

**UNIVERSIDADE METODISTA DE PIRACICABA
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA
EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: DO FUNDEF
AO FUNDEB**

MARISA ROSSINHOLI

**PIRACICABA, SP
(2008)**

POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: DO FUNDEF AO FUNDEB

MARISA ROSSINHOLI

ORIENTADOR: PROF. DR. CLEITON DE OLIVEIRA

**Tese apresentada à Banca
Examinadora do Programa de Pós-
Graduação em Educação da UNIMEP
como exigência parcial para obtenção
do título de Doutor em Educação.**

**PIRACICABA, SP
(2008)**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Cleiton de Oliveira (Orientador)
Universidade Metodista de Piracicaba-
UNIMEP

Prof.
Dr. José Marcelino de Rezende Pinto
Universidade de São Paulo – USP/Ribeirão
Preto

Prof. Dr. José Murari Bovo
Universidade Estadual Paulista –
UNESP/Araraquara

Prof^a. Dr^a. Raquel Pereira Chainho Gandini
Universidade Metodista de Piracicaba –
UNIMEP

Prof. Dr. Valdemar Sguissardi
Universidade Metodista de Piracicaba -
UNIMEP

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as pessoas que contribuíram direta ou indiretamente para a realização deste trabalho. Em especial, agradeço:

Aos meus pais, Agenor Rossinholi e Maria Vitória F. B. Rossinholi, e minha irmã Elisa Rossinholi, pelo apoio e estímulo, no decorrer não somente deste trabalho, mas em toda a jornada acadêmica;

Ao meu namorado, Almir de Souza Leão Neto, pela compreensão e apoio;

Aos amigos da Universidade Metodista de Piracicaba – UNIMEP-Lins - pelo apoio e incentivo ao ingresso neste programa e durante o período de realização dos créditos; em especial, agradeço aos amigos Luiz Carlos Spiller Pena, Wilton Carlos Silva, Luciana Moreira e Laura Avezum;

Aos amigos do Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM - que conviveram estes dois últimos anos comigo e com minha tese; em especial: ao Prof. Márcio Teixeira, Andréia de Abreu e Vânia Érica;

Aos colegas de “turma” de Doutorado pelo excelente convívio nestes anos, em especial a Regina Habib, Luiz Koritiake, Cíntia Bernal e Márcia Siervi;

Às minhas amigas, Renata Bonini, Fabiana Christovan, Janaina Cintra e Ana Cláudia Borges pelos anos de amizade e compartilhamento das dificuldades, cada uma em suas áreas e em seus doutorados;

Ao Prof. Cleiton de Oliveira pelo estímulo e confiança dedicada a meu trabalho nestes anos de doutorado, e também pela excelente orientação e atenção dispensada em todo o processo, sem o que não teria concluído este trabalho;

Ao Prof. José Marcelino Rezende Pinto pela leitura criteriosa e importantes sugestões por hora da banca de qualificação;

À Profa. Raquel Pereira Chainho Gandini pelas importantes contribuições na banca de qualificação e pelo estímulo e confiança nestes anos de Doutorado;

Ao PPGE da UNIMEP e ao seu corpo docente pela oportunidade de realizar meu doutorado na área de educação e pelo aprendizado obtido.

Nenhum outro dever é maior do que o da reconstrução educacional e nenhuma necessidade é mais urgente do que a de traçar os rumos dessa reconstrução e a de estudar os meios de promovê-la com a segurança indispensável para que a escola brasileira atinja os seus objetivos.

Anísio Teixeira, 1956

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

RESUMO

Nesta pesquisa analisa-se o financiamento da educação no Brasil, verificando como o mesmo se deu historicamente, a participação do Setor Público e os elementos que levaram à implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF e por que se apresentou na agenda das discussões a proposta de um fundo mais abrangente. Desde a aprovação do FUNDEF, criado em 1996, têm-se discutido ganhos, problemas e necessidades de modificações na sistemática aprovada. A alteração ou continuidade do FUNDEF precisava de nova Emenda Constitucional, uma vez que o fundo foi aprovado para um período de 10 anos, compreendendo os anos de 1997 a 2006. Assim, várias Propostas de Emenda à Constituição – PECs foram apresentadas neste período. O objetivo desta pesquisa é discutir o financiamento da educação básica, analisando seu desenvolvimento histórico e alguns impactos da criação, implantação e vigência do FUNDEF para os projetos de substituição do mesmo apresentados no período de sua vigência, discutindo conteúdo e tramitação das PECs que culminaram na proposta e aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, bem como os principais elementos de discussão para sua aprovação. Para a realização da pesquisa utiliza-se a análise bibliográfica e a documental. A pesquisa bibliográfica foi realizada por meio de levantamento, seleção e estudo de diversas pesquisas sobre o financiamento da educação no Brasil; a documental concentra-se nas propostas que tramitaram de 1997 a 2006, relacionadas através de pesquisa na Câmara e Senado Federal, análise dos censos educacionais e da legislação. No primeiro capítulo é apresentada uma retrospectiva histórica do financiamento da educação no Brasil, discutindo-se questões como o surgimento da obrigatoriedade do oferecimento do ensino pelo Estado, participação das unidades da federação na manutenção e desenvolvimento do ensino e recursos disponíveis. No segundo capítulo são apresentados os antecedentes que levaram ao estabelecimento do FUNDEF, os dados da municipalização nas diferentes regiões e a forma de financiamento com estabelecimento do mínimo por aluno, levando às principais críticas que motivaram as propostas de alteração. No terceiro capítulo são apresentadas as Propostas de Emenda Constitucional - PECs para alteração do financiamento da educação no Brasil pós FUNDEF, que são analisadas quanto ao seu proponente, partido, região, manutenção de um fundo ou criação de três fundos, aumento de recursos para a educação, participação da União, Controle e Acompanhamento Social e estabelecimento de piso salarial; são analisadas também as tramitações das propostas do FUNDEB, discutindo-se as propostas que apontavam para o estabelecimento deste até sua aprovação pela EC nº53/06 e regulamentação pela Medida Provisória 339/06 transformada na Lei 11.494/07. Após o estudo da tramitação, analisa-se o texto final do FUNDEB, comparando-o ao FUNDEF. Verifica-se que o FUNDEB incorpora elementos de críticas feitas ao FUNDEF, mas não apresenta solução para o baixo valor por aluno e para as desigualdades regionais.

Palavras-chave: Financiamento da educação. FUNDEF. FUNDEB.

ABSTRACT

In this research it is analyzed the financing of education in Brazil, while verifying how it was historically conceived, the Public Sector's participation in it, and also the elements that led to the implantation of the Fund for Maintenance and Development of Elementary Education and for Valorization of Professorship - FUNDEF (*Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério*) – and why it was presented in discussions' agendas the proposition of an ampler fund. Since the approval of FUNDEF, created in 1996, there have been debates concerning gains, problems and necessities of modifications in the approved systematic. The alteration or continuity of FUNDEF needed the new Constitutional Amendment, since it was approved for a period of ten years, from the year 1997 to the year 2006. Therefore, several Proposals of Amendment to the Constitution – PECs (*Propostas de Emenda à Constituição*) – were presented in this period. The objective of this research is to discuss the financing of basic education, analyzing its historical development and some impacts of the creation, implantation and validity of FUNDEF for its substitute projects presented during its validity period, discussing the content and the course of legal channels of the PECs, which culminated in the proposal and approval of the Fund for Maintenance and Development of Basic Education and for Valorization of Professionals of Education – FUNDEB (*Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação*) – and also the principal elements of discussion for its approval. For the accomplishment of this research, it was utilized bibliographical and documental analysis. The bibliographical research was realized through the gathering, selection and study of several researches regarding the financing of education in Brazil, and the documental research is focused on the proposals that took place from 1997 to 2006, which are related through surveys made in the Federal Senate and Council, in the analysis of educational census, and in the legislation. In the first chapter it is presented an historical retrospective of the financing of education in Brazil, discussing questions like the appearance of the obligatoriness of the Estate to provide education, the participation of the federation's units in the maintenance and development of education, and the available resources. In the second chapter it is presented the antecedents which led to the establishment of FUNDEF, the data regarding the municipalization of education in different regions, and the manner of financing that establish a minimum per student, which leads to the main criticisms that motivated the alteration proposals. In the third chapter it is presented the Proposals of the Constitutional Amendment – PECs – for the alteration of the financing of education in a post-FUNDEF Brazil, which are analyzed according to their proponent, party, region, maintenance of a fund or creation of three funds, increase of resources for education, participation of the Union, Control and Social Accompanying, and the establishment of a minimum wage; are also analyzed the course of legal channels of the proposals of FUNDEB, discussing the proposals which pointed to the establishment of such until its approval by the EC n°53/06 and the regulation by the Provisory Measure 339/06 transformed in Law 11.494/07. After the study of the course of legal channels, it is analyzed the final text of FUNDEB, comparing it to the one of FUNDEF. It is verified that FUNDEB incorporates elements of criticisms made to FUNDEF, but it does not present a solution neither to the low value per student, nor to the regional inequalities.

Key-words: Financing of Education; FUNDEF; FUNDEB

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
Procedimentos Metodológicos	17
Organização do Trabalho	19
1 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL E FEDERALISMO: UMA RETROSPECTIVA HISTÓRICA	21
1.1 O Brasil Colônia	25
1.2 O Início da República	26
1.3 Antecedentes à Constituição Federal de 1934 – o Manifesto dos Pioneiros	30
1.4 As Constituições Federais de 1934 e 1937 – avanços e retrocessos	31
1.5 A Constituição Federal de 1946	33
1.6 Proposta de criação de fundos para o financiamento – uma análise sobre a visão de Anísio Teixeira	34
1.7 O Financiamento da Educação: dos anos de 1960 aos antecedentes da Constituição de 1988	38
1.8 A Constituição Federal de 1988	43
1.9 A participação do Estado na Economia e na Educação: uma análise do atual debate	44
1.9.1 Crescimento do ensino primário e secundário/ fundamental e médio em número de matriculados e por esfera da federação	47
1.9.2 Produção, arrecadação tributária e receita disponível	53
2 O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO – FUNDEF ..	62
2.1 O Estabelecimento do FUNDEF – Antecedentes	62
2.2 O FUNDEF, regulamentação e funcionamento	68
2.3 O Plano Nacional de Educação e o financiamento do Ensino Fundamental	73
2.4 FUNDEF: municipalização e o valor mínimo por aluno	76

2.4.1 A Municipalização e abrangência de matriculados	76
2.4.2 O mínimo nacional	81
2.5 Análise sobre o FUNDEF – elementos para a discussão do financiamento da Educação	88
3 AS PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 COM ALTERAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO	94
3.1 Tramitação das PECs no Congresso Brasileiro	95
3.2 PECs apresentadas no período 1997-2006 para estabelecimento do financiamento da educação	98
3.2.1 Propostas para continuidade do FUNDEF	103
3.2.2 Aumento dos recursos da União vinculados à Educação	104
3.2.3 Um Fundo ou vários Fundos para o financiamento da Educação?	107
3.2.4 Conselhos de Acompanhamento e Controle Social e estabelecimento de Piso Salarial	114
3.2.5 Classificação Regional e Partidária das PECs	115
3.3 Da PEC 112/1999 à aprovação da Emenda Constitucional nº 53/2006	116
3.3.1 As PECs 112/1999 e 34/2002 propondo o FUNDEB	117
3.3.2 O anteprojeto da PEC 415/2005	119
3.3.3 A PEC 415/2005 e sua aprovação	121
3.3.4 A Emenda Constitucional nº 53/2006 – FUNDEB	125
3.3.5 A regulamentação do FUNDEB – Lei 11.494 de 2007	127
3.4 O FUNDEB – avanços e limites no financiamento da educação e no federalismo brasileiro	132
CONSIDERAÇÕES FINAIS	134
REFERÊNCIAS	142
ANEXOS	154

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Financiamento do Ensino Fundamental: Constituição Federal – Emenda nº 14	69
Quadro 2 - PECs relacionadas ao financiamento da Educação (1997-2006)	99
Quadro 3 - PECs que contemplam o aumento da participação dos recursos da União voltados para a educação (1997-2006)	105
Quadro 4 - PECs que contemplam a criação/manutenção de Fundos de financiamento da Educação (1997-2006)	108
Quadro 5- Comparativo FUNDEF x Anteprojeto do FUNDEB (recursos)	121
Quadro 6 - Fatores de ponderação para distribuição do FUNDEB	128

