

# **FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA: O “PANO DE FUNDO” DA POLÍTICA DE FUNDOS NO BRASIL**

**Fabício Aarão Freire Carvalho\***

FEUSP e ICED/UFGA/Brasil

fafc33@gmail.com

**Resumo:** Esta pesquisa bibliográfica e documental teve por objetivo analisar as características da política de fundos a partir das medidas regulamentadoras estabelecidas pelo FUNDEF/FUNDEB, buscando desvelar os princípios orientadores da lógica de financiamento da educação brasileira implantada durante a década de 1990 a partir do processo de reforma do Estado. A análise dos condicionantes da política de fundos nos ajudará, não apenas, a entender as razões da permanência dessa política, mais a revelar o pano de fundo, a entender as dificuldades históricas para ampliação dos gastos públicos em educação.

**Palavras-chave:** financiamento da educação; política de fundos; FUNDEF; FUNDEB.

## **INTRODUÇÃO**

Ao longo dos últimos anos foram estabelecidas várias mudanças à forma de gestão dos recursos públicos educacionais pelo FUNDEF e pelo FUNDEB. Apesar das modificações, a política de fundos permanece como principal mecanismo do Estado para “resolver” os problemas educacionais do país na atualidade e o foi em diferentes momentos históricos. Antes, contudo, de entrarmos nesta discussão, faz-se necessário esclarecer em termos conceituais o entendimento acerca do que estamos denominando de “política de fundos”. A partir do que se tem estabelecido em Lei e de estudos de pesquisadores da área, por “política de fundos” se entende toda e qualquer medida regulamentadora (leis, decretos, emendas) estabelecida pelo Estado no sentido de criar um mecanismo específico de financiamento que concentra recursos de diferentes procedências, com ou sem normas peculiares de aplicação, visando um fim específico (SAVIANI, 2008; GEMAQUE, 2004; Lei 4.320, 1964, art. 71).

A política de fundos não se dá no vazio, mas em condições históricas determinadas para atender as necessidades e interesses de um grupo de pessoas, numa dada sociedade. Vivemos em uma sociedade e sob um Estado capitalistas, cuja política econômica visa consolidar esta ordem favorecendo os interesses privados em detrimento dos interesses da coletividade, evidenciados dentre outras formas, através das políticas sociais, na qual estão situadas as políticas educacionais com sua política de financiamento por meio dos “fundos”.

Sendo assim, este artigo tem como objetivo analisar as principais características da política de fundos do país, buscando desvelar os princípios orientadores da lógica de financiamento da educação pública brasileira implantada durante a década de 1990 a partir dos processos de reforma pelo qual passou o Estado brasileiro. Esta análise nos auxiliará, não apenas, a entender as razões da permanência dessa política, mas a revelar o “pano de fundo”, a entender as dificuldades históricas para a ampliação dos gastos públicos em educação.

## **1- MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO**

Uma visão crítica do problema do financiamento da educação no Brasil exige um conhecimento mais ou menos preciso da estrutura sócio-econômica de nossa sociedade. Referimo-nos a um “conhecimento mais ou menos preciso” por que não é a intenção deste texto fazer uma consideração pormenorizada acerca do assunto, mas o de apenas explicitar algumas de suas características principais, uma vez que é considerado como pressuposto fundamental para a compreensão do objeto em estudo.

Há aproximadamente 300 anos vivemos sob o modo de produção capitalista, maneira pela qual a sociedade em que vivemos produz seus bens e serviços, os utiliza e os distribui (NETTO, 2008). O modo de produção de uma sociedade é formado por suas forças produtivas e pelas relações de produção existentes nessa sociedade. O conceito de modo de produção resume claramente o fato de as relações de produção serem o centro organizador de todos os aspectos da sociedade. O que caracteriza o modo de produção capitalista são as relações assalariadas de produção. Suas relações de produção baseiam-se na propriedade privada dos meios de produção pela burguesia, e no trabalho assalariado.

O fim principal desse modo de produção é o lucro e a expansão do capital e encontra-se dividido em duas classes sociais: a burguesia (proprietária dos meios de produção) e os trabalhadores assalariados (que possuem e vendem a força de trabalho em troca de salário). Segundo Mészáros, o sistema capitalista é orientado para a “expansão e movido pela acumulação”, portanto, como “sistema de controle sociometabólico, o capital é absolutamente irresistível enquanto conseguir extrair e acumular trabalho excedente” (2002, p. 100).

No processo de produção capitalista, o comando está nas mãos dos proprietários dos meios de produção e esse comando se reflete na superestrutura política, jurídica e ideológica, que se organiza visando o domínio da classe burguesa, detentora do poder

econômico, sobre o restante da população. Paro (2005) ao analisar este processo de produção percebeu que a “utilização racional de recursos” se faz sempre presente, quer pelo emprego econômico tanto dos recursos materiais, quanto do esforço humano coletivo, quer pela adequação desses recursos aos fins visados e,

Como o fim último da produção capitalista é a expansão do capital, pela produção e apropriação da mais-valia, a utilização racional dos recursos, ao visar tal fim, concorre para atender não aos interesses da população de modo geral, mas aos interesses daquela parcela da população detentora dos meios de produção; não ao interesse do homem, pensado em sentido genérico e universal, mas ao de alguns homens historicamente determinados, pertencentes à classe dos que têm o privilégio de possuir em suas mãos o poder econômico (...). (PARO, 2005, p. 54, 56)

