). Já o PIB per capita subiu menos: 3,3% (três vírgula três por cento).

Em relação aos estados que recebem a complementação da União, o resultado é inteiramente diferenciado. Na Paraíba, entre 2006 e 2007, o PIB per capita avançou 5,66% (cinco vírgula sessenta e seis por cento); em Pernambuco, atingiu 7,2% (sete vírgula dois por cento); na Bahia, chegou a 7,4% (sete vírgula quatro por cento), e no Ceará, cresceu 4,1% (quatro vírgula um por cento). Enquanto isso, nesses estados, o gasto mínimo por aluno aumentou 32,4% (trinta e dois vírgula quatro por cento). Portanto, houve um ganho efetivo no gasto individual por estudante, acima do desempenho da economia.

Concluimos que a elevação do gasto por aluno, promovido pelo FUNDEB, em seu primeiro ano, manifesta-se de forma diferenciada em relação ao desempenho da economia. Em três das quatro unidades da federação, com mais alto gasto mínimo por aluno (Roraima, São Paulo e Espírito Santo), o novo fundo não trouxe ganho real efetivo em comparação com a dinâmica da economia, inclusive foi inferior ao crescimento desta. Em uma unidade da federação (o Distrito Federal), foi levemente superior à dinâmica do crescimento da economia.

Nos quatro estados com menor gasto mínimo por aluno aqui destacados, o novo fundo trouxe, no primeiro ano, ganho real efetivo, em comparação com a dinâmica da economia. Na Paraíba, em Pernambuco e na Bahia, o FUNDEB propiciou, no primeiro momento, aumento do gasto por aluno bastante superior ao crescimento da economia, quase quatro vezes maior que este. No caso do Ceará, o resultado foi quase oito vezes maior que o crescimento do PIB per capita. Isso confirma um caráter fortemente redistributivo da complementação da União.

5.6 Algumas reflexões sobre o Fundeb

As medidas tomadas com a implantação do Fundeb e com a implantação do PDE têm sido positivas para promover mais equidade no ensino oferecido no Brasil? Pode-se afirmar que sim. Todos os dados apontam para isso. Mesmo a limitação da expansão das matrículas inicialmente apresentada poderá ser superada, ao incorporarmos mais anos à análise, visto que houve mudança na política de oferta de vagas e na metodologia de contagem dos números muito recentemente.

Qual o grau efetivo de contribuição do FUNDEB para melhorar a qualidade do ensino e combater as desigualdades regionais na educação? Esta pesquisa não pode responder a essa questão com total segurança.

De todo modo, fica claro que a qualidade do ensino no Brasil está melhorando, como confirmam os dados. Porém, mantém-se ainda um grau de desigualdade muito grande entre as condições de aprendizagem dos estudantes, dependendo da classe econômica a que pertencem ou da região em que nascem. As desigualdades estão diminuindo, porém em um ritmo ainda inadequado.

O conjunto dos dados apresentados nesta pesquisa indica que, se o FUNDEB representa um avanço em relação ao FUNDEF, este é insuficiente para assegurar a efetiva ampliação do acesso e da permanência, além de um padrão de qualidade nacional para as escolas da rede pública, razão por que urge definir um conjunto de outras ações complementares, principalmente no âmbito do financiamento, para que possamos avançar significativamente nas metas estabelecidas nos planos educacionais.

Além disso, é preciso agregar ao FUNDEB novas fontes de recursos para se assegurar a meta sugerida pela CONAE, de elevação gradual dos gastos em educação para 10% do PIB nacional, entre 2011 e 2014. A continuidade da elevação gradual do gasto em educação em relação ao PIB, verificada no segundo governo Lula da Silva, não está assegurada nem permitirá que se alcance essa meta sem se criarem novas fontes para a educação.

Medidas como o fim da DRU são importantes, porém devem ser seguidas pela definição de outras fontes de financiamento, tal como o previsto no Fundo Social do Pré-Sal (cujos resultados tardarão a chegar, após o início da exploração, em larga escala, dos novos poços de petróleo) e o aumento da vinculação constitucional para a educação tanto no orçamento da União quanto dos Estados e dos Municípios.

Precedendo tais fontes de funcionamento, é necessário que o governo federal tenha clareza acerca de quais investimentos deverá fazer com os novos recursos disponíveis, o que significa formular projetos que vislumbrem condições concretas para

se atingirem as metas de universalização do acesso a toda a educação básica, previstas na Emenda Constitucional nº 59.

Um caminho possível seria a elaboração de um novo “Plano de Desenvolvimento da Educação”, uma espécie de PDE 2 (ou outro nome que o valha), especialmente porque o governo federal já anunciou a implantação do PAC 2, na sequência do PAC 1, anunciado em 2007 e previsto para o período 2007-2010. O PAC 2 consiste em um conjunto de projetos de infraestrutura distribuídos em seis eixos: PAC Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa Minha vida, Água e Luz para Todos e Transportes e Energia. A previsão de investimento é de R\$ 955.000.000.000,00 (novecentos e cinquenta e cinco bilhões de reais) entre 2011/2014.

A novidade em relação ao PAC 1 é a inclusão de projetos educacionais, no contexto do eixo “Comunidade Cidadã”, que contempla investimentos na ordem de R\$ 23.000.000.000,00 (vinte e três bilhões) em UPAs – Unidades de Pronto Atendimento, Unidades Básicas de Saúde (UBS), creches e pré-escolas, quadras esportivas nas Escolas, praças do PAC e Postos de Polícia Comunitária.

A meta é investir R\$ 7.600.000.000,00 (sete bilhões e seiscentos milhões) na ampliação da oferta de educação para crianças de zero a cinco anos, com meta de redução do déficit de atendimento na faixa etária fundamental para a preparação do aprendizado, com a construção de 6.000 unidades. Estão previstas também 10.116 (dez mil cento e dezesseis) unidades de quadras esportivas (entre construção de novas e cobertura de antigas), o que representa um investimento de R\$ 4.100.000.000,00 (quatro bilhões e cem milhões de reais).

A construção de creches e de ginásios poliesportivos, entendida como parte de projetos de infraestrutura urbana e social, é um avanço, na medida em que resulta numa perspectiva de associar desenvolvimento econômico com desenvolvimento social. Porém, desarticulada de um projeto nacional de educação, tal ação fica limitada quanto ao cumprimento de seus objetivos, até porque os alunos dessas novas creches irão, posteriormente, procurar escolas de educação infantil para continuar seus estudos.

Outra questão a se destacar é que, com o atual modelo federativo brasileiro, a educação básica continua sob a gestão de municípios e estados, com a União cumprindo função suplementar. Sendo assim, grandes ações em caráter nacional só serão possíveis se a União avançar mais no seu papel suplementar, financiando a maior parte das ações para assegurar o cumprimento da Emenda 59. Até o momento, apesar dos avanços

quanto à complementação da União, das ações do PDE e da rede federal de educação tecnológica, no país, a educação básica é sustentada pelo poder local.