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fluxo de Tramitação de uma PEC na Câmara dos Deputados	97
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Gasto comparativo por estudante ao ano nos diferentes níveis de Ensino, no Brasil e nos países da OCDE – (2003/04) – em Euros	24
Gráfico 2 -	Matrículas por dependência administrativa (1932-1991) no ensino fundamental	50
Gráfico 3 -	Participação percentual das diferentes unidades administrativas no ensino primário/ 1º grau/ ensino fundamental – (1932-1991)	51
Gráfico 4 -	Matrículas por dependência administrativa (1961-1991) no ensino médio	52
Gráfico 5 -	Variação dos valores gastos em Educação, no Ensino Fundamental e no Ensino Fundamental pelos Municípios:1995- 2005 (em Mi de R\$)	87
Gráfico 6 -	Valores médios por aluno do ensino fundamental – FUNDEF 2006 para Estados selecionados – em R\$	90

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Gasto Público em educação em comparação com o GDP (1995-2002) – países selecionados	22
Tabela 2 -	Despesa anual com instituições educacionais por estudante (em euros por nível de educação para o ano de 2003) – países selecionados	23
Tabela 3 -	Gastos Públicos na educação % – por nível e por esfera de governo – 1954	36
Tabela 4 -	Número de Matrículas - Ensino Primário Geral (1871-1930)	49
Tabela 5 -	Matrículas no ensino primário/ensino de 1º grau/ensino fundamental (1932-1991)	49
Tabela 6 -	Participação percentual das diferentes unidades administrativas nas séries iniciais do ensino (1932- 1991)	50
Tabela 7 -	Matrículas no ensino secundário/2º grau/ ensino médio (1932-1991)	52
Tabela 8 -	Participação percentual das diferentes unidades administrativas no ensino secundário/2º grau/ ensino médio (1961-1991)	53
Tabela 9 -	Evolução do PIB “per capita” em R\$ de 2005 (1947-2005)	54
Tabela 10 -	Elevação da carga tributária no Brasil em % do PIB – (1947-2004)	54
Tabela 11 -	Receita disponível dos Municípios na carga tributária brasileira em % – (1925-1944)	55
Tabela 12 -	Evolução da Receita Tributária por nível de governo – (1960/2004)	57
Tabela 13 -	Transferências do FPE por Estado (2000) - em %	60
Tabela 14 -	Matrículas no Ensino Fundamental: Região e Esfera Governamental (1997-2006)	77
Tabela 15 -	Crescimento de matrículas no Ensino Fundamental em % – Brasil (1997-2006)	79
Tabela 16 -	Valores Mínimos do FUNDEF por aluno ao ano – (1998-2006)	82
Tabela 17 -	Distribuição, por origem, dos recursos de repasses para o FUNDEF (1998-2005)	85
Tabela 18 -	Número de matrículas por etapa da educação básica regular – Brasil (1999-2006)	89
Tabela 19 -	Taxa de escolarização líquida em % – ensino fundamental e médio – Brasil (1997-2003)	89
Tabela 20 -	Comparação do valor anual mínimo por aluno – FUNDEF/FUNDEB – (2006/2007)	130

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AEB	Anuário Estatístico do Brasil
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CIDE	Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico
CIFEBQ	Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários da Educação
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
DEM	Democratas (Partido político)
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
EJA	Ensino de Jovens e Adultos
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNAEI	Fundo para a Educação Infantil
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDES	Fundo para o Ensino Superior
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IGP-M	Índice Geral de Preços – Mercado
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IR	Imposto de Renda
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens <i>Inter Vivos</i>
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
GDP	<i>Gross Domestic Product</i>
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PFL	Partido da Frente Liberal
PIS/Pasep	Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	Partido Progressista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
QESE	Quota Estadual do Salário-Educação
QP- ICM	Quota -parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
UBES	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

INTRODUÇÃO

O financiamento da educação no Brasil apresenta-se como tema central quando se discute, não somente o desenvolvimento no aspecto educacional, mas também o desenvolvimento nacional. Para isso, é necessário que o financiamento da educação seja redimensionado e que o ensino ocorra com qualidade satisfatória de forma a contemplar as diferentes etapas e modalidades bem como as diversas regiões do país.

A realização de pesquisas sobre financiamento da educação tem tido espaço significativo na área da Educação. Ampliam-se também estudos de questões relacionadas à participação do setor público e à atribuição destinada a cada esfera da federação com recursos e responsabilidades nos diversos níveis de ensino.

Para se analisar o financiamento da educação, há de se compreender como ocorreu historicamente a participação do Setor Público e, mais precisamente, de cada esfera, por que houve a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF e por que se apresentou na agenda das discussões a proposta de um fundo mais abrangente.

No momento da implantação do FUNDEF, alguns Estados apresentavam maior municipalização enquanto outros tinham concentração das matrículas do Ensino Fundamental, havia grande divergência entre os valores mínimos que cada Estado destinava aos gastos por aluno, além da necessidade de disciplinar os gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino nas esferas estadual e municipal, criando critérios claros e fixos. Esses fatores, entre outros, influenciaram a criação do FUNDEF.

Desde a aprovação do FUNDEF, criado pela Emenda Constitucional - EC nº 14/1996 e regulamentado pela Lei 9.424/1996, importantes estudos têm discutido ganhos, problemas e necessidade de modificações na sistemática aprovada (ARAÚJO, 2006; CALLEGARI, 2002; DAVIES, 2004; GUIMARÃES, 2004; OLIVEIRA, 2004; PINTO, 2002; SENA, 2003).

Os estudos convergem ao apontar ganhos no Ensino Fundamental promovidos pela aprovação do FUNDEF, levando à quase universalização deste nível de ensino, mas também apresentam questões como indução à municipalização, desresponsabilização da União e incapacidade para promover a redução das desigualdades regionais (PINTO, 2006; SENA, 2006) no financiamento do Ensino Fundamental, fato verificado pela pequena participação da União: em 1998, era de 3,29% do montante total dos recursos, além de uma redução percentual da complementação da União que, em 2005, foi de apenas 1,14%.

Destaca-se também o estabelecimento do valor mínimo do custo-aluno abaixo do previsto em legislação (CALLEGARI, 2002; VASQUEZ, 2005) e do necessário para garantir um ensino de qualidade, diminuição da atenção para outros níveis de ensino, além de problemas na fiscalização e acompanhamento do FUNDEF (GUIMARÃES, 2004; RODRIGUES, 2001).

Além disso, a alteração ou continuidade do FUNDEF precisava de nova Emenda Constitucional, uma vez que o mesmo foi aprovado para um período de 10 anos, compreendendo os anos de 1997 a 2006.

Assim, várias Propostas de Emenda Constitucional – PECs foram apresentadas neste período de 1997 a 2006, seja para modificações de critérios, criação de novos fundos, sendo um para cada nível de ensino: Educação Infantil, Ensino Médio e Superior, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, ou ainda aumento de recursos para o FUNDEF.

Decorrido o período de vigência do FUNDEF, é possível visualizar as principais discussões que ocorreram sobre seus critérios por meio das propostas apresentadas no Congresso Nacional brasileiro que culminaram na apresentação da PEC 415/05 e aprovação do FUNDEB pela Emenda Constitucional – EC nº 53 de 2006, regulamentado pela Medida Provisória - MP 339/06 que foi transformada na Lei 11.494/07.

O objetivo desta pesquisa, iniciada antes da aprovação do FUNDEB, é discutir o financiamento da Educação Básica, analisando seu desenvolvimento histórico e os impactos da criação, implantação e vigência do FUNDEF para os projetos de sua substituição apresentados no período de sua vigência, discutindo aspectos de conteúdo e tramitação das PECs que levaram à proposta e aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, bem como os principais elementos de discussão para sua aprovação.

Como principais elementos, analisam-se, nas PECs, proponente, partido e região, comprometimento da União, existência de um fundo ou três fundos, inclusão de outros níveis de ensino, estabelecimento de piso salarial e formas de controle e acompanhamento social.

Tal estudo, realizado por uma abordagem econômica e política, justifica-se pela importância de analisar se consideraram-se ou não os principais problemas identificados no período do FUNDEF na apresentação das propostas para o financiamento da educação, bem como no resultado obtido com a aprovação da EC nº 53/2006.

Procedimentos Metodológicos

Para a realização da pesquisa utiliza-se a análise bibliográfica e a documental. A pesquisa bibliográfica foi realizada por meio do levantamento, seleção e estudo de diversas pesquisas sobre o financiamento da educação no Brasil, discutindo o federalismo brasileiro, a existência de recursos e distribuição dos mesmos entre os entes federados, a participação das diferentes esferas no financiamento e fornecimento da educação, a abrangência das políticas adotadas e resultados encontrados.

Para Lakatos e Marconi (1995), a pesquisa bibliográfica abrange toda a bibliografia tornada pública sobre o tema que se estuda, seja na forma de boletins, jornais, teses, livros, pesquisas ou outros meios. Gil (1991) observa que esta forma de pesquisa permite ao investigador maior abrangência de fenômenos em relação aos quais poderia pesquisar diretamente, obtendo-se uma análise ampla com diversas visões sobre o mesmo assunto.

Após a pesquisa bibliográfica, apresentando sustentação e embasamento teórico ao presente estudo, foi realizada a análise documental. Gil (1991, p. 51) diferencia a pesquisa documental da bibliográfica pela natureza das fontes:

Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa.

Assim, desde o primeiro capítulo, trabalhou-se com os textos das Constituições e Leis que trataram do fornecimento e financiamento da educação no Brasil, discutindo-as e confrontando-as com a bibliografia existente dos estudos já realizados por autores sobre este assunto.

Para a realização da pesquisa documental sobre as propostas que tramitaram de 1997 a 2006, foi feito levantamento no banco de dados eletrônico da Câmara Federal, no qual estão todas as Propostas de Emenda à Constituição – PECs apresentadas. Também foi feita a análise dos censos educacionais para compreender-se os impactos do FUNDEF e o levantamento da legislação, destacando-se as Constituições, Emenda Constitucional nº 14/1996 e Lei 9.424/96 (criando e regulamentando o FUNDEF, respectivamente), Emenda Constitucional nº 53/2006 e Lei nº 11.494 de 2007 (criando e regulamentando o FUNDEB, respectivamente). Além

disso, foi necessário realizar a pesquisa e o estudo do regimento interno da Câmara Federal para se compreender os procedimentos de apresentação e tramitação de uma PEC.

Assim, a pesquisa parte de um levantamento quantitativo para, na seqüência, trabalhar com análise qualitativa. Bogdan e Biklen (1994) observam que os dados quantitativos podem sugerir tendências e servirem como verificação para as idéias que se desenvolvem durante o processo de investigação. Como exemplo, apresentam a importância do estudo, do número de alunos existentes, se tem aumentado ou diminuído, informações descritivas (idade, raça, sexo), dados que auxiliam na pesquisa qualitativa.

Desta forma, realizou-se a coleta e seleção dos dados pela leitura da sinopse das PECs apresentadas no período de estudo, havendo a seleção daquelas que tratavam de alteração no financiamento da educação. A partir dessa seleção, procedeu-se ao estudo das PECs relacionadas à temática que tramitam ou tramitaram no Congresso no período definido, analisando-se algumas categorias: origem da proposta (proponente, partido, Estado e região), existência de novos recursos, manutenção de um fundo ou criação de três fundos e incorporação de outras etapas do ensino, participação da União, estabelecimento de piso salarial e forma de acompanhamento e controle social.

A análise dos dados é definida por Bogdan e Biklen (1994, p. 205) como:

[...] o processo de busca e de organização sistemático de transcrições de entrevistas, de notas de campo e de outros materiais que foram sendo acumulados, com o objetivo de aumentar a sua própria compreensão desses mesmos materiais e de lhe permitir apresentar aos outros aquilo que encontrou. A análise envolve o trabalho com os dados, a sua organização, divisão em unidades manipuláveis, síntese, procura de padrões, descoberta dos aspectos importantes e do que deve ser aprendido e a decisão sobre o que vai ser transmitido aos outros.

A análise concentrou-se no estabelecimento dos critérios de financiamento da educação, suficiência dos recursos previstos, comprometimento da União, proposta de redução de desigualdades regionais, estabelecimento de piso salarial nacional, forma de controle e acompanhamento social, proposta para o estabelecimento de fundos e as propostas de criação de um fundo único para o Ensino Básico.