Nesse contexto, a educação como parte da sociedade civil assume um papel importante no sentido de reproduzir, conservar ou promover uma determinada base econômica, de acordo com os interesses de uma classe social fundamental (PORTELLI, 1977; COUTINHO, 2007). Para Gramsci, a sociedade política ou o Estado, congrega o conjunto de atividades que dizem respeito à função de coerção, enquanto que a sociedade civil agrupa os organismos chamados “privados”, cuja função primordial é a de persuasão. No âmbito da sociedade política, a classe no poder utiliza os mecanismos de coerção estatal: as forças armadas, tribunais, legislação e a polícia para exercer seu domínio sobre os grupos sociais discordantes. Na esfera da sociedade civil, composta pelos meios de comunicação de massa, pela escola, pelas associações científicas e culturais, pelas igrejas, pelos sindicatos, associações profissionais e partidos políticos, busca-se o consenso espontâneo acerca da permanência da ordem estabelecida. (PORTELLI, 1977)

Contudo, conforme nos assegura Paro (2005) a educação pode contribuir para a transformação social na medida em que for capaz de servir como instrumento em poder dos grupos sociais dominados em seu esforço de superação da atual sociedade de classes.

Dentro desta mesma lógica de pensamento, Mészáros (2008) condena as mentalidades fatalistas que se conformam com idéia de que não existe alternativa a sociedade capitalista. Segundo este autor, pensar a sociedade tendo como parâmetro o ser humano exige a superação da lógica desumanizadora do capital, que tem no individualismo, no lucro e na competição os seus fundamentos principais. Apesar de, nos últimos 150 anos de educação institucionalizada, ela ter servido aos propósitos de fornecer os conhecimentos e o pessoal necessário à máquina produtiva em expansão do sistema capitalista e ter gerado e transmitido um quadro de valores que legitimam os interesses dominantes, em contraposição a este tipo de educação, Mészáros também nos fala de uma outra, orientada ao desenvolvimento contínuo

da consciência socialista e que deve andar de mãos dadas com a luta por uma transformação radical do atual modelo econômico e político hegemônico. Romper com a lógica do capital na área da educação, segundo Mészáros, significa substituir as formas onipresentes e profundamente enraizadas de internalização, cumprida pela educação atual, por uma alternativa de educação mais abrangente, emancipadora, capaz de formar o indivíduo consciente, que lute por uma ordem social qualitativamente diferente. Para ele, educar não é a mera transmissão de conhecimentos, mas conscientização; é construir, libertar o ser humano das cadeias do determinismo neoliberal.

Entendida desta forma, a educação pode se revelar como fator de transformação social na medida em que

A classe revolucionária se apodera da ciência, da tecnologia, da filosofia da arte, em fim, de todas as conquistas culturais realizadas pela humanidade em seu desenvolvimento histórico e que hoje se concentram nas mãos da minoria dominante. Esse saber, ao ser apropriado pela classe dominada, serve como elemento de sua afirmação e emancipação cultural na luta pela desarticulação do poder capitalista e pela organização de uma nova ordem social. (PARO, 2005, p. 105)

Contudo, isso não significa que a educação, através da instituição escolar formal, desempenhe um papel espontaneamente revolucionário em nossa sociedade. Pelo contrário, como qualquer instituição que integra determinado sistema hegemônico, ela procura atender, em primeiro lugar, aos interesses do capitalismo, tanto em termos estruturais quanto superestruturais. Em termos estruturais, na medida em que fornece a grande maioria das pessoas uma educação mínima para o exercício de uma função no campo da produção e ter um lugar no mercado de trabalho. E em termos superestruturais na medida em que esta (a educação escolar) funciona como mecanismo de disseminação da ideologia da classe dominante. Mas, como espaço de contradição e disputa, a educação escolar ao mesmo tempo em que promove a adesão das massas aos interesses da burguesia, permite também que os mesmos possam “enxergar de modo mais claro os seus próprios interesses de classe, passando a lutar por eles e a opor-se aos interesses da classe dominante”. (PARO, 2005, p. 108)

Nesse sentido Frigotto (1989) ressalta que, embora o capital em seu relativo grau de autonomia, não dependa diretamente da educação escolar formal para seu desenvolvimento, não é possível negar que, em seu percurso dialético, ela ora reforce, ora negue conhecimentos e valores que contribuem para fortalecer ou minar as bases da produção capitalista.

Em função disso, segundo Paro (2005), ocorre o “(des)interesse” da classe no poder em garantir uma educação pública de qualidade para todos e em resolver os seus graves problemas. Este “(des)interesse” da classe dominante pela educação, obviamente, é camuflado e nos revela um aparente paradoxo. Enquanto no discurso de governantes e empresários ela é declarada prioridade, esta não tem se materializado em uma política de financiamento que vise a ampliação dos gastos públicos que garantam uma educação de qualidade. Na avaliação deste autor, este “(des)interesse” pode ser observado pela **quantidade limitada de recursos destinados ao setor educacional**.