No que toca à ampliação do acesso, uma das medidas importantes a serem tomadas deve ser a elaboração de um Plano Nacional de Construção e Ampliação de Escolas, para assegurar:

- a) A ampliação das vagas para creches, educação infantil e ensino médio (onde for necessário), a fim de assegurar a plena cobertura da rede, indo além das ações previstas no PAC 2;
- b) A ampliação da jornada escolar na rede para tempo integral;
- c) A construção de laboratórios, ginásios poliesportivos, refeitórios, ambientes de professores e outros equipamentos.

A construção dessas obras seria financiada com recursos do governo federal, em parceria com estados e municípios. A União poderia entrar com cerca de dois terços dos recursos, enquanto os estados e os municípios entrariam com 1/3. O financiamento desse plano poderia se dar em moldes parecidos com o do REUNI (adotado pelo governo federal para viabilizar a expansão recente das universidades federais), vinculando a liberação de recursos como contrapartida à tomada de medidas para reduzir a evasão e a repetência.

Outra ação fundamental seria a formulação de um Plano Nacional de Ampliação da Jornada Escolar, visando à consolidação e à ampliação dos programas ora em execução, que desenvolvem experiências de ampliação do tempo escolar nos diferentes estados e municípios do país, como o programa federal intitulado “*Mais Educação*”²⁰,

²⁰ O Programa Mais Educação foi criado pelo Governo Federal, através da Portaria Interministerial n. 17/2007, sendo uma das dezenas de ações do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, lançado no segundo governo do presidente Lula da Silva, como uma estratégia no sentido de induzir a ampliação do tempo escolar e a organização curricular, na perspectiva da educação integral. O programa busca estabelecer uma ação intersetorial entre as políticas públicas educacionais e sociais que envolvem sete Ministérios e a Controladoria Geral da União, contribuindo para a redução das desigualdades e a valorização da diversidade cultural brasileira, em parceria com estados e municípios. Segundo a Portaria, em seu artigo 2º, o Programa tem por finalidade, entre outras: I – apoiar a ampliação do tempo e do espaço educativo e a extensão do ambiente escolar nas redes públicas de educação básica de Estados, Distrito Federal e municípios, mediante a realização de atividades no contraturno escolar, articulando ações desenvolvidas pelos Ministérios integrantes do programa; II – contribuir para a redução da evasão, da reprovação, da distorção idade/série, mediante a implementação de ações pedagógicas para melhorar as condições para o rendimento e o aproveitamento escolar.

por exemplo, que já prevê o atendimento de estudantes em 10.000 escolas públicas, em 2010, segundo o MEC.

Outra medida importante (e que tem forte impacto na questão do financiamento) é a reestruturação do piso salarial e da carreira do professor. Para a ampliação da jornada escolar em tempo integral, cabem medidas de adoção, em curto prazo, de novos planos de carreira e salários para os professores, com a criação do nível de professor em tempo integral para a educação básica (em regime de dedicação exclusiva). O piso salarial poderia ser reformulado, com a criação de uma complementação salarial (no caso do professor, em tempo integral) com recursos da União, criando-se condições para que os professores começassem a concentrar suas atividades em uma única escola. Junto com essa medida, o estímulo para a contratação de equipes multiprofissionais (pedagogos, fonoaudiólogos, psicopedagogos), com o objetivo de assessorar o trabalho dos professores, especialmente nas escolas que trabalharem em tempo integral, aliado a uma forte política nacional de formação de professores.

Uma terceira medida que deveria gerar investimento em larga escala seria a criação de um Programa Nacional de Bolsas de Estudo para alunos da Educação de Jovens e Adultos – EJA, incorporando-se as experiências de ações como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PET, do Bolsa-família e do Projovem. A falta de expansão do EJA, como vimos anteriormente, está, em grande parte, associada à falta de atratividade dessa modalidade de ensino e à necessidade de os jovens se inserirem no mercado de trabalho em busca de renda.

Sem a tomada de medidas como essas (acompanhadas da ampliação de outras ações anunciadas no PDE, em execução), não se conseguirão atingir os dois objetivos maiores da política educacional em vigor atualmente no país: a média 6,0 no IDEB, em 2021, e as metas previstas na Emenda Constitucional 59 de universalização da educação básica até 2016.

Nos marcos constitucionais presentes, não há outro caminho para assegurar a plena escolaridade de todas as crianças e adolescentes no Brasil, matriculadas e aprendendo, em condições de relativa igualdade, independentemente das suas condições de nascimento (região, renda, etc), a não ser o da União, ampliando sua função suplementar, formulando e financiando as condições de expansão do sistema.

Será que isso será possível? Dependerá muito dos rumos que o Estado brasileiro tomará nos próximos anos, em termos das forças políticas hegemônicas no país (mais ou menos favoráveis a um Estado fortemente ativo, no campo das políticas sociais), das

decisões de nossa elite política e da possibilidade de os movimentos sociais da educação conseguirem construir mobilizações e alianças capazes de pautar a educação como um consenso nacional.

CONCLUSÃO

Neste trabalho, analisamos a evolução recente das políticas de financiamento da educação no Brasil, com enfoque no período posterior à Constituição de 1988, especialmente as políticas dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

No primeiro capítulo, referimos que, no Brasil, um dos fatores determinantes nos rumos da política educacional, nos anos 1990, foi a descentralização administrativa que emergiu após a Constituição de 1988, cujos parâmetros de organização do Estado apontam para a constituição de um modelo de perspectiva descentralizante e de viés municipalista. No entanto, durante o período, a União manifestou tendências recentralizadoras. Na educação, o Fundef representou um instrumento poderoso de influência do Estado Nacional sobre o processo descentralizatório.

Nesse contexto, as políticas desenvolvidas no governo do Fernando Henrique Cardoso, que refletiram a hegemonia do pensamento neoliberal, foram profundamente marcadas pela defesa da prioridade de se realizar a Reforma do Estado, vista como essencial para a retomada do desenvolvimento econômico do país, depois de um longo período de baixas taxas de crescimento econômico, além da busca da manutenção da estabilidade econômica, posteriormente ao sucesso do Plano Real em 1994.

Mais especificamente, no campo da educação, o novo modelo de gestão proposto avançou, embora, talvez, não na dimensão esperada pelo seu formulador. No campo do ensino fundamental, a União manteve seu caráter suplementar e fez avançar um processo de descentralização em larga escala, com programas de transferência direta de recursos, como o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE.

Em seu programa de governo, Fernando Henrique Cardoso apresentou a educação como uma de suas cinco metas prioritárias e estabeleceu como prioridade da política educacional o incentivo à universalização do acesso ao 1º grau e a melhoria da qualidade do atendimento escolar. Nesse rumo, o conjunto de medidas adotado pelo governo partiu do princípio de que o principal problema da educação não é a falta de recursos, mas, a má gestão e a falta de focalização.

Com base nessa compreensão, o governo Cardoso não ampliou os recursos para a educação, fez um “remanejamento” das verbas disponíveis em favor do ensino fundamental. Esse remanejamento acabou por ampliar os gastos com o ensino

fundamental (objetivo da lei do Fundef) e expandir o ensino médio (como resposta dos estados à pressão por mais vagas). Assim, os recursos para a educação superior e a educação de crianças de zero a seis anos foram reduzidos.