Para Lakatos e Marconi (1995, p. 168)

Após a análise dos dados procede-se à interpretação dos mesmos, definida como a atividade intelectual que procura dar um significado mais amplo às respostas, vinculando-as a outros conhecimentos. Em geral, a interpretação significa a exposição do verdadeiro significado do material apresentado, em relação aos objetivos propostos ao tema. Esclarece não só o significado do material, mas também faz ilações mais amplas dos dados discutidos.

Ainda de acordo com esses autores, na interpretação dos dados deve haver um direcionamento em função da teoria. Em vista disso, procurou-se compreender o histórico do financiamento da educação no Brasil, analisar os dados na atual configuração para depois analisar as propostas significativas em relação ao financiamento do Ensino Básico sobre a influência da atual conjuntura de fatores que envolvem número de alunos, existência de recursos, participação das esferas de administração pública, entre outros.

Organização do Trabalho

Para se atingir o objetivo proposto, a pesquisa foi realizada de forma a iniciar-se por uma análise histórica do financiamento da educação no Brasil por meio do texto das Constituições, depois o estudo do FUNDEF, seus ganhos e problemas, para depois se discutir as propostas que tramitaram e culminaram na aprovação do FUNDEB. Assim, a estrutura deste trabalho é apresentada em três capítulos:

O primeiro capítulo apresenta uma retrospectiva histórica do financiamento da educação no Brasil, discutindo-se questões como o surgimento da obrigatoriedade do fornecimento do ensino pelo Estado, participação das unidades da federação no fornecimento e no financiamento e recursos disponíveis. A retrospectiva é feita a partir do Brasil Colônia, mas concentrando-se nas Constituições republicanas.

Também apresenta uma síntese com os principais indicadores estatísticos da educação no Brasil a partir dos anos 30 do século XX até início dos anos 90 do mesmo século, buscando visualizar o panorama da educação no Brasil na nova Constituição Federal de 1988 e em Leis importantes como a Lei 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Emenda Constitucional nº 14/1996, criando o FUNDEF e Lei 9.424/96, regulamentando-o.

Nesse momento, a posição dos organismos multilaterais assim como a proposta governamental brasileira caminhavam no sentido de priorização do Ensino Fundamental, mesmo que em detrimento de outros níveis.

No segundo capítulo, são apresentados os antecedentes que levaram ao estabelecimento dessas leis citadas e a discussão das mesmas, os dados da municipalização nas diferentes regiões e a forma de financiamento com estabelecimento do mínimo por aluno, levando às principais críticas que motivaram as propostas de alteração, bem como à proposta do FUNDEB.

O terceiro capítulo apresenta as Propostas de Emenda Constitucional - PECs para alteração do financiamento da educação no Brasil pós FUNDEF, analisando-as conforme categorias apresentadas na metodologia.

As PECs são estudadas discutindo-se os elementos que apontavam para o estabelecimento do FUNDEB até sua aprovação pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentação, inicialmente, pela Medida Provisória 339/06 e, posteriormente, pela Lei 11.494/07. Após a análise da tramitação, discute-se o texto final do FUNDEB por meio da Emenda Constitucional e da lei que o regulamentou em comparação ao FUNDEF.

Este trabalho, considerando seus limites, justifica-se pela importância de estudos na área de financiamento da educação no Brasil, neste caso, em específico, verificando se as contribuições da experiência do FUNDEF foram contempladas no estabelecimento da nova sistemática, levando a uma nova configuração do financiamento da educação no Brasil.

Capítulo 1 Financiamento da Educação no Brasil e federalismo: uma retrospectiva histórica

O sistema fiscal brasileiro, composto de gastos e receitas governamentais tem sido discutido constantemente. As análises passam por questões econômicas, federativas e sociais; Gastos públicos são decorrências das prioridades governamentais e, pelo menos deveriam ser, da sociedade como um todo, também refletem resultados de políticas econômicas adotadas anteriormente. Assim, sua composição altera-se no decorrer do tempo e em função das mudanças vivenciadas pelo país.

No caso brasileiro, principalmente nos últimos 40 anos de uma forma geral e, mais especificamente, a partir do Plano Real em 1994, a política fiscal tem sido um componente muito mais de busca de metas econômicas do que resultante da concepção presente na sociedade sobre o papel do Setor Público.

Ao analisar-se o período posterior ao Plano Real e estabilidade monetária, grande destaque tem sido dado ao superávit primário¹ em detrimento de novos investimentos em infra-estrutura e áreas básicas.

Análises realizadas sobre os gastos brasileiros em educação, relacionando-os ao Produto Interno Bruto - PIB, mostram valores reduzidos se comparados aos níveis encontrados nos países desenvolvidos² e mesmo em alguns em desenvolvimento.

Abrahão (2005)³ observa que, ao se comparar os gastos em educação de 1995 aos gastos de 2002, houve um aumento, mas

[...] mesmo com o crescimento dos recursos, quando comparado esse resultado com os exibidos pelos países da OCDE, observa-se que o Brasil, mesmo sendo a 14ª economia do mundo, ainda está bem abaixo do esforço médio de todos os países da OCDE (5,3% do GDP). Ou seja, o Brasil para atingir o esforço público desses países deveria aplicar no mínimo mais 1% de seu GDP. (ABRAHÃO, 2005, p. 851).

¹ O Superávit Primário representa a superação das receitas arrecadadas pelos diversos níveis de governo em relação às despesas correntes, desconsiderando-se juros e correção monetária de dívidas anteriores. A busca pela obtenção de superávit primário no Brasil tem ocorrido principalmente a partir de 1999 em função de representar a diminuição da relação dívida Pública/PIB. Na prática, implica a redução de gastos e investimentos para que as despesas correntes sejam menores que as receitas correntes e/ou o aumento da carga tributária. No caso brasileiro estudos apontam para o aumento da carga tributária, manutenção de gastos correntes e baixos investimentos em infra-estrutura promovidos pelo Estado (GIAMBIAGI, 2002).

² Utilizam-se dados dos países da OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – formada por países desenvolvidos e criada em 1961.

³ Nos dados apresentados utiliza-se o conceito de GDP- *Gross Domestic Product* – presente nos dados da OCDE, correspondente ao PIB.

Os gastos públicos do Brasil em educação, comparativamente a outros países, podem ser melhor analisados e compreendidos pelas Tabelas 1 e 2:

Tabela 1 - Gasto Público em educação em comparação com o GDP* 1995-2002 – países selecionados**

Países	Gasto Público em educação em percentual do GDP			
	2001			1995
	Primário, secundário e pós-secundário	Terciário (educação superior)	Todos os níveis educacionais	Todos os níveis educacionais
Países da OCDE selecionados				
Austrália	3,8	1,2	5,0	5,2
Áustria	3,8	1,4	5,8	6,2
França	4,0	1,0	5,7	6,0
Alemanha	3,0	1,1	4,6	4,6
Itália	3,7	0,8	5,0	4,9
México	3,8	0,7	5,1	4,6
Portugal	4,3	1,1	5,9	5,4
Suíça	4,8	2,0	7,3	7,2
Média dos países da OCDE	3,6	1,3	5,3	5,3
Países da América Latina selecionados				
Argentina	3,6	0,8	4,8	-
Chile	3,4	0,6	4,4	-
Paraguai	3,7	0,8	4,5	-
Uruguai	2,2	0,7	3,1	-
Brasil	3,4	0,9	4,3	3,9

* GDP- Gross Domestic Product – correspondente ao PIB no Brasil.

** Atualizada com dados da OCDE/2006 a partir de elaboração no estudo de ABRAHAO, J. (2005).

Fonte: OCDE 2006

Verifica-se que a participação dos gastos públicos em educação no PIB brasileiro aumentou em 10,25% no período compreendido entre 1995 e 2001, representando um percentual de 0,4 no PIB, mas que está abaixo dos países apresentados. No caso dos países latino-americanos destacados, só superou em percentual o gasto do Uruguai.

Na Tabela 2, verificam-se os gastos anuais em educação para países selecionados:

Tabela 2 - Despesa anual com instituições educacionais por estudante (em euros por nível de educação para o ano de 2003)* – países selecionados

	Educação pré-primária (para crianças de 3 anos ou mais)	Educação Primária	Educação Secundária	Ensino Superior	Educação Primária ao Ensino Superior
Países da OCDE selecionados					
Austrália	--	4829	6846	10905	6616
Áustria	5454	6276	7861	10851	7966
Bélgica	4098	5432	6775	10394	6884
Dinamarca	4241	6868	7193	12318	8046
França	4170	4332	7606	9409	6863
Alemanha	4276	4065	6305	10191	6477
Itália **	5376	6475	6977	7703	7000
Japão	3311	5582	6402	10157	6847
México	1819	1456	1686	5075	1842
Países Baixos	4832	5130	615	11818	6593
Noruega	3423	7012	9598	12106	8883
Portugal **	3946	3958	5336	6329	4932
Espanha	3649	4244	5641	7861	5578
Suécia	3596	6408	6735	14128	7728
Suíça	3128	7147	10732	22766	10610
Reino Unido	6287	5143	6408	10430	6483
Estados Unidos	6816	7300	8430	21161	10568
Média dos países da OCDE	3963	4791	6120	9929	6012
Países associados					
Chile	2172	1880	1955	6163	2528
Israel	3268	4410	5238	10500	5667
Federação Russa **			1262	3154	1406
Brasil ***	814	764	986	8838	1092

GDP- Gross Domestic Product – correspondente ao PIB no Brasil.

* Equivalência em dólares americanos convertidos - PPPs (equivalências do poder aquisitivo e não da taxa de câmbio)

**Ano referência 2002

***Ano referência 2004

Fonte: OCDE 2006 – Elaboração própria

Assim, observa-se que, além dos percentuais serem baixos, o valor real gasto em educação também é baixo. Enquanto a média do gasto no Brasil por estudante, no nível

superior, é de aproximadamente 89% da média dos gastos nos países da OCDE, os gastos no nível inicial⁴, realizados no Brasil, representam apenas, aproximadamente, 16% da média da OCDE. Esta análise pode ser resumida no Gráfico 1:

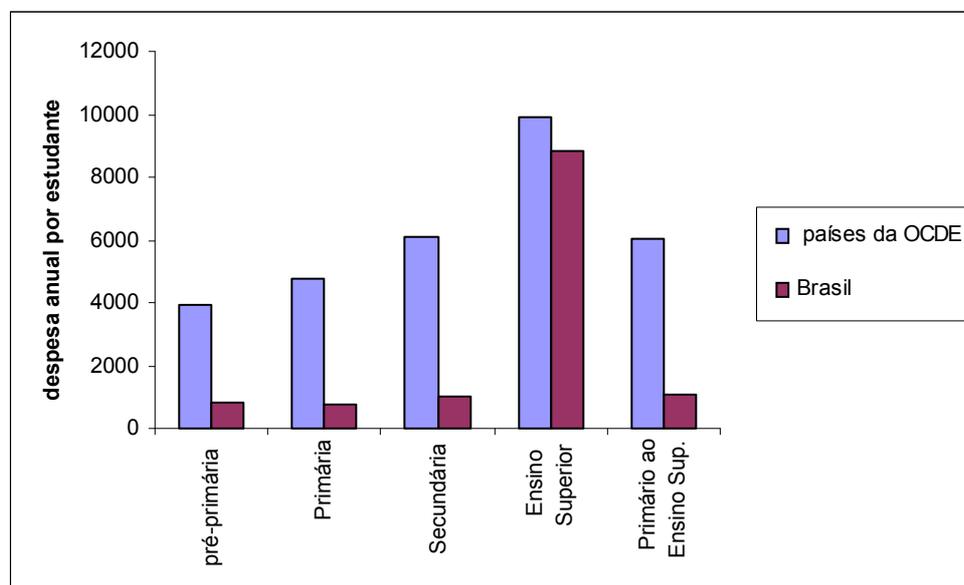


Gráfico 1: Gasto comparativo por estudante ao ano nos diferentes níveis de Ensino, no Brasil e nos países da OCDE – 2003/04 – em euros

Fonte: OCDE 2006 – Elaboração própria

Apesar do percentual de gasto público com o Ensino Superior ser o mais próximo dos países da OCDE, é importante destacar que a abrangência deste nível de ensino no Brasil é extremamente restrita, sendo sua oferta concentrada no ensino privado.