Apesar de Paro (2005), em suas análises, ter se referido ao modo de produção capitalista especificamente, a ausência ou a quantidade limitada de recursos para o setor educacional, também é percebida em diversos momentos históricos, quando o país vivenciou outros modos de produção<sup>1</sup>. O exame acerca da educação escolar formal ao longo da história, à luz do que alguns autores (PINTO, 2000; MONLEVADE, 2001; VIEIRA, 2003) têm escrito sobre a política educacional e seu financiamento, permite-nos constatar que a educação desde a sua origem, esteve atrelada aos interesses econômicos da classe dominante e do Estado. Contudo, em que pese sua importância para o desenvolvimento dos interesses econômicos do modo de produção vigente e do Estado, este tem sido irresponsável ou completamente omissivo no seu financiamento.

Durante o Brasil colônia, o financiamento da educação ficou sob a responsabilidade exclusiva dos jesuítas embora estivesse diretamente ligada à política colonizadora dos portugueses realizando a conversão dos indígenas em mão-de-obra escrava para o trabalho na colônia. Com a expulsão dos jesuítas do Brasil, tentou-se promover a educação pública estatal, financiada através do subsídio literário<sup>2</sup>, considerado como o primeiro Fundo dirigido exclusivamente para a educação.

No período Republicano, os “fundos para a educação aparecem entre as formulações mais relevantes do Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932 com Anísio Teixeira” (LIMA, 2005). Com a Constituição Federal de 1934<sup>3</sup>, inaugurou-se um momento do financiamento que se estende até os dias atuais, em que definiu-se percentuais mínimos de recursos tributários a serem aplicados na educação. Em 1946 Anísio Teixeira apresenta a proposta de constituição de um Fundo de Educação Municipal voltado exclusivamente ao ensino primário. Entretanto, como esta proposta se mostrava ambiciosa demais para a época, no que se refere a exigir do Estado maior compromisso financeiro e descentralização da gestão dos recursos para os conselhos, a mesma “sofreu várias restrições no que tange a estes aspectos” (GEMAUQUE, 2004).

Em 1954 foi criado o Fundo Nacional do Ensino Médio por meio do Decreto nº 2.342 e em 1961, foi criado o Fundo Nacional do Ensino Superior por meio da LDB. nº 4.024/61. Durante o Governo Militar em 1968, foi criado também o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Esses fundos não criaram nenhum tributo específico para a educação, constituindo-se basicamente por dotações orçamentárias e percentuais mínimos de impostos. Foi um período de grande proliferação dos “fundos”, chegando ao ponto de, no ano de 1978, existirem 23 só para área da educação (PINTO APUD GEMAQUE, 2004).

Mais recentemente, a partir da década de 1990, o Governo Federal através do MEC vem implementando políticas educacionais que visam a compressão dos gastos públicos (SAVIANI,1999). Em tempos neoliberais, em que pese a importância da educação como instrumento impulsionador do desenvolvimento econômico do sistema capitalista, a política de fundos, através do FUNDEF e do FUNDEB, ainda permanece presente no cenário brasileiro como principal forma de financiamento da educação. Que fatores justificam a sua permanência? Uma análise das principais características destes “fundos”, bem como do processo de reforma pelo qual passou o Estado durante a década de 1990, nos ajudará a chegar a uma resposta.

## **2- A REFORMA DO ESTADO E PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA DE FUNDOS NO BRASIL A PARTIR DA DÉCADA DE 1990**

As análises feitas até o momento permitem-nos afirmar que o Estado brasileiro historicamente não tem demonstrado interesse e tão pouco compromisso com os interesses sociais e educacionais da classe trabalhadora e, conforme verificaremos a seguir, o processo de reforma pelo qual passou nos inícios dos anos 1990 só ampliou este descaso. O Estado Brasileiro, embora não seja um bloco monolítico e reflita contradições e divergências em suas várias frações, como todo Estado capitalista, está estruturado para atender principalmente aos interesses da classe dominante. Como se não bastasse isso, o Estado brasileiro historicamente vem apresentando particularidades assentadas no forte patrimonialismo, no autoritarismo exacerbado, na impermeabilidade às demandas das classes populares e mais recentemente, em uma subordinação aos centros hegemônicos do capitalismo (DAVIES, 2008).

A reforma do Estado, iniciada em 1995, com o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), estabelece mudanças na ordem econômica, nos direitos sociais, nos sistemas político, judiciário e tributário, produzindo efeitos imediatos sobre a vida dos cidadãos. Esta

reforma, baseada no que se encontra estabelecido pelo *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado- PDRAE* apresentado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), aprovado em novembro de 1995 pela Câmara e pelo Conselho da Reforma do Estado, apresentou um diagnóstico da “crise” do Estado; definiu os objetivos, estabeleceu diretrizes para a reforma da administração pública e criou condições para uma reconstrução da administração vigente em “bases modernas e racionais, visando prepará-lo para o cenário globalizado e seus desafios” (BRASIL, 1995, p. 9-10).