A quase universalização do ensino fundamental se deu alicerçada nos municípios, com formulação de políticas e legislação básica em âmbito nacional e execução e financiamento locais. A União cumpriu deficientemente sua função supletiva, através da complementação do Fundef, apenas para os estados que não conseguiram atingir o custo médio por aluno, além de interpretar a EC 14/96 de modo a restringir a aplicação de mais recursos. Assim, a complementação da União, até 2002, nunca havia atingido sequer 4 % (quatro por cento) do total dos recursos do Fundo.

Buscamos também identificar o caráter não consensual das reformas dos anos 1990 e sua política educacional subjacente. Identificamos a eleição do Presidente Lula da Silva e a reformulação das políticas sociais como parte de um movimento, na tentativa de corrigir os equívocos contidos na agenda econômica e educacional do governo Fernando Henrique Cardoso.

No terceiro capítulo, buscamos desenvolver uma análise do governo Lula da Silva, procurando situá-lo do ponto de vista ideológico contra-hegemônico, mas dentro um contexto sócio-histórico marcado pela hegemonia do pensamento neoliberal.

Com o desgaste do modelo de desenvolvimento ancorado na concepção de Estado mínimo e a crise do governo Cardoso, a eleição do presidente Lula da Silva, ao contrário de representar um processo de mudanças bruscas no âmbito da política educacional, constituiu um momento de transição de uma política educacional descentralizadora, focalizadora e privatista para um modelo de maior intervenção da União na formulação e na gestão das políticas educacionais, de caráter universalizadora e com tendência à ampliação do raio de ação da educação pública.

Esse processo de mudanças é lento e tem como seu ponto mais crítico o financiamento adequado, sem o qual a viabilização de tais concepções resvala na falta de recursos e acaba trazendo, de uma forma ou de outra, a temática das mudanças gerenciais como instrumentais viabilizadores da melhoria da qualidade do ensino.

No quarto capítulo, buscamos tratar, mais especificamente, do financiamento da educação no governo Lula, analisando a evolução dos gastos com educação nas diferentes modalidades e etapas da educação básica e na superior. Em pauta, buscamos também propiciar uma análise da evolução dos gastos do governo federal em relação à evolução da arrecadação federal, ao orçamento do próprio governo e em relação aos

estados e municípios, além dos dispêndios educacionais em relação ao PIB. Tentamos também reconstituir o processo de criação do Fundeb e como este se insere no modelo de financiamento criado pelo governo Lula da Silva.

Procuramos analisar a política do governo Lula para o financiamento da educação no Brasil, procurando situá-la em relação à política de gastos educacionais durante o governo Fernando Henrique Cardoso, período no qual se pensava a solução da problemática educacional no Brasil pela via das mudanças nas formas de gerenciamento, e não, pela ampliação de recursos.

Com o governo Lula, a necessidade de ampliar os dispêndios com a manutenção e o desenvolvimento do ensino está presente, em praticamente, todos os documentos oficiais, reconhecendo-se que a questão do acesso e da permanência do aluno e da qualidade da educação no Brasil não tem motivação apenas gerencial, sendo necessário um maior aporte de recursos para assegurar condições mínimas para o adequado funcionamento das instituições escolares.

Tal reconhecimento, todavia, não foi acompanhado de proporcionar alocação de verbas, pois, efetivamente, pode-se perceber uma lenta e gradual elevação de recursos para a educação, especialmente desde 2006, que não corresponde às metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação – PNE - ainda em vigor e, em termos do gasto por aluno, ainda está muito distante do chamado “custo-aluno qualidade”.

O Fundeb aparece como o mais significativo instrumento de financiamento da educação pública e de política de Estado no campo da educação básica. Juntamente com outros programas, a exemplo do REUNI, da expansão dos IFET's e dos diversos programas de apoio às redes municipais e municipais de ensino previstos no PDE, que expressam uma presença mais ativa do governo federal na condução da política educacional brasileira. Trata-se de uma política de médio prazo, que durará 14 anos, indo além do próprio governo do presidente Lula.

Qual o impacto efetivo do Fundeb no tocante à qualidade da educação básica? Como está se verificando a evolução do chamado “gasto por aluno” nesses primeiros anos de funcionamento do fundo? Qual a distância existente entre o “gasto por aluno” viabilizado pelo fundo nesse seu início de implementação e a proposta do “custo-aluno-qualidade”? Qual o impacto da complementação da união para a redução das disparidades regionais no tocante ao acesso à educação básica e ao gasto por aluno?

Essas foram as perguntas-chave do nosso trabalho, as quais procuramos desenvolver ao longo do capítulo V, apresentando um leque de dados em torno das questões, a fim de responder às indagações que nortearam a pesquisa.

Trabalhamos com os dados consolidados entre 2006 e 2009 e os recursos previstos para 2010 referentes ao novo fundo, a fim de detectar tendências iniciais capazes de nos dar as respostas às dúvidas postas acima. E o que os dados revelaram?

Em primeiro lugar, houve um aumento significativo no montante de recursos previstos para o Fundeb em relação ao Fundef, entre 2006 e 2007, através da incorporação de novos impostos, novas alíquotas e, especialmente, uma maior contrapartida da União.

No tocante aos valores previstos, pudemos verificar um crescimento acima da inflação. No entanto, os dados revelaram que os recursos executados, de fato, não conseguiram acompanhar o crescimento dos recursos previstos. Não se pode desconsiderar, nesse aspecto, a crise econômica mundial ocorrida no segundo semestre de 2008 e que teve rebatimento durante todo o ano de 2009. Tal crise reduziu a arrecadação de impostos da União, dos estados e dos municípios, o que repercutiu na previsão de recursos para 2010.

A complementação da União do Fundeb, em relação ao Fundef, teve forte incremento, porquanto cresceu, entre 2006 e 2010, acima de mil e setecentos por cento, demonstrando, de fato, uma maior presença do governo federal no financiamento da educação básica. O valor mínimo por aluno também teve variação real elevada, atingindo um percentual superior a setenta e um por cento no período.

Em segundo lugar, a variação do gasto por aluno apresenta uma tendência crescente. No entanto, tal crescimento se manifesta de forma diferenciada no que se refere às diferentes unidades da federação. Os investimentos públicos em educação por aluno apresentaram uma significativa evolução, na ordem de 89,6% (oitenta e nove vírgula seis por cento), sendo maior nas turmas das séries finais do ensino fundamental, e menor, na educação infantil, segundo os dados oficiais.

Em nível internacional, porém, os gastos per capita ainda se encontram muito abaixo dos padrões dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Em dólares, no Brasil, o gasto por aluno do ensino fundamental situa-se em torno de $\frac{1}{4}$ daquilo que se gasta em outras nações.

Em terceiro lugar, podemos afirmar que, do ponto de vista da melhoria da qualidade do ensino, os gastos por aluno, nesses primeiros anos do FUNDEB, estão

bastante abaixo do CAQi, definido em recente parecer do Conselho Nacional de Educação – CNE. Eles se aproximam mais nas séries iniciais do ensino fundamental urbano e se distanciam quando se compara gasto com creches.

Uma política de financiamento estável, como é o caso do fundo (previsto para durar 14 anos), e o conjunto de medidas anunciadas no PDE, de auxílio técnico e financeiro à gestão das escolas nas regiões mais pobres do Brasil se constituem em ações importantes para assegurar um planejamento de médio e longo prazos no sentido de melhorar o desempenho das escolas.