Se de um lado questionam-se os valores e percentuais investidos em educação, por outro há uma constante discussão sobre o papel de cada esfera da Federação nas questões relativas à educação. Este capítulo objetiva, então, analisar a educação por meio da dotação de receitas para o setor educacional, bem como a participação histórica de cada esfera da federação brasileira no financiamento da educação.

Assim, apresenta-se um histórico de discussões existentes e seus impactos no financiamento da educação. A ordem da construção do texto contempla as Constituições brasileiras uma vez que estas representam momentos de continuidade, rupturas e tendências sobre a concepção do papel do Estado no que se refere à educação, discutindo-se juntamente a questão federativa que se faz mais intensamente presente a partir de 1891.

⁴ A classificação difere de país para país. Consideram-se as séries iniciais.

1.1 O Brasil Colônia

No período do Brasil Colônia, a principal forma de tributação ocorria pelo Quinto, isto é, do direito Real sobre 20% das extrações das minas de ouro, prata ou outro metal. Com o passar dos anos, novos tributos foram estabelecidos sendo que, no final do período, apresentavam-se em número de 150 (PINTO, 2000).

No que se refere à Educação e seu fornecimento, já nas discussões na Constituinte de 1823, apresentou-se um projeto de descentralização que visava delegar às províncias a promoção da educação da mocidade; o projeto não foi aprovado. No mesmo ano, foi apresentado o projeto de criação de universidades, uma na cidade de São Paulo e outra em Olinda. Desta forma, nos projetos que tramitaram até a dissolução da assembléia Constituinte, o Ensino Superior se sobrepõe aos projetos de educação fundamental (CHIZZOTTI, 1996).

Na primeira Constituição brasileira, outorgada em 1824, foi prevista a gratuidade da instrução primária a todos os cidadãos, mas, como a mesma não era obrigatória, não poderia ser exigida do Estado, pois, de acordo com o Direito Público e na forma da redação apresentada, o Estado é autorizado, mas não obrigado a fornecer o ensino primário público (RIBEIRO, 2004).

Neste mesmo sentido Chizzotti (1996) observa que a educação foi inserida no texto mais como “[...] um reconhecimento formal de um direito subjetivo dos cidadãos que uma obrigação efetiva do Estado” (CHIZZOTTI, 1996, p. 53).

Apesar de a gratuidade não garantir na prática a obrigatoriedade, em 1827 foi aprovada lei prevendo a criação de escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Brasil (OLIVEIRA, 1999; SUCUPIRA, 1996).

Azevedo (1958) observa que essa lei fracassou por causas econômicas, técnicas e políticas, tendo o governo se mostrado incapaz de organizar a educação popular no país.

No Ato Adicional de 12 de agosto de 1834, a garantia da instrução primária gratuita, que não ocorreu na prática com a Constituição de 1824, tornou-se dever das províncias (SUCUPIRA, 1996). Verifica-se assim que, já em seu início, a instrução primária não ficou a cargo da União. Para Nagle (1974), a principal característica desse ato adicional em relação à educação, foi delimitar competências, no campo da instrução, das assembléias legislativas provinciais e do governo central.

Azevedo (1958, p. 75) considera que foi estabelecido o

[...] fracionamento do ensino e a dualidade de sistemas: o federal e os provinciais; aquele e estes, forçosamente mutilados e incompletos. Um, sem a base necessária; os outros, sem o natural coroamento do ensino superior profissional ou desinteressado.

Assim, antes do nascimento da federação, já se havia estabelecido a tendência do governo central responsabilizar-se pelo Ensino Superior, pela criação das universidades, e as esferas locais, pelas séries iniciais.

Se pela ótica da melhor alocação dos bens públicos o fornecimento do ensino inicial pelas esferas locais atende ao princípio da proximidade com seu usuário, por outra ótica, demonstra ser muito mais uma característica política e social que estabeleceu uma maior importância ao Ensino Superior em detrimento da formação de base, apresentando descomprometimento com esta última. Foi nesse cenário que se iniciou a República.

1.2 O Início da República

A primeira Constituição Federal republicana foi a de 1891, promulgada em 24 de fevereiro, não previu a obrigatoriedade nem a gratuidade do ensino, apenas enfatizou o ensino leigo e a separação do mesmo da Igreja (RIBEIRO, 2004; COSTA, 2002).

Segundo Cury (1996), houve o estabelecimento do federalismo, do liberalismo, da divisão de poderes, dos direitos políticos e o laicismo, mas não dos direitos sociais. A instrução pública foi alocada nas esferas das unidades federadas, ficando a primária ao encargo dos Estados e Municípios, o ensino secundário como função dos Estados, apesar de poder ser mantido pela União, e o Ensino Superior como função da União, podendo também haver atuação dos Estados. Era permitida a atuação da iniciativa privada em todos os níveis.

Venâncio Filho (1996) ressalta que a Constituição de 1891 não incorporou idéias e princípios educacionais referentes ao aumento da escolarização que já eram discutidos no momento, não houve maior discussão sobre a instrução pública, principalmente considerando-se o desenvolvimento econômico e as transformações sociais.

Cury (1996) observa também que, ao concentrar-se na discussão do ensino laico, houve desvio da questão da gratuidade, que o federalismo foi apresentado de forma liberal e centrado no estado mínimo, representando um Estado elitista e excludente. Assim: “após a promulgação da Constituição, o perfil do liberalismo e do ‘Estado mínimo’ passa a ser lei,

mas dentro de um pragmatismo elitista e excludente dos grupos oligárquicos no poder.” (CURY, 1996, p. 79).

Vale observar que, no federalismo, quando se delegam determinadas atividades para esferas subnacionais, isso não deveria representar descomprometimento da União com determinada atividade, mas sim melhor alocação dos recursos e serviços.

Vários autores, tanto da área da educação como de outras que discutem a federação, criticam a forma do estabelecimento do federalismo brasileiro pela Constituição Federal de 1891. Para Carmagnani (1993), o federalismo brasileiro retratou o existente no modelo norte-americano e não uma expressão das discussões do país. Simonsen (1993) também ressalta que, ao estabelecer o federalismo no Brasil, a Constituição Federal de 1891 não representou uma livre junção dos estados. Também para Afonso (1995), a maneira como se instalou o federalismo no Brasil merece atenção, pois o Estado precedeu à Nação e a formação federativa não se deu de maneira espontânea.

Nessa nova organização, os Municípios ficaram com o seu poder tributário atrelado aos estados, pois somente dos tributos estaduais extraía-se a receita municipal. As estatísticas do período apontam para receitas municipais escassas e estados deficitários, destacando-se que a arrecadação da União no estado era superior à arrecadação do estado (Leal, 1975).

Segundo Nagle (1974, p. 282-283),

Na prática, portanto, de pouco valeu a passagem do Império para República, duas formas doutrinariamente diversas de organização do Estado, bem como de pouco valeram as pregações dos propagandistas e idealizadores da República a respeito da instrução, pois, com essa passagem, permaneceram os mesmos princípios adotados no regime anterior, especialmente o descaso com relação à educação popular.

Se no estabelecimento do federalismo não há consenso e diretrizes claras, o sistema tributário herdado pela república é oneroso e fragmentado, sendo o principal tributo existente o de importação. Em 1925 este tributo representava 41,46% da carga tributária brasileira, permanecendo como tributo mais importante até metade da década de 1930 em um momento no qual já havia desenvolvimento da produção industrial interna (OLIVEIRA, 1991).

O Brasil passava por profundas transformações sociais e econômicas no início do século XX, sendo necessário, além do aprofundamento das discussões federativas, o estabelecimento de um sistema tributário mais dinâmico.

Havia a passagem do sistema colonial para o capitalismo propriamente dito, pois é nesse momento que se constituem os elementos capitalistas. O café apresentava problema de

superprodução, mas as políticas de manutenção de preço e desvalorização da moeda mantinham o setor atrativo, promovendo socialização das perdas.

Celso Furtado (1987) destaca que, no final do século XIX e início do século XX, o aumento da produção do café apresentou-se acima da demanda. Pelo convênio de Taubaté (1906), o governo compraria o excesso de oferta em relação à demanda e deveria desestimular novas plantações.

Com essa política de valorização do café, houve manutenção dos lucros, e assim, o aumento da produção continuou. Até os anos 20, essa política funcionou apesar dos aumentos da produção (entre 1925 e 1929, o aumento foi de quase 100%), mas com a crise de 1929 não houve maneira de mantê-la (FURTADO, 1987).

Mesmo que não haja uma concordância sobre o momento de transição da mudança estrutural de uma economia primário-exportadora para uma economia industrial, uma vez que alguns autores⁵ apontam a crise dos anos 30 como elemento fundamental e outros situam em momentos anteriores, a mudança para um padrão de desenvolvimento “voltado para dentro” levou a mudanças políticas e sociais (SUZIGAN, 1986).

As mudanças econômicas e políticas afetaram a área social. Entre os elementos de transformação apresentam-se a imigração, a urbanização já presente no início do século XX⁶ e, apesar da dominação patrimonialista, a “consolidação dessa ordem competitiva e da formação e desenvolvimento de uma sociedade de classes.” (NAGLE, 1974, p. 27).

No que se refere às características federalistas e à discussão centralização/descentralização já existente na sociedade brasileira, Cury (1996) aborda os debates existentes na revisão constitucional de 1926 relacionados à centralização e concentração de poder econômico e político. A educação deveria ser mediadora entre Estado e Nação, garantindo uma identidade nacional e constituindo-se em direito social.

⁵ Suzigan (1985) apresenta as linhas existentes, destacando a da substituição de exportações apresentada por Celso Furtado e Maria da Conceição Tavares e aqui utilizada.

⁶ Nagle (1974, p.24-25) destaca que o aumento da população urbana em 30 anos (1890-1920) foi de 1.200.000 habitantes para 3.200.000 habitantes.

As mudanças na economia brasileira e a visão do processo de substituição de importações, ao mesmo tempo em que mantinham na União o centro das decisões, criavam o crescimento da camada média e necessidade de sua qualificação para a “substituição de importações” (OLIVEIRA, 1999, p. 21).

Nagle (1974, p. 26) observa que:

O desenvolvimento do modo capitalista de produção e de vida, durante a República Velha, ocasionou o aceleramento da divisão social do trabalho e exigiu nível cada vez mais crescente de especialização de funções, de que resultaram o aparecimento de novas camadas sociais de diferenciação de antigas classes dominantes.

É nesse contexto de alterações na sociedade que surge o entusiasmo pela escolarização e otimismo pedagógico. A educação aparece como um importante elemento de transformação.

[...] de um lado, existe a crença de que, pela multiplicação das instituições escolares, da disseminação da educação escolar, será possível incorporar grandes camadas da população na senda do progresso nacional, e colocar o Brasil no caminho das grandes nações do mundo; de outro lado, existe a crença de que determinadas formulações doutrinárias sobre a escolarização indicam o caminho para a verdadeira formação do novo homem brasileiro (escolanovismo). (NAGLE, 1974, p. 99-100).

A escolarização, então, passa a ser vista como instrumento do progresso histórico, mesmo diante dos problemas políticos, econômicos e sociais (NAGLE, 1974).

Se por um lado a educação era importante para a transformação da sociedade brasileira, por outro, a discussão aprofundada sobre financiamento da educação no Brasil fazia-se necessária.

Apesar da manutenção de uma base coronelista no Brasil e do não rompimento com a estrutura existente, a crise de 1929, o crescimento do setor industrial e a ampliação das camadas médias constituíram-se em forças para alteração da ordem política tradicional e do sistema tributário, no qual se inclui o financiamento da educação.

As estatísticas do número de matriculados no ensino primário e secundário no Brasil, no início da década de 30 do século XX, mostram a participação do Estado e um processo de crescimento quantitativo em relação ao fornecimento do ensino e ao papel desempenhado na federação.

1.3 Antecedentes à Constituição Federal de 1934 – o Manifesto dos Pioneiros

No momento anterior à Constituição Federal de 1934, havia um ambiente favorável à discussão sobre federalismo e educação. Em 1932, no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de autoria de educadores, verifica-se a discussão sobre o papel do Estado no fornecimento da educação:

Mas, do direito de cada indivíduo à sua educação integral, decorre logicamente para o Estado que o reconhece e o proclama, o dever de considerar a educação, na variedade de seus graus e manifestações, como uma função social e eminentemente pública, que ele é chamado a realizar, com a cooperação de todas as instituições sociais. (AZEVEDO, 2000, p. 61).