O processo de Reforma atingir os objetivos do neoliberalismo<sup>4</sup>, estabelecendo um modelo de Estado Gerencial em oposição ao Estado patrimonialista que dominou a Administração Pública do Brasil no último século, caracterizado pela presença de poder muito concentrado, exagerada burocratização, nepotismo, empreguismo, excesso de cargos de confiança e desmedido controle político. A estratégia apontada pelo projeto de reforma, é a de redefinir seu modo de intervenção na economia, “resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas” (BRASIL, 1995, p. 16).

De acordo com o documento aprovado pelo MARE, a reforma do Estado deve redefinir o papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, para apenas regular esse desenvolvimento. Reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado (BRASIL, 1995, p. 17). Através destas medidas o Estado reduz seu papel como responsável direto pelas políticas sociais, mas garante sua atuação como “gerenciador” ou regulador destes, dos quais destacamos os serviços voltados para a área social, educação e saúde (BRASIL, 1995, p. 18).

Ao contrário do que foi difundido pelo documento da Reforma, as análises de Peroni nos revelam perspectivas nada animadoras para o setor social. Pois, como bem podemos notar esta reforma prevê apenas o **aumento da eficiência** dos serviços financiados pelo Estado e não a **ampliação dos recursos** para este setor, pois são consideradas, pelo MARE, serviços não-exclusivos do Estado e, assim sendo, de propriedade pública não-estatal ou privada (2003, p. 60)

Conforme o documento, o Estado deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, para fortalecer-se na função de regulação desse desenvolvimento, pois, o fato de ter no passado assumido funções diretas de execução a fim de atingir aos objetivos sociais e econômicos, engendraram distorções e ineficiências que justificaram a reforma em andamento que visa precipuamente privatizar e terceirizar os serviços educacionais (Brasil, 1995, p. 17,18).

Além da privatização o documento faz referência a terceirização, como estratégia de reforma do Estado, que segundo Bresser Pereira “é o processo de transferir, para o setor privado, serviços auxiliares ou de apoio” (PEREIRA, 1997, p. 07). São instrumentos estratégicos contidos no plano de reforma que, nas estrelinhas, nos revelam o que de fato o modelo gerencial de Estado está querendo: “passar para a sociedade tarefas que deveriam ser suas, principalmente no âmbito de políticas sociais” (PERONI, 2003, p. 63).

Trata-se na verdade da implementação da política neoliberal de “desoneração do Estado, que procura transferir determinadas funções para o nível local como passo para a privatização, num processo perverso de descentralização e neolocalismo” (TEIXEIRA, 2002, p. 50). Assim longe de significar mais recursos para a educação, este projeto de reforma busca racionalizar recursos diminuindo o papel do Estado no que se refere às políticas sociais e conseqüentemente tornando-o máximo para o capital.

Esta postura do Governo, de “racionalidade financeira” com os gastos públicos na implementação das políticas públicas educacionais, está em fina harmonia com o pensamento neoliberal. É um princípio (racionalidade financeira) que se fará refletir em todo arcabouço legal voltado para o campo educacional aprovado a partir de então (LDB nº 9.394, Lei 9.424/1996, nº 10.172/2001, Lei nº 11.494/2007). Contudo, para efeito deste estudo, centraremos nossas análises apenas no FUNDEF e no FUNDEB.

## **2.1- CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA DE FUNDOS: O FUNDEF E O FUNDEB EM DEBATE**

O FUNDEF foi implantado no Estado do Pará em 1º julho de 1997 e nos demais Estados da Federação, mais o Distrito Federal, em 1º de janeiro de 1998. Foi criado pela Emenda Constitucional nº14/1996 e regulamentado pela lei 9.424/1996. Seu prazo legal de existência de dez anos terminou no final do ano de 2006. Caracterizava-se por ser um fundo de natureza contábil que, além de articular os três níveis de governo (Federal, Estadual, Municipal) e incentivar a participação da sociedade através dos conselhos, buscava garantir o mínimo de recursos financeiros necessários para se alcançar a melhoria da qualidade do ensino fundamental em todo o país de forma igualitária; investir na manutenção e desenvolvimento do ensino; valorizar o profissional do magistério e diminuir as desigualdades regionais existentes no país e no âmbito de cada unidade de federação.

Contudo teve uma trajetória histórica marcada por alguns aspectos positivos e outros negativos. O FUNDEF contribuiu para a ampliação do atendimento do Ensino Fundamental, deixando, porém, uma grande quantidade de crianças e jovens em idade

escolarizável à margem da educação infantil e do ensino médio (GEMAQUE, 2004; ARELARO, 1999; DAVIES, 1999; PINTO, 2002).

Segundo Fernandes (2005), os problemas provocados pelo FUNDEF no atendimento dos três níveis de ensino que compõem a Educação Básica decorrem da ausência de uma política que contribua para a indistinta universalização do atendimento, sustentada por mecanismos que assegurem a melhora qualitativa do ensino oferecido e a valorização dos profissionais da educação. Com a intenção de preencher esta lacuna, surge no cenário nacional, o FUNDEB, como política de fundo que pretende democratizar e garantir o acesso a Educação Básica.

Embora os debates acerca de sua criação remontem a esta data, o FUNDEB aparece oficialmente no cenário nacional, através da Emenda Constitucional nº 53 de 19 de dezembro de 2006 regulamentado pela Lei 11.494 de 20 de junho de 2007, como uma política de fundo de maior abrangência, que pretende superar as limitações e todos os problemas provocados e não resolvidos pelo FUNDEF, tais como: o seu impacto negativo sobre a educação de infantil e sobre a Educação de Jovens e Adultos, a precariedade do sistema de avaliação e controle de seus recursos, bem como a inexpressiva valorização do Magistério.