No que se refere à ampliação do acesso, conseguimos detectar o seguinte: entre 2006 e 2009, houve uma queda no total de matrículas da educação básica, que se deu por diversos motivos, que variam da mudança na forma de declarar os alunos no Censo Escolar (que se tornou mais rigorosa), passando pela melhora no fluxo escolar até a uma redução na taxa de natalidade, que reduz a procura por vagas.

A maior expansão de vagas na educação básica, entre 2006 e 2009, ocorreu nas creches, onde houve um crescimento de 32% (trinta e dois por cento) do número de crianças matriculadas. A educação profissional ficou com o segundo melhor resultado. As maiores perdas de aluno ocorreram na educação especial e na educação de jovens e adultos. Tais números nos indicam que ainda não houve um impacto significativo do Fundeb no tocante à expansão de vagas.

Em relação ao impacto inicial do Fundeb no combate às desigualdades regionais, percebemos que, do ponto de vista do gasto por aluno, ele contribui bastante no sentido de melhorar o investimento per capita do poder público em relação aos estados que não conseguem atingir, sozinhos, o valor mínimo nacional por aluno. Estados como a Paraíba, Pernambuco, Ceará, Bahia, Sergipe, Alagoas, Maranhão, Piauí e Amazonas tiveram forte acréscimo com a complementação da União. A Paraíba é o estado mais beneficiado com a complementação da União, que aumentou mais de três mil por cento em relação ao período do Fundef.

Quanto ao gasto por aluno propriamente dito, também há um impacto significativo nos estados que não atingem o valor mínimo nacional. A complementação da União permitiu que, em estados como a Paraíba, o Ceará, Pernambuco e a Bahia, o crescimento real do gasto por aluno fosse superior a setenta por cento. O aumento foi maior entre 2006 e 2007. No entanto, das quatro unidades da federação com maior gasto por aluno, como São Paulo, Distrito Federal, Roraima e Espírito Santo, o impacto do Fundeb foi pequeno.

Tais dados apontam, efetivamente, para um caráter redistributivo dos gastos com a educação por parte do Fundeb, permitindo que as unidades da federação com maior dificuldade de alcançar o gasto mínimo nacional por aluno possam agregar recursos em maior dimensão que as demais unidades. Um crescimento real superior a 70% (setenta por cento), em quatro anos, desde que haja a manutenção da tendência, aponta para uma maior equidade na viabilização dos gastos com a educação básica. No entanto, a pequena variação dos gastos dos estados com maior valor por aluno indica a limitação dos recursos disponíveis. Como o valor por aluno, nessas unidades da federação, ainda está bem abaixo do ideal (seja da média de gastos dos pais com escolas particulares ou mesmo do CAQi) e seu crescimento real é limitado, verifica-se aí um efeito menor do fundo.

Ainda do ponto de vista do impacto territorial do Fundeb, inicialmente, não foi possível captar os efeitos positivos quanto à expansão das matrículas. Analisando a evolução das matrículas da educação básica por região, os dados apontaram, muito decisivamente, para uma queda nas matrículas nas regiões Norte e Nordeste. Como esses são os territórios com menor cobertura da rede pública da educação básica e que apresentam maior evasão e repetência, fica claro que os efeitos universalizadores no campo do acesso ainda não se manifestaram na dimensão esperada.

Vale salientar que as mudanças metodológicas, a correção do fluxo e a queda na taxa de natalidade impactam no sentido de frear a expansão das matrículas, especialmente no ensino fundamental. De fato, há um impacto negativo da queda das matrículas, nacional e regionalmente, entre 2006 e 2007. Daí para a frente, manifesta-se uma tendência, seja de estabilidade ou de crescimento, das matrículas, dependendo da etapa ou da modalidade de ensino. No entanto, as regiões mais beneficiadas com a melhora no quadro de matrículas são o Sudeste e o Centro-Oeste. O Nordeste é a região menos beneficiada com a expansão das matrículas nos primeiros anos do Fundeb.

A informação acima, porém, não confirma, no caso das matrículas, uma tendência democratizadora do acesso à educação básica do ponto de vista territorial. Não há aqui, até o momento, a perspectiva de promoção de equidade do acesso à educação básica pública, como um todo do ponto de vista territorial, visto que a região historicamente mais bem posicionada nesse item tem sido a mais beneficiada nos primórdios do Fundeb.

Na pesquisa, os primeiros estudos em torno do tema nos permitiram levantar alguns pressupostos, no sentido de que o Fundeb nasceu como demanda de diferentes

segmentos da sociedade civil organizada. A sua implantação foi marcada por profundas limitações impostas pelas políticas fiscal e monetária, adotadas nos primeiros anos de mandato do Presidente Lula, que dificultaram o atendimento à grande parte das demandas apresentadas.

Nossa hipótese central foi de que o Fundeb poderia se constituir um instrumento a serviço da universalização da educação básica, na medida em que cria condições de financiamento em médio prazo para a expansão do ensino médio, da educação infantil e demais modalidades da educação básica, diferentemente do Fundef. No entanto, o novo fundo não representa um “salto de qualidade” nos investimentos em educação no Brasil, visto que, tomando valores percentuais em relação à economia do país, mantém-se um nível de gasto com educação pouco acima dos padrões dos anos 1990 (não mais do que 5% do PIB) e uma despesa por aluno muito abaixo do que é gasto, em comparação com outros países.

Os dados que emergiram na pesquisa confirmam, parcialmente, a hipótese levantada. Verifica-se uma ampliação dos recursos disponíveis com impacto fundamentalmente nas unidades da federação mais pobres.

A respeito da universalização do acesso, em si, somente uma sequência de mais anos disponíveis para a pesquisa pode confirmar tal possibilidade. Apesar disso, verifica-se pequena tendência ao crescimento das matrículas, excetuando-se o período entre 2006 e 2007.

De fato, o novo fundo, à luz dos primeiros dados coletados, não possibilita um “salto de qualidade” nos investimentos em educação no país. Porém, os números revelaram uma gradativa expansão dos gastos, mesmo em relação ao PIB, podendo alcançar cinco por cento entre os anos de 2009 e 2010. O Fundeb não é o único instrumento que contribuiu para a expansão desse gasto, visto que houve um forte crescimento do orçamento do MEC durante o governo Lula da Silva.

A continuar a tendência de crescimento gradativa desde 2006 (de 0,2% ao ano), poderia se chegar a um gasto educacional em relação ao PIB em torno de 6,0%, por volta do ano de 2015. Isso, no entanto, dependeria de condicionantes políticos e de certa estabilidade do crescimento econômico vigente no país. A variação positiva do PIB em educação manifesta-se ainda como política de governo, e não como política de Estado.

Uma expansão mais significativa do gasto educacional em relação ao PIB dependeria de outros fatores, especialmente da criação de novos mecanismos de financiamento, como o aumento da vinculação constitucional da União, dos estados e

dos municípios e das alíquotas de impostos já alocados para a educação e a incorporação de novas fontes de recursos, como o Fundo Social do Pré-Sal.