Apresentava-se a educação como função social e pública, ficando claro que não havia oposição ao ensino privado, mas sim a necessidade da oportunidade para que todas as crianças de 7 a 15 anos tivessem a mesma escola, que esta não fosse diferenciado em função do poder econômico:

Em nosso regime político, o Estado não poderá, de certo, impedir que, graças à organização de escolas privadas de tipos diferentes, as classes mais privilegiadas assegurem a seus filhos uma educação de classe determinada; mas está no dever indeclinável de não admitir, dentro do sistema escolar do Estado, quaisquer classes ou escolas, a que só tenha acesso uma minoria, por um privilégio exclusivamente econômico. Afastada a idéia do monopólio da educação pelo Estado num país, em que o Estado, pela sua situação financeira não está ainda em condições de assumir a sua responsabilidade exclusiva, e em que, portanto, se torna necessário estimular, sob sua vigilância as instituições privadas idôneas, a "escola única" se entenderá, entre nós, não como "uma conscrição precoce", arrolando, da escola infantil à universidade, todos os brasileiros, e submetendo-os durante o maior tempo possível a uma formação idêntica, para ramificações posteriores em vista de destinos diversos, mas antes como a escola oficial, única, em que todas as crianças, de 7 a 15, todas ao menos que, nessa idade, sejam confiadas pelos pais à escola pública, tenham uma educação comum, igual para todos. (AZEVEDO, 2000, p. 62).

Analisa-se questões relacionadas à descentralização e ao federalismo, isto é, a participação das diferentes esferas governamentais no que tange ao setor educacional, cabendo ao governo federal estabelecer as principais diretrizes.

À União, na capital, e aos estados, nos seus respectivos territórios, é que deve competir a educação em todos os graus, dentro dos princípios gerais fixados na nova constituição, que deve conter, com a definição de atribuições e deveres, os fundamentos da educação nacional. Ao governo central, pelo Ministério da Educação, caberá vigiar sobre a obediência a

esses princípios, fazendo executar as orientações e os rumos gerais da função educacional, estabelecidos na carta constitucional e em leis ordinárias, socorrendo onde haja deficiência de meios, facilitando o intercâmbio pedagógico e cultural dos Estados e intensificando por todas as formas as suas relações espirituais. A unidade educativa, - essa obra imensa que a União terá de realizar sob pena de perecer como nacionalidade, se manifestará então como uma força viva, um espírito comum, um estado de ânimo nacional, nesse regime livre de intercâmbio, solidariedade e cooperação que, levando os Estados a evitar todo desperdício nas suas despesas escolares a fim de produzir os maiores resultados com as menores despesas, abrirá margem a uma sucessão ininterrupta de esforços fecundos em criações e iniciativas. (AZEVEDO, 2000, p. 65).

Foi nesse contexto de discussões na área educacional, transformações econômicas, políticas e sociais, e da formação de um consenso que colocou o governo federal como promotor do desenvolvimento nacional, que ocorreu a criação do Primeiro Ministério da Educação, no governo de Getúlio Vargas - 1930, sendo que, em 1934, estabeleceu-se a vinculação constitucional de recursos para o ensino.

1.4 As Constituições Federais de 1934 e 1937 – avanços e retrocessos

Na Constituição Federal de 1934, promulgada em 16 de julho, a educação foi discutida incorporando-se várias idéias presentes na época, inclusive as do Manifesto dos Pioneiros. A Constituição Federal tratou do Plano Nacional de Educação, obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário e organização dos sistemas educacionais, passando a contemplar capítulo específico sobre educação (COSTA, 2002).

Assim, no Artigo 5º, apresenta-se, como competência da União, traçar as diretrizes da educação nacional. No Artigo 10 apresenta-se, como competência concorrente da União e Estados, difundir a instrução pública em todos os graus. Mas estão, a partir do Artigo 148 até o 157, as principais diretrizes para a educação⁷, pelas quais, a União, além de fixar o Plano Nacional de Educação, deveria organizar e fiscalizar sua execução em todo o território.

A organização e manutenção dos sistemas educativos em seus territórios competiam aos Estados e Distrito Federal, respeitando as diretrizes estabelecidas pela União (Artigo 151) e contando com a participação desta nos casos que necessitassem de complementação de recursos, esta última teria como responsabilidade elaborar um Plano Nacional de Educação.

A Educação é apresentada como direito de todos, devendo ser ministrada pela família e pelos poderes públicos. O Ensino primário foi previsto, no Artigo 150, parágrafo único,

⁷ Título V- Da Família, da Educação e da Cultura – Capítulo II – da Educação e da Cultura.

álínea “a” como “integral e gratuito e de frequência obrigatória, extensivo aos adultos.” (BRASIL, 1934).

Para o financiamento da Educação, o artigo 156 trazia a aplicação de, no mínimo, 10% da receita dos Municípios e União e de, no mínimo, 20% dos Estados e Distrito Federal, que deveriam ser utilizados na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. (BRASIL, 1934).

O Artigo 157 previa que União, Estados e Distrito Federal reservariam parte dos patrimônios territoriais para a formação de fundos de educação, sendo que parte desses fundos seria utilizada para auxílio aos alunos necessitados mediante o fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudos, entre outras formas. A concepção de fundos para a Educação aparecia pela primeira vez em uma Constituição brasileira.

Azevedo (1958) observa que a Constituição Federal estabelecia uma política educacional em conformidade com o Manifesto dos Pioneiros e apresenta-se de forma otimista em relação ao seu texto:

Os sistemas escolares estaduais, segundo essa nova política escolar que a Constituição adotou, não seriam senão variedades sobre o fundo comum de uma espécie: sob todas as dessemelhanças de estrutura do ensino, nesses sistemas variáveis com as condições regionais, deveria perceber-se não somente uma ‘certa tonalidade fundamental’, mas a unidade política expressa nas diretrizes estabelecidas pela União. As próprias tendências de organização racional, sobre base de inquéritos, dados estatísticos, e de seleção por meio de medidas objetivas, (art. 150, letra e) – uma das mais claras aspirações da campanha de renovação educacional, - foram consagradas em disposições da Constituição de 1934, que se manteve, em quase todos seus artigos, na órbita da influencia dos iniciadores do movimento de reformas da educação brasileira. (AZEVEDO, 1958, p. 192).

A vinculação de receitas foi retirada pela Constituição Federal de 10 de novembro de 1937 e só foi restabelecida na Constituição Federal de 1946. No texto de 1937, o Estado aparece como um colaborador (Artigos 125 e 128), sendo dever deste (União, Estados e Municípios) garantir à infância e juventude uma educação adequada (Artigo 129) e o ensino primário obrigatório e gratuito (Artigo 130). Entretanto, é fundamental verificar que prevê a exigência “[...] aos que não alegarem, ou naturalmente não puderem alegar escassez de recurso, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar.” (BRASIL, 1937).

Esta Constituição é criticada no aspecto referente ao financiamento da educação, pois retirou a vinculação de receitas públicas para a área da educação, sendo que, sem tal

vinculação, a tendência histórica é de redução na aplicação de recursos. Neste contexto, destaca-se também a elaboração de um Plano Nacional de Educação de forma centralizadora.

Em 1942 foi criado o Fundo Nacional do Ensino Primário, garantindo ajuda financeira da União para os Estados, sendo que a normatização do Ensino primário, em nível nacional, ocorreu por meio do Decreto-Lei 8.529/46 pela Reforma Capanena (OLIVEIRA, 1999).

A partir dos anos 40 do século XX, tem-se o início de políticas do Estado de Bem-Estar Social no mundo capitalista e as primeiras discussões sobre o tema no Brasil. Em muitos momentos, essas discussões apresentam-se próximas ao populismo e não ao Estado de Bem-Estar Social, fato que também se reflete na discussão da educação e seu financiamento (FIORI, 1995).

1.5 A Constituição Federal de 1946

Na Constituição Federal de 18 de setembro de 1946, dedicou-se um capítulo à educação⁸, sendo que a vinculação das receitas dos Municípios foi restabelecida e aumentada para 20% (tendo-se como comparativo a Constituição Federal de 1934 e os 10% de vinculação das receitas municipais), mantendo-se o ensino primário como obrigatório e gratuito para todos (BRASIL, 1946).

Estados e Distrito Federal também deveriam vincular 20% de suas receitas tributárias e a União 10% para gastos em educação.

O ensino primário poderia ser de responsabilidade dos Estados ou da União ou ainda ser facultado aos Municípios, desde que não constituísse sistema autônomo em relação aos Estados (OLIVEIRA, 1996).

Ainda na fase de debates na Constituinte, o ponto mais polêmico foi o ensino religioso e a relação entre Estado e Igreja Católica. No que se refere ao papel do Estado e financiamento, verifica-se que o texto apresenta a gratuidade para o ensino primário e uma tendência à gratuidade nos demais níveis. Apesar de a Constituição Federal de 1946 apresentar percentuais mínimos para as esferas da federação, chegou-se a discutir o estabelecimento de um imposto único específico para a educação (OLIVEIRA, 1996).

Foi estabelecido que a União controlaria o seu sistema de ensino e dos Territórios, agindo complementarmente nos Estados que precisassem; Estados e Distrito Federal organizariam seus sistemas.

⁸ Título VI – da Família, da Educação e da Cultura – Capítulo II – da Educação e da Cultura.

Oliveira (1999) observa que o projeto da LDB enviado ao Congresso em 1948 teve a descentralização do ensino como um de seus princípios, reafirmando a obrigatoriedade e gratuidade do ensino público.

Se por um lado já se vinha contemplando a participação da receita de cada esfera da União no financiamento da educação, por outro surgiam propostas da criação de fundos de financiamento. Nos anos 50 do século XX, tais propostas ganharam força com Anísio Teixeira⁹.

Na década de 1950, somam-se como importantes elementos, à tramitação da LDB que percorreria toda a década em discussão, o debate promovido por Anísio Teixeira e a campanha municipalista, isto é, a discussão de um aumento da participação dos municípios no setor público brasileiro. O IV Congresso Nacional dos Municípios, realizado pela Associação Brasileira de Municípios – ABM, em 1957, também foi importante elemento desse debate.

1.6 Proposta de criação de fundos para o financiamento – uma análise sobre a visão de Anísio Teixeira

Como analisado, a Constituição Federal de 1946 garantia o ensino primário oficial gratuito para todos e, portanto, foi necessário discutir como utilizar as receitas da melhor maneira possível. Anísio Teixeira observa que as transformações pelas quais passou a sociedade brasileira nos anos 50 do século XX levaram à necessidade de uma série de reformas, entre elas a da educação.

Buscava-se um novo modelo de educação para um país que apresentava problemas relacionados à estabilidade econômica e necessidade de desenvolvimento econômico, este crescimento ocorreu no decorrer dos anos 50 pautado principalmente no setor industrial (ORENTEIN; SOCHACZEWSKI, 1997).

Anísio Teixeira analisa a crise da educação brasileira, apontando ser ela uma crise de readaptação institucional. Observa que:

Os educados pela escola constituíam uma elite social. A classe dominante é que educava os seus filhos, porque dispunha de recursos para que pudessem eles ficar afastados das atividades práticas e econômicas, pelo tempo necessário a essa educação escolar, que seria tanto melhor quanto mais longa. (TEIXEIRA, 1976, p. 42).

⁹ Teixeira, 1956; Teixeira, 1962 ; Teixeira,1976.

Com o crescimento do país, principalmente na segunda metade da década, com o Plano de Metas e o mote de “50 anos em 5”, apresenta-se a necessidade da expansão da educação que não poderia ser apenas para a elite; esta expansão ocorreu, mas de forma confusa e em várias direções. Assim, verifica-se que a expansão da escola não acompanha as necessidades do país:

O Estado (união e província) promove diretamente a educação chamada popular, com as escolas primárias, normais, técnicas e agrícolas e, aparentemente, se desinteressa pelo ensino secundário, para o qual só muito poucos estabelecimentos mantêm. A sua política educacional seria, assim, a de promover um sistema público de educação, caracterizado por escolas populares e de trabalho. Ao mesmo tempo, porém, este mesmo Estado legisla sobre o ensino de modo a anular seu próprio esforço oficial, direto, pela educação popular, profissional e técnica [...]. De tal modo, somente o ensino secundário haveria de constituir a ‘grande via’ para a educação das classes mais altas do país, ou dos que a elas pretendessem ascender. O ensino primário, o normal e o técnico profissional ficam como becos sem saída, para onde iriam os alunos que não pudessem freqüentar o secundário preparatório ao superior. (TEIXEIRA, 1976, p. 47).