Assim como o FUNDEF, o FUNDEB é provisório, com prazo de vigência de 14 anos – até 31 de Dezembro de 2020 - (Lei 11.494/2007, Art.48º) e com o mesmo mecanismo de distribuição dos recursos, baseado na captação de recursos de Estados e Municípios, além da complementação da União, e redistribuição dos mesmos, no âmbito de cada Estado e seus Municípios (Art.1º; art. 3º), de acordo com o número de matrículas da Educação Básica (Art.4º).

Como instrumento de concretização da política educacional de universalização do ensino fundamental, o FUNDEF entre outras coisas modifica o regime de colaboração entre a União, os Estados e Municípios. A estas duas últimas esferas administrativas e ao DF, caberia a aplicação de 60% do percentual constitucional mínimo de 25% de algumas fontes de receita no ensino fundamental. Seriam 15% do ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços), FPE (Fundo de Participação dos Estados), FPM (Fundo de Participação dos Municípios), IPI exportação (Imposto sobre Produtos Industrializados e exportados) e a compensação financeira prevista pela lei complementar 87/96 (Lei Kandir). A União caberia apenas complementar os recursos do fundo, sempre que, em cada Estado e no DF, seu valor por aluno ano não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Uma consideração descompromissada sobre a composição dos recursos do FUNDEF levar-nos-ia facilmente a concluir que o governo federal, de fato estaria priorizando

este nível de ensino. Mas, se voltamos nossa atenção para o FUNDEF com um olhar mais atento, visto através das “lentes” de autores da área do financiamento da educação (MONLEVADE, 1998; DAVIES, 1999; ARELARO, 1999, 2004; PINTO, 2002 e RAMOS, 2003) passamos a perceber que a prioridade ao ensino fundamental alegada pelo governo, é mais retórica do que prática, efetivamente. O FUNDEF, não trouxe recursos novos para o sistema educacional brasileiro como um todo, ele apenas redistribuiu, em âmbito estadual, entre o governo estadual e os municipais, uma parte dos impostos que já eram vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) com base no número de matrículas no Ensino Fundamental Regular.

Monlevade, ao fazer uma análise criteriosa a respeito do FUNDEF, sua Emenda e Lei, chama nossa atenção para o “descompromisso” e “desresponsabilização” da União quanto ao ensino fundamental. Segundo este autor, a política de FHC visava conter o aumento de qualquer despesa com a educação. Segundo a cartilha do Banco Mundial, o Brasil já tem recursos suficientes para a educação: só não está sabendo administrá-los. O fundo é o grande avanço na “racionalização dos gastos”, com parcimônia e equidade. (MONLEVADE, 1998, p. 24)

Um outro fator negativo a respeito do FUNDEF e do descompromisso do governo federal, salientado por Arelaro (1999) no artigo em que faz uma avaliação do primeiro ano de execução do FUNDEF, e ratificado por Pinto em um estudo em que avalia os dois períodos de gestão de FHC, é o não cumprimento por parte do governo FHC na forma de cálculo do valor mínimo a ser gasto por aluno, constante na lei 9.424/96. Com isso, calcula-se, o ensino fundamental deixou de receber cerca de 10 bilhões de reais de recursos federais desde 1998 (2002, p.4).

Ramos, ao fazer seus estudos e análises acerca do FUNDEF e do financiamento da educação durante a década de 1990, revelou que a prioridade a educação alardeada pelo discurso oficial do governo federal da época não foi acompanhada por uma política de ampliação dos investimentos públicos em educação mesmo dispondo de receitas crescentes durante a segunda metade da década. Segundo a autora, o que de fato se priorizou foi o pagamento dos encargos da dívida pública com os organismos internacionais de financiamento. Para o setor educacional “houve declínio na ordem de 46% durante o período de 1995 a 1999 dos gastos com MDE e redução dos recursos provenientes do salário-educação”. Ainda segundo a autora, a criação do FUNDEF garantiu apenas uma redistribuição dos montantes de recursos, “não aumentando a sua disponibilidade para a educação”, nem por parte dos Estados e Municípios, que continuam obrigados a investir o

mesmo percentual, nem por parte da União, que vem apenas deslocando recursos dos outros níveis de ensino para o ensino fundamental (2003, p.302).

As análises feitas a partir de pesquisas disponíveis (ARELARO, 2007; DAVIES, 2008) revelam que o FUNDEF, durante os seus dez anos de vigência, não contribuiu para a elevação dos gastos do governo Federal em Educação e tão pouco para elevação do investimento em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) do país, conforme podemos constatar observando tabela 1.