A elaboração de um Plano Nacional de Construção e Ampliação de Escolas no sentido de assegurar condições mínimas para a matrícula de todos os alunos que estão fora da educação básica, acompanhada de ações em larga escala, no campo da ampliação da jornada escolar, da reformulação do piso salarial nacional profissional e da carreira docente, a formação de professores, a ampliação da jornada escolar e um programa nacional de bolsas para alunos da EJA são medidas que comporiam um novo eixo de investimentos na educação, complementar ao Fundeb.

Para que tais ações possam concretizar-se, todavia, cabe à União assumir, de fato, um caráter mais do que suplementar em um patamar superior, visto que é exatamente essa esfera do Poder Executivo que tem capacidade de formular e de financiar para assegurar a plena escolarização de crianças e adolescentes no país, em condições de relativa igualdade.

Ao mesmo tempo, verificamos que a expansão dos investimentos não apresenta, necessária e automaticamente, resultados do ponto de vista de desempenho dos alunos de forma linear, por todo o território nacional, em um mesmo período temporal. É preciso associar a expansão dos investimentos com políticas efetivas de fomento à formação e à valorização do Magistério, melhoria nas condições de gestão, autonomia e fomentação de um currículo adequado e atrativo para os alunos, além da extensão da jornada escolar.

A ausência de financiamento adequado não é o único elemento impeditivo da melhora do desempenho escolar (embora seja condição importante). Os dados recentes do IDEB indicam que muitas localidades pobres e cidades interioranas, com pouca capacidade de financiamento, obtêm melhores resultados em termos de desempenho e aprovação dos alunos que muitas escolas privadas. Melhorias na gestão têm propiciado bons resultados também. Talvez, de fato, a associação de um financiamento adequado com aprimoramento da gestão possa ser a fórmula em torno da qual se pode alcançar melhoria real nas escolas públicas.

Não podemos deixar de observar que a continuidade da expansão dos gastos educacionais, em relação ao PIB, aponta no sentido de que a educação pode estar se tornando efetivamente prioridade no âmbito das políticas públicas do governo brasileiro. Só a continuidade dessa tendência confirmará tal assertiva.

Até o presente momento, podemos afirmar que a educação pode estar se tornando prioridade do governo e, não necessariamente, do Estado. Não há indicadores ainda de que a tendência ao crescimento dos gastos se manterá, sobretudo, diante de uma possível mudança de governo no país.

Outro elemento a se destacar é a ênfase que vem se dando à perspectiva de uma melhora no desempenho dos escolares, que se voltam, essencialmente, para uma educação de resultados. Buscam-se números que afirmem melhores notas, menos reprovação, mais aprovação, menos abandono. No entanto, pouco tem se associado à temática do financiamento para se construir uma escola cidadã. As políticas gerencialistas ainda permanecem firmes, e o sistema de avaliação de desempenho de escolas e redes continua se expandindo e se afirmando como meio de aferir resultados.

Tal ênfase numa escola mais produtiva tem deixado para segundo plano o debate em torno dos fins da escola, ou seja, como instrumento que construa condições para que os educandos tenham boa performance, não só no mercado de trabalho, mas também na vida social, propiciando o alcance de uma cidadania plena, política e cultural.

É evidente que a ausência de financiamento adequado constitui-se como óbice à formação completa dos educandos. No entanto e apesar da incorporação de elementos da democracia participativa na gestão da política educacional, promovida pelo atual governo e a incorporação no currículo de inovações que apontam para uma perspectiva inclusiva e multicultural, a maioria das medidas tomadas apontam para uma escola de resultados.

No âmbito das políticas públicas, devem-se associar, cada vez mais, ações por mais e melhores condições de financiamento da escola pública à luta por outra escola, inclusiva, multicultural, crítica e democrática. Uma escola que forme seres ativos em suas vidas pessoais e na vida coletiva da comunidade em que estão inseridos. Uma escola que promova a emergência de seres que não apenas estão no mundo. Uma escola que busque a afirmação de seres que, como afirmava Paulo Freire, sejam livres e “pronunciem o mundo”.

REFERÊNCIAS:

ABENDROTH, Wolfgang. **A história social do movimento trabalhista europeu**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

AFFONSO, Rui de Brito A. *A federação no Brasil: impasses e perspectivas*. In: **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

ALVES-MAZZOTI, Alda J. & GEWANDSNAJDER, Fernando. **O método das ciências naturais e sociais**. 2ª. edição. São Paulo: Pioneira, 1998.

AMARAL FILHO, Jair do. **Federalismo brasileiro e sua nova tendência de recentralização**. Fortaleza, Setembro de 2004. Disponível em http://conteudo.ceara.gov.br/content/aplicacao/sdlr/desenv_urbano/gerados/fltexto.pdf. Acesso em 21/11/08.

ANDES – Sindicato Nacional. **REUNI, Universidade Nova e o “professor-equivalente”**. Brasília, 10 de maio de 2007.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro/São Paulo: Revan/Fapesp, 2000.

ARRETCHE, Marta. Federalismo, políticas e instituições: o Brasil em perspectiva comparada. In: **Globalização, Estado e Desenvolvimento – dilemas do Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2007.

As cinco metas do movimento compromisso todos pela educação. Extraído de <<http://www.todospelaeducacao.org.br/Numeros.aspx?action=0>>. Acesso em 08/06/08.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **Norma 14724 de 30 de janeiro de 2006**. Brasil, 2006.

AZEVEDO, Janete Maria de. Programas federais para a gestão da educação básica: continuidade e mudanças. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RBPAE**. Vol. 25, n. 2, p. 211-231, mai/ago. 2009.

BERLIN, Isaiah. El concepto de historia científica (in) **Conceptos y categorías – un ensaio filosófico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1983.

BOUDON, Raymond. **Os métodos em sociologia**. São Paulo: Ática, 1989.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2**. Brasília, 2010. Extraído de <[HTTP://www.casacivil.gov.br/casa_civil/arquivos/pasta.2010-07-07.6260738408/part2.pdf](http://www.casacivil.gov.br/casa_civil/arquivos/pasta.2010-07-07.6260738408/part2.pdf)>. Acesso em 04/08/2010 às 06:41.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE (1995). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995..

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Decreto de nº 6.096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Documento Referência da Conferência de Educação Básica – CONEB**. Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **O Plano de Desenvolvimento da Educação – razões, princípios e programas**. Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Portaria nº 4.059, de 10 de dezembro de 2004**. Trata da oferta de 20% da carga horária dos cursos superiores na modalidade semi-presencial.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Portaria n.º 873 de 7 de abril de 2006**. Trata da autorização do funcionamento de cursos à distância pelas IFES.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Reforma da Educação Superior: Reafirmando princípios e consolidando diretrizes da reforma da educação superior**. Brasília, 2004.

Brasil, Ministério da Educação e Cultura. **Relatório Técnico do EducaCenso 2009**. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES): bases para uma nova proposta**. Brasília: MEC, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Subsídios para o processo de discussão da proposta de anteprojeto de lei da**

educação profissional e tecnológica. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/setec>>.