Para que houvesse um aumento da abrangência do ensino, propõe uma súmula com dez providências, entre as quais se destacam o aspecto federativo previsto na descentralização administrativa do ensino e a administração de fundos por conselhos:

Mobilizar os recursos financeiros para a educação, de forma a obter deles (de todos eles, em cooperação e conjugação) maiores resultados. Sugerimos a constituição, com as percentagens previstas na lei magna de República, de fundos de educação – federal, estaduais, e municipais; estes fundos administrados por conselhos, organizados com autonomia financeira, administrativa e técnica e todos os poderes necessários para a aplicação dos recursos, inclusive no pagamento de empréstimos e planos de inversões e dos quadros do pessoal e do magistério locais (com tabelas de vencimento locais), permitindo, assim, a adaptação da escola às condições econômicas de cada localidade. (TEIXEIRA, 1976, p. 52).

Dessa forma, propõe-se a criação do Fundo Escolar Municipal, constituído por 20% da receita tributária própria, acrescido de quota do Estado e de possível quota federal, municipalizando a escola pública. A municipalização é vista como positiva tanto na relação com a comunidade como na otimização da utilização dos recursos (Teixeira, 1976).

Deveria também haver a criação do Fundo Escolar estadual, com 20% da Receita tributária do Estado, que deveria transferir parte dos fundos aos Municípios e fiscalizá-los. À União caberia a responsabilidade da elaboração da lei de bases e diretrizes além de garantir a execução da mesma por meio de assistência financeira e técnica (Teixeira, 1976).

Teixeira (1956) apresenta dados que mostram um percentual de 51% da população brasileira entre 0 e 19 anos, e que, somente no ensino primário, deveriam estar matriculadas aproximadamente 8 milhões de crianças. Entretanto, o número efetivo de matrículas era de 5 milhões, aproximadamente. Analisa também dados do Ensino Médio e Superior: no Ensino Médio apresentavam-se 600 mil crianças, havendo um déficit de mais 900 mil vagas para a população que deveria estar na escola; no Ensino Superior deveriam estar 60 mil estudantes enquanto só havia 37 mil matriculados.¹⁰

Conjuntamente com a análise do número de vagas necessárias, apresenta dados dos gastos governamentais com a educação nos diferentes níveis, a saber:

Tabela 3 - Gastos Públicos na educação % – por nível e por esfera de governo– 1954

	Municípios	Estados	União	Total em cada nível de ensino
Ensino Primário	8,33	44,35	0,30	52,98
Ensino Médio	0,48	20,51	8,56	29,55
Ensino Superior	0,07	8,35	9,04	17,46
Total de cada esfera de gov.	8,89	73,22	17,89	100,00

Fonte: construção própria a partir de dados de TEIXEIRA, A., 1956.

Naquele momento, os Estados eram os grandes responsáveis pela manutenção do ensino público primário e também do Ensino Médio; a União continuava caracterizando-se pelos investimentos no Ensino Superior, apesar de investir percentual próximo no Ensino Médio, uma vez que da sua participação de 17,89% no total de gastos públicos na educação, 9,04% eram destinados ao Ensino Superior e 8,56% ao Ensino Médio.

Conforme apresentados anteriormente, os gastos efetuados em educação representavam 10% da receita dos tributos federais e 20% dos tributos estaduais e municipais. Diante o apresentado Anísio Teixeira conclui, entre outras questões, que a criação de um fundo de educação permitiria uma administração com melhor utilização dos recursos e sem desvios.

A União administraria o fundo federal com os 10% dos tributos federais e Estados e Municípios criariam fundos estaduais e municipais com seus 20%, havendo órgãos autônomos que administrariam este orçamento próprio.

¹⁰ Anísio Teixeira apresenta estes dados utilizando-se de comparações com outros países no mesmo patamar de desenvolvimento e dados da população brasileira.

O Fundo Escolar municipal deveria ser utilizado da seguinte maneira: 60% para o pagamento de salários, 20% para material didático e conservação, 15% para ampliação e conservação dos prédios e 5% na administração (TEIXEIRA, 1976).

Em *Bases preliminares para o plano de educação referente ao Fundo Nacional de Ensino Primário* (1962), escrito posteriormente à *Educação no Brasil*, Anísio Teixeira sugere que 55% do fundo deveriam ser destinados ao pagamento de professores, 7% para a administração de serviços, 13% para material de ensino e biblioteca, 15% para assistência à alimentação e saúde e 10% para prédios e equipamentos.

Argumenta que, havendo uma separação entre verbas de investimento e custeio e a adequação das escolas às condições econômicas locais, seria possível a ampliação do ensino e detalha como deveria se dar a atuação da União, Estados e Municípios. (TEIXEIRA, 1956).

Verifica-se a preocupação de Anísio Teixeira sobre o federalismo no que se refere à educação¹¹, ao observar que:

Educação constitui serviço comum e solidário das três órbitas administrativas do país, sendo a ação do governo Federal fundamentalmente supletiva e devendo, portanto, os planos a ser elaborados ter em vista os serviços dos Estados e dos Municípios no campo de educação e ensino. Desse modo, os planos deverão visar, acima de tudo, a oferecer oportunidade e indicar a forma pela qual os três governos possam coordenar os seus esforços para a consecução dos objetivos previsto na Constituição e na Lei de Diretrizes e Bases. (TEIXEIRA, 1962, p. 97).

Para isso, sugere que o Fundo Nacional do Ensino Primário auxilie os Estados de forma a distribuir os recursos proporcionalmente à população escolar (70%) e inversamente proporcional à renda “per capita” (30%). É visível sua preocupação com a desigualdade de condições entre os diversos Estados/Municípios; assim, entre outros objetivos, Anísio Teixeira tinha na concepção da criação de um fundo a análise destas condições.

Também fica clara a preocupação com o aumento das matrículas em todos os níveis para que a educação não seja apenas para uma elite e com a melhor utilização dos recursos administrados nos fundos em função do nível de ensino.

¹¹ Os principais princípios do Federalismo, em geral, são: a) autonomia - a partir desse princípio os entes federativos estabelecem suas regras de governo, delimitando o raio da ação do poder federal, determinando competências e receitas para as outras esferas subnacionais. Quanto maior for a responsabilidade de uma esfera, maior deve ser sua autonomia fiscal; b) interdependência - relaciona-se ao grau e padrões de cooperação vertical existentes dentro da federação; O objetivo desse princípio é estabelecer as relações entre União, municípios e entre os Estados, dentro da federação. (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 1993).

1.7 O Financiamento da Educação: dos anos de 1960 aos antecedentes da Constituição de 1988

A LDB, que tinha iniciado sua tramitação em 1948, somente foi aprovada em 1961 pela Lei 4.024 (BRASIL, 1961) após a discussão sobre descentralização/centralização e sobre subsídios para as escolas particulares. Por ela foram criados o Conselho Federal de Educação e os Conselhos Estaduais de Educação.

Estabelecia-se que a União deveria aplicar o percentual mínimo de 12% de sua receita e Estados, Distrito Federal e Municípios, 20%. Foram constituídos os Fundos Nacionais do Ensino Primário, do Ensino Médio e do Ensino Superior com nove décimos dos recursos federais destinados à educação. (art 92, parágrafo 1º).

Oliveira (1999, p. 24) observa que o número de alunos não era o mesmo para todos os níveis e que o ensino primário era obrigatório e gratuito. Constata-se assim que, conforme os critérios dos Fundos Nacionais, o ensino primário ficaria proporcionalmente com menos recursos por aluno.

Ao discutir a LDB de 1961, Saviani (2005) afirma que esta foi inoperante em relação à realidade brasileira, não tendo realizado transformações significativas e não abordando os principais problemas educacionais brasileiros, não constituindo, portanto, a formação de um sistema educacional brasileiro.

Em 1967, com a nova Constituição Federal e com o regime autoritário, houve a centralização das decisões na esfera da União. Isso pode ser verificado no sistema tributário estabelecido que centralizou os recursos financeiros e as decisões na esfera da União e não fez referência aos mínimos orçamentários para a educação.

Para Germano (1994), nos 21 anos de regime militar houve um investimento muito maior do Estado na esfera econômica, tais como a expansão das empresas estatais e estímulos ao capital privado, do que na educação, sendo que nesta privilegiou-se a manutenção da desigualdade social.

Assim, sintetiza a política educacional do período ditatorial:

A política educacional se desenvolveu em torno dos seguintes eixos: 1) Controle político e ideológico da educação escolar, em todos os níveis [...]. 2) Estabelecimento de uma relação direta e imediata,

segundo a ‘teoria do capital humano’, entre educação e produção capitalista e que aparece de forma mais evidente na reforma do ensino do 2º grau, através da pretensa profissionalização. 3) Incentivo à pesquisa vinculada à acumulação de capital. 4) Descomprometimento com o financiamento da educação pública e gratuita, negando, na prática, o discurso de valorização da educação escolar e concorrendo decisivamente para a corrupção e privatização do ensino, transformando em negócio rendoso e subsidiado pelo Estado. Dessa forma, o Regime delega e incentiva a participação do setor privado na expansão do sistema educacional e desqualifica a escola pública de 1º e 2º graus, sobretudo. (GERMANO, 1994, p. 105-106).

A estrutura tributária instalada demonstra a centralização da condução da economia e das decisões na esfera da União, uma vez que já havia uma centralização política com o sistema de ditadura governamental. Assim, reduziu-se a autonomia política, financeira e tributária dos Estados e Municípios, retirando desses o direito de cobrança de uma série de tributos. Os principais impostos da União no período (principal fonte de receita) foram o Impostos sobre Produtos Industrializados – IPI e o Imposto de Renda e proventos - IR¹².

Com a centralização na União, houve um retrocesso no estabelecimento do federalismo em relação às Constituições Federais anteriores, que permitiam maior autonomia para Estados e Municípios.

Para compensar a perda que Estados e Municípios tiveram nas suas receitas, foi criado um sistema de transferências vinculadas a determinadas categorias e programas de gastos, não se permitindo sua livre aplicação. A centralização de recursos permitia maior controle da política e estabelecimento de prioridades no nível do governo federal. Entre essas

¹² Melchior (1987) apresenta esta análise no período 1965/1982.

transferências estão o Fundo de Participação dos Municípios - FPM, Fundo de Participação dos Estados – FPE (compostos pelo IR e IPI, mostrando a dependência das transferências da União) e a Quota parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias – QP- ICM (transferidos dos Estados para os Municípios tendo como principal critério o Valor Adicionado).

Horta (1996) apresenta a discussão havida na Assembléia Constituinte sobre a vinculação dos recursos para a educação através dos debates dos Deputados Federais, mostrando que a preocupação era muito mais de centralização das decisões que efetivamente da garantia de recursos para um setor.

Assim, ao mesmo tempo em que transferências como o FPM e o FPE apareciam vinculadas a determinados gastos e investimentos, não se mantinha a fonte e percentual dos recursos para a Educação, apesar da manutenção da gratuidade e da obrigatoriedade do ensino primário. Os fundos de Ensino criados pela LDB deixaram de constar do orçamento da União a partir de 1968.

Em 1969, a Emenda Constitucional nº 1 restabeleceu somente a obrigatoriedade do vínculo das receitas municipais em 20%, mas uma vez que a reforma tributária de 1966 havia centralizado as receitas na esfera da União, este percentual representava valores baixos.

A centralização da condução da economia na esfera da União reduziu a autonomia política, financeira e tributária dos Estados e Municípios (DAVIES, 2004; OLIVEIRA, 1991).

Em 1971 promulgou-se a Lei 5692/71 que, entre outros elementos, fixava diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus e tornava a escolarização obrigatória em 8 anos, além de estabelecer a aplicação de 20% do FPM no ensino.

Germano (1994) destaca que, em 1971, o Brasil encontrava-se na fase áurea da repressão, “o clima reinante no país se caracterizava, ao mesmo tempo, por uma combinação de repressão do Estado e euforia em decorrência do crescimento econômico” (GERMANO, 1994, p.160) não havendo discussões entre partidários da escola privada e da escola pública, ou entre Igreja e Estado.

Os principais elementos da Lei 5692/71 concentraram-se na duração da escolaridade obrigatória e a generalização do ensino profissionalizante de 2º grau.