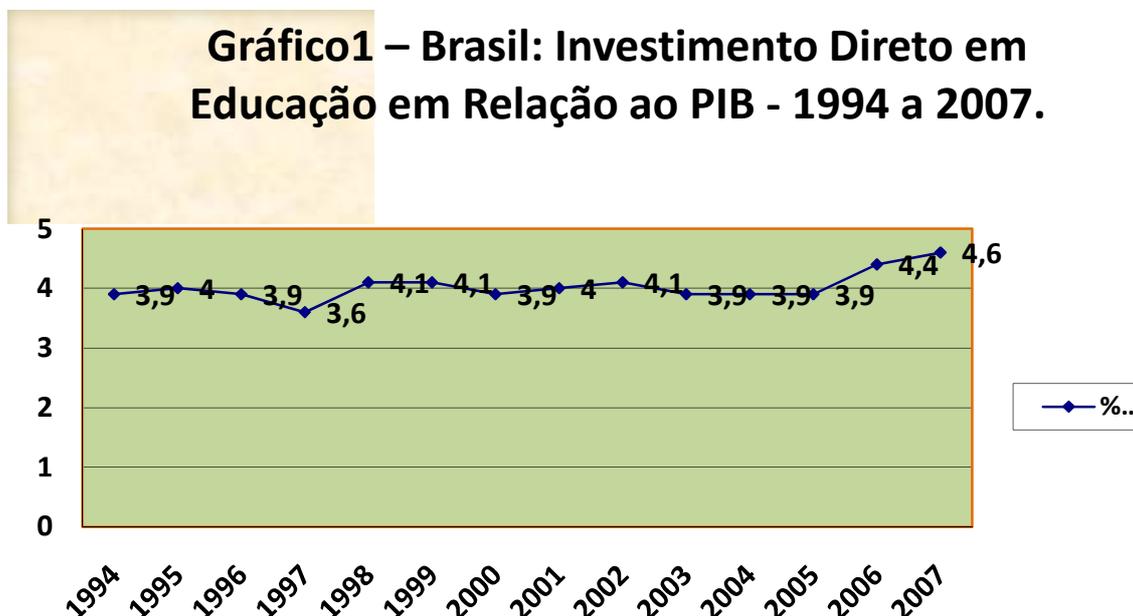
**Tabela 1 – Brasil: Investimento Direto em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB) - 1994 a 2007.**

ANOS	BRASIL													
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
%	3,9	4,0	3,9	3,6	4,1	4,1	3,9	4,0	4,1	3,9	3,9	3,9	4,4	4,6

Fonte: Inep/MEC. 1994-2007

Ao centrarmos nosso olhar ao conjunto de dados correspondentes ao período de vigência legal (1996) e obrigatória (1998) do FUNDEF (até 2006) e o fato de, grande parte deste mesmo período corresponder ao primeiro e segundo mandatos de FHC (1995 a 2002), vamos perceber uma estagnação dos gastos/investimentos em educação em relação ao PIB, conforme pode ser melhor visualizado por meio do gráfico 1.

**Gráfico1 – Brasil: Investimento Direto em Educação em Relação ao PIB - 1994 a 2007.**



Através de uma análise estatística mais detalhada acerca dos números apresentados tanto na tabela 1 quanto no gráfico1, é possível perceber o menor investimento/gasto em relação ao PIB (3,6%), o maior (4,6%) e a amplitude de variação (que

não pode ser entendida como crescimento) foi de apenas 1,0%. Contudo, se levarmos em conta a série histórica toda, visando identificar o seu crescimento, vamos chegar ao mísero valor de 0,7% de “crescimento” do investimento/gasto em educação em relação ao PIB durante um período de 14 anos! Um olhar mais atento visando realçar o que há de mais essencial nos dados, revela também que, durante 6 anos, o valor dos investimentos/gastos em educação em relação ao PIB sofreu queda ou permaneceu estagnado no valor de 3,9%. Estes números ratificam as afirmações realizadas pelos pesquisadores da área já mencionadas neste texto, de que o FUNDEF não trás recursos novos para a educação, ele apenas redistribui os já existentes em obediência a lógica neoliberal de racionalização financeira dos gastos públicos em educação.

Como bem podemos perceber o Governo Lula (2003-2006; 2007-2010) apesar das críticas ao seu antecessor dá continuidade a política neoliberal, mantendo os investimentos/gastos educacionais em relação ao PIB bem abaixo do percentual mínimo de 8,0% a 10% necessários para a garantia de uma educação de qualidade para todos e implantou o FUNDEB que, como o FUNDEF

É um mecanismo com traços neoliberais, pois propõe basicamente uma redistribuição, entre governo estadual e as prefeituras, de uma parte significativa (20%) dos recursos já vinculados constitucionalmente à educação, com base nos critérios de número e tipo de matrículas na educação básica, com pouco acréscimo de recursos novos (a complementação federal), equivalente a 5% do total da receita do FUNDEB em 2007. Em outras palavras, o FUNDEB é mais uma proposta de racionalização dos gastos públicos segundo uma lógica quantitativa e se baseia no pressuposto de que os recursos são suficientes, porém mal distribuídos entre os governos. (DAVIES, 2008, p. 9)