Acesso em: 2 fev. 2005.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Regimento Interno da Conferência Nacional de Educação.** Brasília, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Conferência Nacional da Educação Básica – documento final.** Brasília, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Conferência Nacional da Educação básica – documento-referência.** Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **FUNDEF – Relatório Sintético 1998 – 2002.** Brasília, 2003. Disponível em <mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/balanco9802.pdf>

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Relatório do GT sobre o cálculo do valor mínimo do FUNDEF.** Brasília, 2003. Disponível em www.mec.gov.br. Acesso em dezembro de 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Projeto de lei Complementar n. 92 de 2007. **Regulamenta o inciso XIX do art. 37 da Constituição Federal, parte final, para definir áreas de atuação de fundações instituídas pelo poder público.** Brasília, 2007. Disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/483713.pdf>. Acesso em outubro de 2009.

Brasil. **Portaria Interministerial n. 17/2007 que institui o Programa Mais Educação.** Brasília: DF, 2007.

BRUNI, Adriano Leal & FAMÁ, Rubens. **Gestão de Custos e Formação de Preços.** Série Finanças na Prática. 3ª. Edição. São Paulo: Atlas, 2004.

Campanha Nacional pela Educação. **Boletim “Fique por Dentro”.** 15/09/05.

CARDOSO, Fernando Henrique (1994). **Mãos à obra Brasil – Proposta de Governo.** Brasília, s.n.

CASTRO, Alda M. Duarte A. Gerencialismo e educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar (in) **Pontos e contrapontos da política educacional – uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais.** Brasília: Líber Livros, 2007.

CASTRO, Jorge Abrahão de; DUARTE, Bruno de Carvalho. Descentralização da educação pública no Brasil: trajetória dos gastos e das matrículas. **Texto para discussão nº 1352**. Brasília: IPEA, 2008.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005 (in). **Revista Educação & Sociedade**. Volume 28, n. 100. Outubro de 2007.

CAVALCANTE, Luiz Otávio. **O que é o governo Lula**. São Paulo: Landy, 2003.

CERTEAU, Michel de. **A Escrita da História**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

CHAUÍ, Marilena. Fantasias da Terceira Via. **Folha de São Paulo**. Caderno Mais, p. 6-10, São Paulo, 19/12/99.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 7ª edição. Rio de Janeiro: Elzevir, 2003.

CUNHA, Luiz Antônio Cunha. **Educação brasileira: projetos em disputa**. São Paulo: Cortez, 1995.

CUNHA, Luiz Antônio Cunha & GÓES, Moacyr de. **O golpe na educação**. Coleção Brasil: os anos do autoritarismo – análise – balanço – perspectivas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

CUNHA, Luiz Antônio Cunha. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o mercado. **Revista Educação & Sociedade**. Volume 28, n. 100. Outubro de 2007.

CURY, Carlos Jamil. Estado e Políticas de Financiamento em Educação (in) **Educação & Sociedade**. Campinas, volume 28, n. 100 – Especial, outubro de 2007.

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: a redenção da educação básica? **Revista Educação & Sociedade**. v. 27. n.96. Campinas: outubro, 2006.

DAVIES, Nicholas. **O Fundef e as verbas da educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

DELOIRS, Jacques et ali (org.). **EDUCAÇÃO – UM TESOURO A DESCOBRIR – Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre a Educação para o Século XXI**. São Paulo: Cortez/UNESCO, 1996.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. 2ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

DINIZ, Eli (org). O pós-consenso de Washington: globalização, Estado e governabilidade reexaminados. In: **Globalização, Estado e Desenvolvimento – dilemas do Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes. Reforma do Estado e as Políticas para a Educação Superior no Brasil nos anos 90. In: **Educação & Sociedade: Revista de Ciência da Educação. Políticas Públicas para a Educação: olhares diversos sobre o período de 1995 a 2002**. Campinas:CEDES, v.23, n. 80, p.137-168, set. 2002..p.235-253.

ESTADÃO ON LINE. Entre os piores de 2007, metade não atingiu meta apensar de ajuda. Extraído de

<[HTTP://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100705/not_imp576381,0.php](http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100705/not_imp576381,0.php)>.

Acesso em 05/07/2010 às 10:31h.

ENGUITA, Mariano F. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: **Neoliberalismo, Qualidade total e Educação – visões críticas**. 11ª. Edição. Petrópolis: Vozes, 2002.

FERNANDES, Francisco das Chagas. O Fundeb como política pública de financiamento da educação básica. In: **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 23-38, jan/jun. 2009. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>.

FERNANDES, Sara. Matrículas de EJA caem 19% no estado de SP. Portal Aprendiz. Extraído de <<http://aprendiz.uol.com.br/content/lucrutithe.mmp>>. Acesso em 05/08/2010.

FETIZÓN, Beatriz A. de M; e MINTO, César A. Ensino a distância: equívocos, legislação e defesa da formação presencial. **Revista Universidade e Sociedade**. Nº 39. Fevereiro de 2007.

FLEURY, Sônia. *Concertação e efetividade da ação política: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social no governo Lula*. Trabalho apresentado no **VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Panamá, 28-31 Oct. 2003.

FOLHAONLINE. **Governo desiste de acabar com autonomia do Sistema S**. Extraído de <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u425260.shtml>>. Acesso em [06/10/08](#).

Folha de São Paulo. **Capital externo na Bolsa é taxado pela 1ª vez**. Caderno Dinheiro. 20 de outubro de 2009.

FRANÇA, Magna. O financiamento da educação básica: do Fundef ao Fundeb (in) **Pontos e Contrapontos da Política Educacional**. Brasília: Líber Livros, 207.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação e formação humana: ajuste neoconservador e alternativa democrática. In: Gentili, Pablo A. A. e SILVA, Tomaz Tadeu da. (Org). **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação: Visões críticas**. 10.ed. Petrópolis: Vozes, 2001a, P.31-92.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A Relação da educação profissional e tecnológica com a universalização da educação básica (in) **Revista Educação & Sociedade**. Campinas, volume 28, n. 100 – Especial, outubro de 2007.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A política de educação profissional no Governo Lula: um percurso histórico controvertido. In: **Revista Educação & Sociedade**. vol. 26. nº 92. Campinas: Outubro. 2005.

GADOTTI, Moacir. Projeto político-pedagógico da escola: fundamentos para a sua realização. In: **Autonomia da Escola – Princípios e propostas**. Guia da Escola Cidadã – Instituto Paulo Freire. Volume 1. 6ª. Edição. São Paulo: Cortez/Instituto Paulo Freire, 2004.

GARCIA, Marco A. Terceira via – a social-democracia e o PT. **Revista Teoria & Debate**. N. 12. outubro/novembro/dezembro de 1990.

GERMANO, José Willington. **Estado Militar e Educação no Brasil (1964-1985)**. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 1994.

GENRO, Tarso. **Mais além do populismo**. Folha de São Paulo. Tendências e Debates. 19/11/06.

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso. Simulacro e imposição da reforma educacional do neoliberalismo**. 3ª. edição. Petrópolis: Vozes, 1998.

GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu da. **Neoliberalismo, qualidade total e educação – visões críticas**. 11ª. Edição. Petrópolis: Vozes, 2002.

GIDDENS, Anthony. **A Terceira Via**. Rio de Janeiro: Record, 1998..

GIDDENS, Anthony. Introdução (in) **O debate global sobre a terceira via**. São Paulo: UNESP, 2007.

GIL, Juca. **FUNDEB: pra além da maquiagem**. Juca Gil Home Page. Nov. 2005. Disponível em <<http://jucagil.sites.uol.com.br/fundebmaquiagem.html>>. Acesso em 05/01/07.