Os recursos do FUNDEB são oriundos dos mesmos impostos que compunham o FUNDEF mais o IPVA, ITR, ITCM (Lei 11.494/2007, Art. 3º, incisos I a IX §§ 1º e 2º). Sua implantação ocorreu de forma gradual, alcançando no ano de 2009 o percentual definitivo de 20% destes impostos. Além do percentual de impostos, os recursos deste fundo contam também com uma complementação da União (apenas para os Estados que não alcançarem o valor mínimo nacional) e com rendimentos financeiros obtidos com a receita do fundo (Lei 11.494, 2007, art. 3º e 4º). Sua principal fragilidade reside no fato de trazer poucos recursos novos para o sistema educacional como um todo. Os mesmos não foram ampliados na mesma proporção de sua abrangência em termos de alunos de outras etapas e modalidades de ensino da Educação Básica. Segundo Saviani (2008), enquanto o montante do fundo elevou-se de R\$ 35 bilhões para cerca de R\$ 48 bilhões em 2008, evidenciando um percentual de aumento em

torno de 36%, a quantidade de alunos atendidos pelo FUNDEB aumentou em 56,6%, o que nos permite afirmar que, na verdade, houve uma diminuição de investimentos e não um aumento como vem sendo divulgado.

Na avaliação de Davies (2008) o FUNDEB está longe de se configurar como uma solução para os males do FUNDEF pelas seguintes razões: 1 – Trás poucos recursos novos para o sistema educacional como um todo; 2- Estabelece um padrão de qualidade vago e contraditório; 3 – Estabelece uma complementação federal muito pequena; 4 - Favorece creches, pré-escolas e instituições de educação especial privada; 5 – Os 60% do FUNDEB não garantem a valorização dos profissionais do magistério.

### **3 - APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS**

Como bem podemos perceber a forma como nossa sociedade está organizada, sob um Estado capitalista/neoliberal, e o papel que cumpre a educação, efetiva e potencialmente nessa sociedade, se configuram como “pano de fundo” para nossa compreensão acerca dos problemas educacionais e da permanência da política de fundos como principal instrumento de financiamento da educação no país.

O Estado tem se mostrado mínimo quando se trata do financiamento, da destinação de mais recursos para o setor educacional, tal qual a prática política e administrativa implementada pelo Estado Português em sua medida de “desresponsabilização” pela educação pública da colônia”. Uma das evidências do menosprezo do Estado à educação nacional pode ser encontrada na estrutura de financiamento que permeou toda a sua história: o financiamento da educação nunca foi efetivamente concebido a partir das necessidades reais de seus alunos. Ao contrário, fundamentada em princípios neoliberais, sempre foi estabelecida uma quantidade mínima de recursos e, a partir dele, definido quais setores, níveis, modalidades e segmentos sociais seriam priorizados. Esta lógica perversa de racionalização dos gastos não favoreceu a concretização de uma educação pública de qualidade.

É uma postura que reflete a lógica da “racionalidade financeira”, recomendada por organismos internacionais de financiamento (Banco Mundial), iniciada pelo governo FHC e continuada pelo governo Lula, conforme evidenciado pela permanência da política de fundos como estratégia para não ampliação dos gastos públicos em educação.

Ao analisarmos com atenção este conjunto de elementos, aliado as reflexões propostas por Anísio Teixeira (1997) de que “*as necessidades educativas de um povo não se resolvem com leis, mas com a disposição de dar mais recursos...*” e por Melchior (1987)

sobre a “*necessidade de reorientar o sistema de decisão política e econômica*” de nossa sociedade para a “*implementação de medidas eficazes para resolver os problemas de financiamento da educação*” no país, é possível constatar que estamos diante de um grande desafio a ser resolvido, que é o de romper com a lógica do capital se, de fato, quisermos contemplar a implementação de uma política de financiamento diferente da atual política de fundos, e capaz de resolver os graves problemas da educação.

\*Atualmente é Doutorando em Educação pela FEUSP/USP e Professor Assistente ICED/UFPA.

<sup>1</sup> Segundo Monlevade (2001) existe uma enorme discussão sobre que tipo de modo de produção era vigente no Brasil colonial, se capitalista, se feudal ou escravista (...). Contudo, não pretendemos resolver aqui esta polêmica. O mais importante a ressaltar é que, enquanto os Espanhóis fundavam escolas e Universidades em suas colônias, os reis portugueses decidiram fazer do Brasil uma “*educação sem escolas e sem despesas*” (p. 19).

<sup>2</sup> Em 1772 é decretado o Alvará da lei (carta régia de 10/11/1772) que regula a cobrança do subsídio literário sobre a venda de carnes e de bebidas alcoólicas (Pinto, 2003, Monlevade, 2001).

<sup>3</sup> Esta vinculação é revogada pela Constituição de 1937, retomada pela Constituição de 1946, que no artigo 169 aumenta para 20% a vinculação de recursos a serem aplicados pelos municípios à educação e é novamente revogada pela constituição de 1967. É restabelecida com a EC João Calmon em 1983 que fixou o percentual mínimo de 13% para a União e 25% para Estados, Distrito Federal (DF) e Municípios. A Constituição Federal (CF) de 1988 manteve o percentual de 25% para Estados, DF e Municípios e ampliou o valor do percentual da União e 13% para 18% (DAVIES, 2008)

<sup>4</sup> O Neoliberalismo apresenta-se tanto nos países desenvolvidos, como naqueles que se encontram em desenvolvimento como pensamento único e incontestável da realidade social, como única forma de interpretação do mundo capaz de dar conta da fase globalizada, pela qual vem passando a sociedade. No Brasil tem seu início na década de 1990, com Fernando Collor de Melo. Este governo, seguindo de perto o ideário neoliberal, propõe para a esfera política a diminuição do intervencionismo estatal na economia e na regulação do mercado. Para a esfera social, a redução dos gastos públicos através das privatizações e das terceirizações dos serviços sociais. Para o setor educacional, vem sendo implementada uma política de contenção dos gastos públicos. Sob a égide neoliberal, a educação é vista como mercadoria, e deve estar voltada para a formação do consumidor, para a preparação do indivíduo para o mercado de trabalho.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ARELARO, L. R. G. **Fundef: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação** – Caxambú – MG: ANPED, 2007.