Governo Federal divulga expansão das universidades federais. Portal Andifes. 04 de setembro de 2008.

http://www.portal.andifes.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=416&Itemid=59

Grupo de Trabalho de Educação a Distância para a Educação Superior – GTEADES. **Ações estratégicas em educação superior a distância em âmbito nacional**. Brasília, 2005.

GUIMARÃES, Juarez. **A esperança equilibrada – o governo Lula em tempos de transição**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2004.

HADDAD, Fernando. **5% do PIB investido em educação até 2010**. Disponível em <www.igeduca.com.br>. Acesso em 11/12/08.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. 5ª edição. São Paulo: Loyola, 1992.

HERMANN, Nadja. **Hermenêutica e Educação**. Coleção “O que você precisa saber sobre... Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

HIRANO, Sedi. Projeto de estudo e plano de pesquisa. In: HIRANO, Sedi (org.). **Pesquisa Social – projeto e planejamento**. 2ª. edição. São Paulo: T. A. Queiroz, 1979.

Instrução Normativa SRF nº 456, de 5 de outubro de 2004. **Dispõe sobre a isenção do imposto de renda e de contribuições aplicável às instituições que aderirem ao Programa Universidade para Todos**.

LAGEMANN, Eugênio. O federalismo fiscal brasileiro em questão. In: AFFONSO, Rui de Brito de A; SILVA, Pedro Luiz B. (orgs.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

LEHER, Roberto. Para silenciar os campi. **Revista Educação & Sociedade**. Vol. 25. número 88, p. 867-981, outubro de 2004.

Lei nº 11.128, de 28 de junho de 2005. Dispõe sobre o Programa Universidade para Todos – PROUNI e altera o inciso I do art. 2º da [Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005](#).

LIMA, Maria José Rocha. **FUNDEF: A evolução do valor mínimo anual por aluno e as repercussões entre organizações e instituições na área da educação**. Nota da Assessoria Técnica da Liderança do PT na Câmara dos Deputados. Brasília, abril, 2002.

LOURENÇO FILHO, M. B. **Organização e Administração escolar**. São Paulo: Melhoramentos, 1963.

LULA Presidente. **Programa de governo 2007/2010**. São Paulo, 2006.

MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA. In: GHIRALDELLI JR, Paulo. **História da Educação Brasileira**. 2ª. Edição. São Paulo: Cortez, 2006.

MANTEGA, Guido. **Brasil entrou no novo ciclo econômico do social-desenvolvimentismo**. Entrevista a Edla Lula e Daniel Lima. Agência Brasi.

06/09/07. extraído de

<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/09/06/matéria.2007-09/06.0542491259/view>

MARTÍNEZ, Patrícia E. Reestruturação do Estado e Nova Fronteira do México. In: **Globalização e Espaço Latino Americano**. 3ª edição. São Paulo: Hucitec/ANPUH, 1997.

MARTINS, Ângela Maria. **Autonomia da escola: a (ex) tensão do tema nas políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2002.

MARTINS, Eliseu. **Contabilidade de Custos**. 9ª edição. São Paulo: Atlas, 2004.

MARX, Karl & ENGELS, Friedrich Engels. **O Manifesto Comunista**. Coleção Leitura. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no Financiamento da Educação no Brasil**. Coleção Polêmicas do nosso tempo. São Paulo: Editores Associados, 1997.

MELO, Marcus A. Crise federativa, guerra fiscal e hobbessianismo municipal – efeitos perversos da descentralização? (in) **Política e contemporaneidade no Brasil**. Recife: Bagaço, 1997.

MERKEL, Wolfgang. As terceiras vias da democracia social. In: Giddens, Anthony. **O debate global sobre a terceira via**. São Paulo: UNESP, 2007.

MEYER, Thomas. Do Godesberg à neue Mitte: a democracia social na Alemanha. In: GIDDENS, Antony. **O debate global sobre a terceira via**. São Paulo: UNESP, 2007.

MONLEVADE, João. **Contos & De\$contos – Educação pública no Brasil**. Ceilândia/DF: Idéia, 1997.

MONLEVADE, João & FERREIRA, Eduardo B. **O FUNDEF e seus pecados capitais**. Ceilândia/DF: Idéia, 1997.

NETO, Antônio Cabral & RODRIGUEZ, Jorge. Reformas Educacionais na América Latina: cenários, proposições e resultados. In: **Pontos e contrapontos da política**

educacional – uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. Brasília: Líber Livros, 2007.

O Estado de São Paulo. **A politização do pré-sal.** Editorial. 04 de outubro de 2009.

O Estado de São Paulo. **Bresser defende controle do capital.** Caderno *Economia e Negócios*. 15 de junho de 2009.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências in **Revista Brasileira de Pesquisa em Administração Escolar**. Vol. 2, p. 197-209, mai/ago, 2009.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, n. 28, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n28/a02n28.pdf>>. Acesso em: 25, Fev., 2007. Pré-publicação. doi: 10.1590/S1413-24782005000100002

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O direito à educação. In: OLIVEIRA, Romualdo P. de & ADRIÃO, Theresa. **Gestão, Financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001..

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. In: **Revista Educação & Sociedade**. Volume 28, nº 100 – especial. Campinas: SEDES, outubro de 2007.

PAC prevê R\$ 503,9 bilhões em investimentos em infra-estrutura nos próximos quatro anos. Em questão. Nº 470 - Brasília, 22 de janeiro de 2007. Extraído de <http://www.brasil.gov.br/noticias/em_questao/questao/EQ470>. Acesso em 03/04/08.

PACHECO, Eliezer. A cidade educando a escola. In: TOLEDO, Leslie, FLORES, Maria Luisa R. & CONZATTI, Marli (org.). **Cidade Educadora – a experiência de Porto Alegre**. Buenos Aires: Cortez/Instituto Paulo Freire, 2004.

PACHECO, Eliezer. **Os Institutos Federais e o Projeto Nacional**. Extraído de <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf3/artigos_institutos.pdf>. Acesso em 03/12/08.

PARO, Vitor. **Administração Escolar – Introdução crítica**. 14ª. Edição. São Paulo: Cortez, 2006.

PARO, Vitor. **Gestão democrática da escola pública**. 3ª edição. São Paulo: Ática, 2005.

Partido dos Trabalhadores (2006). **Concepção e Diretrizes do PT para o Brasil**. São Paulo, s/n.

Partido dos Trabalhadores (1999). **FUNDEB – Fundo da Educação Básica – superando os defeitos e ampliando os efeitos do FUNDEF**. Brasília, s/n.

PEREIRA, Francisco Bresser Pereira. Novo desenvolvimentismo e ortodoxia convencional. In: DINIZ, Eli (org.). **Globalização, Estado e Desenvolvimento – dilemas do Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

PEREIRA, Luís Carlos Bresser. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: PEREIRA, Luís C. Bresser; WILHEIM, Jorge & SOLA, Lourdes. **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: UNESP/ENAP, 1999.

PINTO, José Marcelino de Rezende; CARREIRA, Denise. **Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global/Campanha Nacional pela Educação, 2007.

PINTO, José Marcelino Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). In: **Educação & Sociedade**. Vol. 23. nº 90. Campinas, setembro, 2002.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação no governo Lula. In: **Revista Brasileira de Pesquisa em Administração Escolar – RBPAE** – v. 25, n. 2, p. 323-340, mai/ago, 2009.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O governo Lula e a educação. In: **Financiamento da Educação – insumos para o debate**. São Paulo, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2009.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Requisitos para a construção do FUNDEB.**

Educação: Teoria de Prática. Rio Claro. v. 12, n. 22/23, p. 12-19, dez., 2004.

PIRAMA, Juca Gil. **FUNDEB: pra além da maquiagem.** JucaGil Home Page. Nov.

2005. Disponível em <<http://jucagil.sites.uol.com.br/fundebmaquiagem.html>>. Acesso em 05/01/07.

PIRES, Valdemir. **Economia da educação – para além do capital humano.** São Paulo:

Cortez, 2005.

PNAD 2006 – Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio. Fundação IBGE.

Protocolo de compromisso que entre si fazem o Ministério da Educação, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Fazenda, Confederação Nacional da Indústria, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial e o Serviço Social do Comércio. Brasília, 2008.

PONT, Raul. **Democracia, Participação, Cidadania – Uma visão de esquerda.** Porto

Alegre: Palmarinca, 2000.

Presidência da República. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 .** Dispõe sobre o

Programa Minha Casa,Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em

<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-acoes/mcmv/minha-casa-minha-vida>. Acesso em 20/10/09.

PRZEWORSKY. Adam. **Capitalismo e social-democracia.** São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

QUEIRÓZ, Maria Aparecida de. Fundef: política de educação com repercussões locais.

In: **Pontos e Contrapontos da Política Educacional – Uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais.** Brasília: Líber Livros, 2007.

Região Nordeste vai receber 60% dos recursos do FUNDEB. CORREIOWEB.

Disponível em

<<http://noticias.correioweb.com.br/materias.php?id=2695811&sub=Brasil>>. Acesso em 20/02/07.

RAMOS, Cosete. **Pedagogia da Qualidade Total**. São Paulo: Qualitymark, 1994.

REIS, Fábio Garcia dos. **Panorama da Educação segundo a OCDE: gastos, taxa de emprego e eficiência**. 27/09/09. Extraído de

<http://fabiogarciareis.com/blog/media/blogs/a/artigos/2009-Education_Glance_Artigo_1.pdf>. Acesso em 05/04/2010.

RICOEUR, Paul. Objetividade e subjetividade em história. In: **História e Verdade**. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

RICHARDSON, Roberto J. **Pesquisa social – métodos e técnicas**. 3ª. edição. São Paulo: Atlas, 1999.

RÜSEN, Jörn. **Razão histórica. Teoria da História: os fundamentos da ciência histórica**. Brasília: EDUNB, 2001.

SADER, Emir. A hegemonia neoliberal na América Latina. In: **Pós-neoliberalismo – As Políticas Sociais e o Estado Democrático**. 4ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

SANDER, Benno. **Políticas Públicas e gestão democrática da educação**. Brasília: Líber Livros, 2005.

SANDER, Benno. **Administração da Educação no Brasil – genealogia do conhecimento**. Brasília: Líber Livros, 2007.

SAVIANI, Dermeval. **Entrevista a Juliana Monachesi**. Folha de SP, Caderno Mais!, 29/04/07.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e Democracia**. Coleção polêmicas do nosso tempo. 15ª edição. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1987.

SAVIANI, Dermeval. Breves considerações sobre fontes para a história da educação brasileira. In: LOMBARDI, José Claudinei; NASCIMENTO, Maria Isabel Moura

(orgs.). **Fontes, história e historiografia da educação**. Campinas: Autores Associados/HISTEDBR, 2004.

SAVIANI, Dermeval *et al.* **O legado educacional do século XX no Brasil**. 2ª edição. Campinas: Autores Associados, 2006.

SAVIANI, Dermeval. **Pedagogia Histórico-Crítica**. 10ª edição. Campinas: Autores Associados, 2008.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação – análise do projeto do MEC. In: **Revista Educação & Sociedade**. Volume 28, nº 100 – especial. Campinas, SEDES, outubro de 2007.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários**. Brasília, UNB.

SEMERARO, Giovanni. Da sociedade de massa à sociedade civil: A concepção da subjetividade em Gramsci. **Educação & Sociedade**. vol. 20 n.66 Campinas, 1999.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Carta ao povo brasileiro**. Junho de 2002.

SIMONETTI, Eliana. **Por uma nova escola. Desafios do Desenvolvimento**. São Paulo, ano 2, n. 14, set, 2005. págs. 16-25.

SILVA, Rodrigo Freire de Carvalho e. O Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil e o Partido Socialista (PSCH) no Chile: A nova face da social-democracia latino-americana. **Política & Trabalho – Revista de Ciências Sociais**. N. 24. Abril de 2006. João Pessoa. Editora UFPB.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Carta ao povo brasileiro**. Junho de 2002.

SIMONETTI, Eliana. **Por uma nova escola**. Desafios do Desenvolvimento. São Paulo, ano 2, n. 14, set, 2005. págs. 16-25.

SOUZA, Paulo Renato. **O Fundeb pode ser um desastre**. Folha de São Paulo, 02/04/06. fl. 03.

SOUSA JÚNIOR, Luiz de. **Educação e Política – O projeto de educação do Partido dos Trabalhadores e a Constituinte de 1988**. João Pessoa: Editora Universitária, 1998.

SOUSA JÚNIOR, Luiz de. Sobre o financiamento da educação básica. In: **Formação do Pesquisador em Educação – Profissionalização docente, políticas pública, trabalho e pesquisa**. Maceió: EDUFA, 2007.

SOUSA JÚNIOR, Luiz de; ALVES; Giovanna C. Januário & PEREIRA, Maria A. Nunes. **Gestão e Financiamento da Educação Municipal – dois estudos de caso sobre os resultados iniciais do FUNDEF**. João Pessoa: UFPB, 2003.

TAPIA, Jorge. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: os desafios da construção institucional. In: DINIZ, Eli (org.). **Globalização, Estado e Desenvolvimento – Dilemas do Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação pública, sua organização e administração**. Rio de Janeiro, 1935.

Universidade Aberta do Brasil – UAB. **Sobre a UAB**. Extraído de http://uab.capes.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=111&Itemid=27>. Acesso em 12/08/2009.

VALOR Online. **Conae propõe 10% do PIB para educação até 2014**. Extraído de <https://conteudoclipppingmp.planejamento.gov.br/cadastrros/noticias/2010/4/1/conae-pr-opoe-10-do-pib-para-educacao-ate-2014>>. Acesso em 01/06/2010.

WEBER, Max. **Metodologia das Ciências Sociais – parte 2**. 2ª edição. São Paulo/Campinas: Cortez/Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1995.

WEBER, Silke. Profissionalização Docente e políticas públicas no Brasil. In: **Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 24, n. 85, pp. 1125-1154, dez. 2003.

XIMENES, Salomão. A execução orçamentária da educação no primeiro mandato do governo Lula e suas perspectivas. In: **Financiamento da Educação no governo Lula**, Coleção insumos para o debate. São Paulo, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2009.