ARELARO, L. R. G. **Os Fundos Públicos no Financiamento da Educação - O Caso FUNDEB: Justiça Social, Equívoco Político ou Estratégia Neoliberal?** Livre docência - São Paulo: FEUSP, 2004.

ARELARO, L. R. G. **Financiamento e Qualidade da Educação Brasileira: algumas reflexões sobre o documento “Balço do Primeiro ano do FUNDEF** IN DOURADO, L. F. (ORG.) Financiamento da Educação Básica – Goiânia - GO: Editora UFG, 1999.

ARELARO, L. R. G. **Políticas de Fundo na Educação: duas posições** IN: LIMA, M. J. R e DIDONET, V. FUNDEB: avanços na universalização da educação básica. – Brasília: INEP, 2005.

BRASIL, **Constituição Federal de 1988**. 2ª ed. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

BRASIL, **Lei 9.424, 1996** (dispõe sobre o FUNDEF).

BRASIL, **Lei 9.394, 1996** (dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 53, de 19/12/06.**

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.494, de 20/07/07.**

\_\_\_\_\_. **Lei 4.320, 1964** (Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do DF)

COUTINHO, C. N. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político.** – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

DAVIES, N. **O FUNDEF e o Orçamento da Educação: desvendando a caixa preta.** Campinas: Autores Associados, 1999.

\_\_\_\_\_. **FUNDEB: a redenção da educação básica?** Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

FERNANDES, F. das C. **Do FUNDEF ao FUNDEB: mudança e avanço** IN: LIMA, M. J. R.(Org.) **FUNDEB: dilemas e perspectivas.** – Brasília: edição independente, 2005.

FRIGOTTO, G. **A produtividade da Escola improdutiva: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista.** São Paulo:Cortez, Autores Associados, 1989.

GEMAQUE, R. M. **O Financiamento da Educação. O FUNDEF no Estado do Pará: Feitos e Fetiches.**São Paulo – SP, 2004, 370p. (Tese de Doutorado, USP/FEUSP).

GOUVEA, F. **A Educação pelos Fundos: do Subsídio Literário ao Fundo de Valorização do Magistério.** Dissertação de Mestrado, 1998

LIMA, M. J. R. **Origem dos Fundos para a Educação: breve histórico** IN: LIMA, M. J. R e DIDONET, V. **FUNDEB: avanços na universalização da educação básica.** – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005.

MESZAROS, I. **Para além do capital.** São Paulo: Boitempo Editorial; Editora da UNICAMP, 2002, p. 94-106; 605-629 e 1079-1090.

MESZAROS, I. **Educação para além do capital.** São Paulo: Boitempo Editorial; Editora da UNICAMP, 2008

MELCHIOR, J. C. de A. **O Financiamento da Educação no Brasil.** – São Paulo: EPU, 1987.

MONLEVADE, J. **O FUNDEF e seus Pecados Capitais.** 2ª edição- Ceilândia -DF: Idea Editora, 1998.

MONLEVADE, J. **Educação Pública no Brasil: contos e descontos.** – Brasília – DF: Idea Editora, 2001.

MELCHIOR, J. C. de A. **O Financiamento da Educação no Brasil.** – São Paulo: EPU, 1987.

NETTO, J. P. **Economia Política: uma introdução crítica.** – São Paulo: Cortez, 2008.

PARO, V. H. **Administração escolar: Introdução crítica.** – São Paulo: Cortez, 2005.

PINTO, J. M. R. **Um Fundinho chamado Fundão.** IN DOURADO, L. F. (ORG.) Financiamento da Educação Básica – Campinas, SP: Autores associados; Goiânia - GO: Editora da UFG, 1999.

\_\_\_\_\_ **Financiamento da Educação no Brasil: Um balanço do governo FHC (1995-2002).** Educação e Sociedade, Setembro de 2002, Vol. 23, nº 80, p. 108-135.

\_\_\_\_\_ **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas.**- Brasília: Plano, 2000.

\_\_\_\_\_ **Relatório do Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação.** IN Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, V. 82 –MEC/INEP, 2003 (p. 117 a 136)

PORTELLI, H. **Gramsci e o bloco histórico.** – Rio de Janeiro: Paz e terra, 1977.

RAMOS, A. M. P. **O financiamento da Educação brasileira no contexto das mudanças político-econômicas pós-90.** – Brasília: Plano Editora, 2003.

SAVIANI, D. **Da nova LDB ao FUNDEB: por outra política Educacional.** – Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

TEIXEIRA, A. **Educação para a Democracia.** – Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.