[...] a democratização do ensino não dizia respeito à gestão participativa e transparente do aparelho escolar, à livre circulação de idéias, ao exercício da cidadania – embora este fosse um dos objetivos da Lei 5.692/71 -, porém assumia o significado de uma ampliação de oportunidades de acesso à escola, do aumento no número de anos de escolaridade obrigatória, da adoção de dispositivos – como a eliminação dos exames de admissão ao

ginásio – que facilitassem a melhoria do fluxo escolar, numa tentativa de diminuir as taxas de evasão e repetência. (GERMANO, 1994, p. 168).

Oliveira (1999, p.25-26) observa que, apesar do contexto repressivo e de uma visão estreita sobre a educação, a lei implicou em avanços no sentido da descentralização, pois estabeleceu atribuições ao Conselho Federal de Educação, aos Conselhos Estaduais de Educação e aos estabelecimentos de ensino, além da criação de Conselhos Municipais de Educação, onde fosse possível; discute ainda que, apesar da medida tender à municipalização, os controles e decisões foram mantidos na União.

Com o passar dos anos, após a reforma de 1966, foram ocorrendo modificações no que se refere à centralização na esfera da União. No final da década de 70 e início da de 80, com o agravamento da crise econômica e da situação financeira de endividamento interno e externo do setor público, junto com a abertura do sistema político, na qual as eleições de 1982 (governadores) e 1985 (prefeitos das capitais) foram importantes peças, houve uma grande pressão para mudanças no sistema tributário no sentido de aumentar as receitas dos Estados e Municípios e contribuir para o estabelecimento do federalismo fiscal no Brasil (SERRA, 1991).

Se a centralização tributária e, conseqüentemente, das decisões era um elemento fundamental para a condução de uma política econômica concentrada no âmbito da União em um período de ditadura, foi justamente quando a União começou a perder seu caráter de condutora absoluta dos rumos políticos e econômicos do país, e iniciou-se uma abertura política, que ocorreram modificações no sistema tributário. Analisar esta relação é fundamental uma vez que o sistema tributário representa importante elemento de poder político e do federalismo.

Dentro desse processo foram tomadas várias medidas para descentralização dos recursos, sobretudo no que se refere ao FPM e FPE. Foram realizadas várias alterações em seus percentuais, sendo que, de 1965 a 1975, estes fundos tiveram seu menor valor¹³: 5%, mas a partir daí ambos foram se elevando. Em 1976: 6%; 1977: 7%; 1978: 8%; 1979/80: 9%; 1981: 10%.

Ao verificar-se a dependência em relação ao FPM e PFE, é de fundamental importância observar seus critérios de transferências e as desigualdades regionais existentes, visto que nesses critérios não há relação direta com os objetivos do setor educacional, apesar

¹³ Os valores para composição do FPM e FPE sempre foram mantidos como percentuais do IR e do IPI.

de o critério proporcional à população e inversamente proporcional à renda “per capita” permitir que regiões/municípios mais pobres recebam proporcionalmente mais.¹⁴

Melchior (1987) ressalta que nesse período os gastos do MEC estavam concentrados no Ensino Superior (69,06% em 1978), não havendo, portanto, uma alteração na estrutura de gastos do Governo Federal apontada anteriormente; este dado também demonstrava a necessidade de descentralização de recursos para que Estados e Municípios pudessem investir nos outros níveis de ensino.

Além desses dados, vale destacar que, até o final do período autoritário, não tinha havido uma mudança significativa na educação brasileira no que se refere ao acesso. Germano (1994) observa que a população de mais baixa renda apresentava uma participação decrescente à medida que avançavam os graus escolares, diferentemente da população de mais alta renda.

Nos anos 80 ocorreram as eliminações de transferências vinculadas, mas mantiveram-se as transferências negociadas.¹⁵ Havia uma crescente pressão exercida pelos Estados e Municípios para alterações no sistema tributário e estas vieram com a Emenda “Passos Porto”¹⁶, também chamada de mini-reforma tributária, a qual aumentou a participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios nas receitas da União. As mudanças mais importantes foram as elevações do FPM e do FPE: O FPM foi elevado de 10% em 1983 para 13,5% em 1984 e para 16% em 1985 e o FPE elevado de 9% em 1983 para 12,5% em 1984 e 14% para 1985.

A Emenda “João Calmon”¹⁷, aprovada na seqüência, fixou percentuais mínimos das receitas próprias e transferências constitucionais para o investimento em educação: a União deveria investir não menos que 13% e Estados, Distrito Federal e Municípios não menos que 25%.

¹⁴ 10% do montante do FPM foram destinados às Capitais, de forma proporcional à população e inversamente proporcional a renda e 90% aos demais municípios sendo proporcional à população e inversamente proporcional à renda “per capita”. Na distribuição do FPE tem-se como critério a distribuição de 5% proporcional ao território do Estado e 95% proporcional à população e inversamente proporcional a renda “per capita” (Lei 5.172 de 25 de outubro de 1966 e ato complementar nº 35 de 28 de fevereiro de 1967), contemplando a redistribuição de renda entre os diferentes Estados, para auxiliar neste objetivo, 85% do valor do fundo destina-se aos Estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A participação de acordo com a faixa populacional já sofreu algumas alterações em função do crescimento desta, foi reajustada em 3 de dezembro de 1971 pelo Decreto 69.680 e posteriormente em 24 de agosto de 1981 pelo Decreto 86.309.

¹⁵ Transferências negociadas são originárias de verbas que não pertencem às transferências estabelecidas em Constituição, sendo concedidas pela União sem que exista a obrigatoriedade de critérios como no FPM e FPE. Assim, representavam um importante elemento de negociação política.

¹⁶ Emenda Constitucional nº 23 de 1983.

¹⁷ Emenda Constitucional nº 24 de 1983.

Em 1985 novas medidas foram tomadas para o aumento da participação de Estados e Municípios. Aumentou-se a carga tributária com a elevação do Imposto de Renda e juntamente a isso, houve novo aumento do percentual que compunha o FPM e FPE, levando ao fortalecimento de Estados e Municípios e a uma rediscussão do federalismo no Brasil.

Melchior (1987, p. 143) observa que essas mudanças permitiram o aumento das receitas municipais a níveis do início do período republicano e deveriam levar a “mais e melhor educação.”

Essas mudanças, a restauração do debate sobre o federalismo fiscal, além da abertura política com o fim do período autoritário militar e o aumento da participação de Estados e Municípios, levaram à configuração assumida pela Constituição Federal de 1988.

Assim, não se deve analisar a Constituição Federal de 1988 somente sob a ótica do restabelecimento do federalismo no seu aspecto financeiro uma vez que Estados e Municípios recuperaram sua participação, mas também na forma de atribuições e encargos.

1.8 A Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988, entre outros elementos, caracterizou-se pela descentralização financeira, representando um aumento da participação de Estados e principalmente de Municípios na arrecadação tributária e na receita disponível.

A educação foi prevista como um direito social (Artigo 6º) e dever do Estado e da família¹⁸, sendo que ao Estado é obrigatório garantir o Ensino Fundamental gratuito, a progressiva universalização do Ensino Médio gratuito, atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência e atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade (Artigo 208).

União, Estados, Distrito Federal e Municípios aparecem como responsáveis pela organização, em regime de colaboração, do sistema de ensino. Para isto, houve um aumento da participação das receitas da União destinadas à educação fixadas em 18%, mantendo-se o percentual mínimo de 25% para Estados, Distrito Federal e Municípios (Artigo 212).

A União tem a atribuição da responsabilidade pela organização do ensino federal e nos territórios, financiamento das instituições de ensino federais, prestando assistência técnica e

¹⁸ A Constituição Federal de 1988 trata da educação no Capítulo III – Da Educação, Da Cultura e do Desporto.

financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória (Artigo 212).

A atuação de cada esfera é apresentada da seguinte maneira: Municípios com atuação prioritária no Ensino Fundamental e na Educação Infantil e Estados e Distrito Federal no Ensino Fundamental e Médio, definindo formas de colaboração entre si (Artigo 211).

Em função da Constituição Federal de 1988 surgiu o debate acerca da nova configuração do federalismo brasileiro com duas posições distintas:

A primeira critica a descentralização de recursos, defendendo um reforço financeiro da União e alegando que houve uma exagerada descentralização sem a respectiva transferência de encargos, o que teria levado a um inchaço exagerado do funcionalismo nas Prefeituras e nos Estados.

Nessa mesma linha de argumentação, segue a análise de que a instauração desse quadro tem impedido que a União possua recursos suficientes para a implementação de políticas macroeconômicas, exercendo sua função de coordenadora da economia brasileira.

A segunda linha de argumentação reconhece que houve um aumento da participação de Estados e Municípios no fornecimento de bens públicos e investimentos. Dain (1995) argumenta que esses passaram efetivamente a gastar mais em investimentos. Sobre a argumentação de aumento de gastos com pessoal, lembra que, a partir de 1999, foi estabelecida a exigência de que Estados e Municípios não gastassem mais de 60% de sua receita com esta rubrica, esta exigência foi vinculada à continuidade das transferências de FPE e FPM.¹⁹

Para Rezende (1995) há dois aspectos do federalismo brasileiro que devem ser destacados: as disparidades regionais e a forte tradição municipalista. No que se refere às desigualdades regionais, o autor ressalta que é a fonte do conflito entre um sistema tributário, no qual ocorre pressão por autonomia dos Estados mais fortes economicamente, e pressão por transferências dos Estados menos desenvolvidos.

É sob esta ótica que se deve pensar no financiamento da educação uma vez que, conforme destacado anteriormente, a União tem a função redistributiva e supletiva, garantindo a equalização de oportunidades educacionais (Artigo 211).

Ao mesmo tempo em que se faz necessária a presença governamental como forma de equalização das oportunidades, uma vez que a desigualdade regional no Brasil é um grave

¹⁹ Artigo 169 da Constituição Federal de 1988, regulamentado pela Lei complementar nº 82 de 27 de março de 1995.

problema, não se pode ignorar a mudança presente no pensamento de parte da sociedade que coloca o Estado como um “entrave”, um “peso” a ser suportado pela estrutura produtiva.

1.9 A participação do Estado na Economia e na Educação: uma análise do atual debate

Para entender a atual discussão é importante ressaltar o debate existente sobre a visão do papel destinado ao Estado na sociedade brasileira. Assim, é importante compreender que a industrialização e o desenvolvimento brasileiros foram construídos tendo a participação estatal como uma das bases de sustentação e, mais do que isso, sendo responsável pelo investimento nos pontos fundamentais para que se desse a base produtiva.

Nas décadas de 1940 e 1950 houve uma importante participação da Comissão Econômica para América Latina e Caribe - CEPAL na discussão do desenvolvimento latino-americano.

Para seus pensadores, o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos só seria possível tendo como principal agente o Estado. Este pensamento está ligado ao nacional-desenvolvimentismo e às idéias Keynesianas do Estado de Bem-Estar Social. Vários autores discutem a questão do Estado de Bem-Estar Social na América Latina e no Brasil, enfatizando que o nacional-desenvolvimentismo é o modelo mais próximo deste, entretanto apontam para a não existência do mesmo nestes países.²⁰

Para Fiori (1995), o Estado de Bem-Estar Social, seja de uma forma mais completa, seja em formas menos desenvolvidas, teve seu auge nos anos 1950 em função de uma série de fatores: generalização da produção no sistema fordista, levando ao crescimento; consenso sobre as idéias Keynesianas de pleno emprego e crescimento econômico; clima de solidariedade nacional em função do pós-guerra; avanço das democracias e dos sindicatos; temor dos países capitalistas ao socialismo, entre outros elementos.

Assim, foi justamente no momento em que o ciclo econômico se inverteu, apresentando taxas menores de crescimento, que o Estado de Bem-Estar Social entrou em crise, passando a ser visto como “extenso, pesado e oneroso, o responsável central [...] da própria crise econômica que avançou pelo mundo a partir de 1973/1975.” (FIORI, 1995, p. 16).

²⁰ Fiori (1995) apresenta estudo das várias visões sobre o tema, enfatizando a visão de Liana Aureliano e Sônia Draibe sobre a ausência de um Estado de Bem-Estar social no Brasil uma vez que o mesmo apresentava-se de forma “seletiva no plano dos beneficiários, heterogêneo no plano dos benefícios e fragmentado no plano institucional e financeiro” (AURELIANO, L. E DRAIBE, S. apud FIORI, 1995).

Anderson (1995) destaca que as idéias neoliberais já tinham sido expressas em 1944 com Friedrich Hayek, no livro “O caminho da servidão”, mas que foi na década de 1970 que passam a ser discutidas.

A chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, mudou tudo. A partir daí as idéias neoliberais passaram a ganhar terreno. As raízes da crise, afirmavam Hayek e seus companheiros, estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais. (ANDERSON, 1995, p. 10).

Os investimentos sociais diminuíram e os Estados Nacionais vivenciaram um processo de reforma e fragilização das políticas de Estado de Bem-Estar Social; ocorreu uma exacerbada crítica ao Keynesianismo, ao Estado intervencionista e ao desmonte das políticas sociais como uma forma de recuperar o equilíbrio e voltar a crescer.

No processo de estabelecimento de políticas neoliberais no Brasil, a educação formal e o acesso à cultura foram facultados a apenas uma parcela da população.

Neste sentido, reafirma-se o posicionamento da não existência de um Estado de Bem-Estar Social no Brasil.

Bresser Pereira, ao analisar a atual configuração do Estado na resposta às buscas pelos direitos sociais e republicanos, acredita que, no século XXI, a resposta não será nem a

neoliberal nem a do Estado de Bem-Estar Social e sim a do setor público não-estatal²¹. O autor observa que:

A reforma do Estado que está ocorrendo nos anos 90 deverá conduzir a um Estado fortalecido, com suas finanças recuperadas e sua administração obedecendo a critérios gerenciais de eficiência. Mas a reforma também deverá alcançar a garantia, pelo Estado, de que as atividades sociais, que não são monopolista por natureza, sejam realizadas competitivamente pelo setor público não-estatal e por ele controladas ainda que com seu apoio financeiro, de maneira a conseguir a ampliação dos direitos sociais. (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 17)

Entretanto, esta opção pelo público não-estatal parece ser conveniente para governos que passam a ter metas econômicas como prioritárias em relação às metas sociais e, entre elas, a educação.

Nogueira (2004), por sua vez, destaca que se de um lado a globalização e o pensamento neoliberal têm enfraquecido o Estado-Nação, por outro, em vários países, tem havido o fortalecimento do federalismo e do papel das localidades

[...] as localidades ganharam projeção estratégica e se converteram em atores dinâmicos do processo social. Ao refletirem em termos mais imediatos as transformações induzidas pelos novos ambientes, tenderam a ampliar suas margens de autonomia e até mesmo, em alguns casos, a agir como sucedâneas dos próprios Estados nacionais. [...]
Tornaram-se protagonistas diretos do desenvolvimento,

²¹ O autor define o público não-estatal como organizações que são públicas em função de serem voltadas aos interesses gerais, mas que são não-estatais por que não utilizam servidores públicos e não fazem parte do aparato do Estado. Prefere esta expressão ao uso do terceiro setor por ser mais abrangente.

negociando com transnacionais, regulamentando ações de comércio, contraindo empréstimos e assim por diante. Fixaram-se como novos e importantes pólos de poder. Com isso, acabaram por ajudar a que se reforçasse o cerco sobre o Estado nacional, operação que, com altos e baixos, é inerente à própria dinâmica da globalização. (NOGUEIRA, 2004, p. 22-23)

O federalismo e a contemplação do princípio de cooperação entre seus entes reforçam a idéia do Bem-Estar Social, porque reiteram a proposição do fornecimento de bens e serviços públicos pelas esferas mais próximas e de acordo as preferências e necessidades dos cidadãos. Federalismo não deve ser entendido como uma simples descentralização, mas sim como um sistema em que coexistem a autonomia local e o poder central.

Para Borja (1985, p. 141), o federalismo pode ser definido “como união perpétua e indissolúvel de Estados, a federação é uma das formas de estado composto.” Em vista disso, em países que apresentam diferenças sócio-econômicas entre regiões, as transferências governamentais devem ser utilizadas como forma de minimizar as diferenças, uma vez que a Constituição Federal de 1988 apresenta em seu artigo 3º, inciso III, o objetivo de reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Courchene (2004) apresenta a necessidade de um federalismo competitivo, exemplificando com o caso canadense no qual ocorre uma transferência horizontal, isto é, nas províncias menos desenvolvidas pagam-se alíquotas menores, ocorrendo uma transferência das províncias mais ricas para que os serviços prestados pelo setor público possam ser iguais em todo o território. As transferências verticais²² compõem um fundo que as províncias gastam da maneira que acham melhor.

Souza e Faria (2004) observam que, na década de 1990, ocorrem medidas descentralizadoras da educação, com reformas nos sistemas educacionais, em vários países da América Latina como decorrência dos processos de abertura política, além de outras razões como a influência de organismos internacionais.

²² Transferências verticais caracterizam-se por serem de diferentes unidades da federação, exemplo, no caso brasileiro da União para os Estados, da União para os Municípios e dos Estados para os Municípios.

No Brasil, a discussão das formas de financiamento e unidades da federação que deveriam responsabilizar-se pelos diferentes níveis de ensino ocorreu simultaneamente a um grande crescimento da economia e ao crescimento das idéias de um Estado mínimo, motivo pelo qual, esta discussão deve ser realizada conjuntamente com a análise de alguns aspectos: análise do número de matrículas por nível de ensino e esferas de governo, crescimento econômico nacional e receita tributária disponível por nível de governo e critérios de distribuição horizontal das receitas por meio das transferências.

1.9.1 Crescimento do ensino primário e secundário/ fundamental e médio em número de matriculados e por esfera da federação

Pela análise dos dados a seguir, objetiva-se abordar as questões tratadas no decorrer do capítulo, no qual o pacto federativo foi apresentado através das Constituições brasileiras, realizando-se uma análise vertical – Participação da União, Estados e Municípios no decorrer do período abordado no fornecimento do ensino público, enfatizando-se o Ensino Básico.

Esta análise estende-se do final do século XIX, mas principalmente a partir de 1932, quando houve a disponibilização de mais dados, até os efeitos da promulgação da Constituição Federal de 1988. A análise dos dados referentes à implantação do FUNDEF pela Emenda Constitucional nº 14 de 1996 é feita no Capítulo II.

Os dados apresentados foram extraídos da publicação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE – Estatísticas do século XX (2003), que reuniu informações dos Anuários Estatísticos do Brasil – AEBs – e de agências que o antecederam: Directoria geral de Estatísticas e Instituto Nacional de Estatística - dos anos de 1908 a 1912 (publicado entre 1916 e 1927) e de 1936 a 1998.

Algumas informações não apresentam uma série histórica em função de alterações no uso das categorias em decorrência de mudanças na legislação ou simplesmente em função de mudança na metodologia o que dificultou a construção das tabelas.

Até 1955 eram divulgados os dados do ensino primário geral, compreendendo o ensino pré-primário, na modalidade maternal e infantil e o Ensino Fundamental, supletivo e comum. A partir de 1955, o AEB passou a

trazer os dados do Ensino Fundamental comum e do ensino extra-primário (com dados do ensino secundário e superior).

Sobre o Ensino Médio, até 1971, os dados dizem respeito ao antigo secundário, resultante do ginásial ou 1º ciclo e do colegial ou 2º ciclo.

O ensino de 1º e 2º graus foi instituído em 1971 pela Lei 5.692, de 11 de agosto. O ensino de 1º grau constituía-se de 8 séries letivas, obrigatórias e gratuitas, para alunos de 7 a 14 anos, sendo resultante da fusão do Ensino Primário comum e do Ensino Médio de 1º ciclo. A partir de 1996, este ensino passou a ser denominado de Ensino Fundamental. O ensino de 2º grau passou a ser composto pelo antigo 2º ciclo do secundário (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2003).

A Tabela 4 a seguir mostra a evolução das matrículas no Ensino Primário geral no período de 1871 a 1930 e, apesar da não sinalização da dependência administrativa, mostra um crescimento muito grande do número de matrículas, principalmente no período que vai de 1907 a 1930:

Tabela 4 - Número de Matrículas - Ensino Primário Geral (1871-1930)

Anos	Número de matrículas	População brasileira	% da população no Ensino Primário
1871	138.232	10.112.061 ^a	1,37
1882	209.374	12.274.966	1,71
1888/889	258.802	14.058.751 ^b	1,84
1907	638.378	21.163.827	3,02
1920	1.250.729	30.838.201	4,06
1930	2.084.954	37.625.436	5,54

a = população de 1872; b = população de 1889

Fonte: IBGE, 2003.

A porcentagem da população total no ensino primário não pretende substituir uma relação mais adequada que é o número de matrículas em relação à população na fase escolar do Ensino Primário, mas a ausência de dados e o objetivo de demonstrar que o Ensino Primário cresceu proporcionalmente muito mais que o aumento da população justifica o uso do dado absoluto da população brasileira, verificando assim que se em relação ao total da população em 1871 a percentagem de matriculados no primário em relação ao total da população era de 1,37%, em 1930 era de 5,54%. Mas, mesmo apresentando esses dados do crescimento é importante observar que os índices ainda eram baixos.

A partir de 1932, há mais dados disponíveis, o que permite a análise da participação das diferentes esferas da Federação, além da evolução do número total de matrículas nas séries iniciais e sua relação com a população.

Tabela 5 - Matrículas no ensino primário / ensino de 1º grau / ensino fundamental (1932-1991)

Anos	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total (a)	População (b)	a/b*100 ¹
1932	2.250	1.332.898	355.527	380.762	2.071.437	39.152.523	5,29
1940	7.615	1.884.548	751.336	659.358	3.302.857	41.236.315	8,01
1950	275	2.544.142	1.275.334	532.292	4.352.043	51.944.397	8,38
1960	33.871	4.699.644	1.863.609	860.878	7.458.002	70.070.457	10,64
1970	81.530	7.725.918	3.850.604	1.153.977	12.812.029	93.139.037	13,76
1980	239.927	13.318.486	5.737.891	2.852.505	22.148.809	119.002.706	18,61
1991	96.728	16.637.040	8.620.351	3.594.147	28.948.266	146.917.459	19,70

1- A relação demonstra o percentual da população brasileira no Ensino Fundamental.

Fonte: IBGE, 2003.

Os dados apresentados na Tabela 5 podem ser mais bem visualizados no Gráfico 2 que mostra o crescimento em números absolutos nas matrículas estaduais, municipais e no ensino particular em relação ao ensino primário/de 1º grau e fundamental, respectivamente. A análise da participação de cada unidade administrativa fica evidente na Tabela 6.

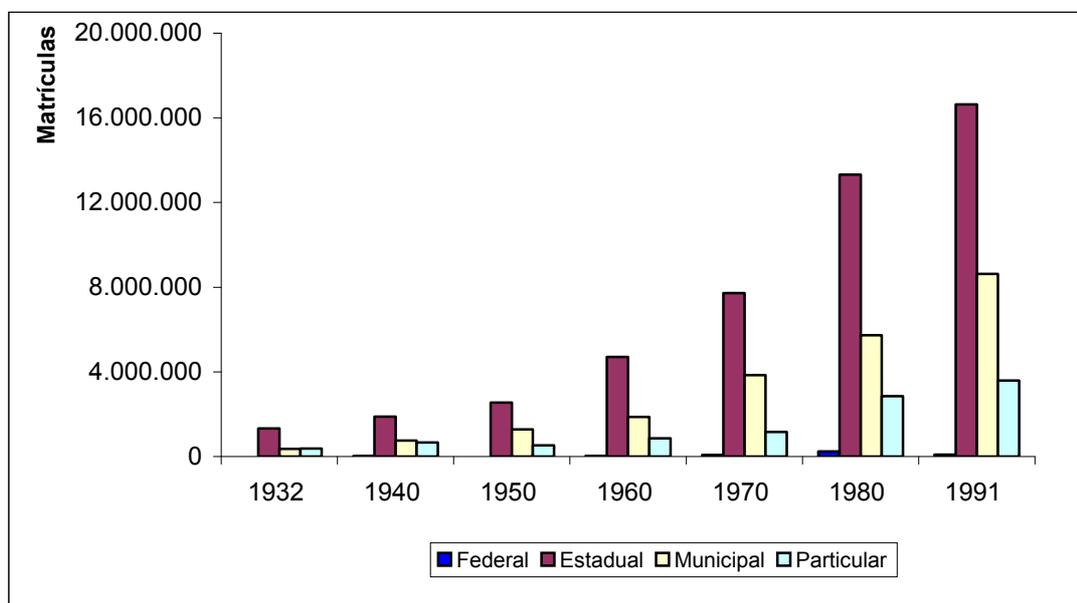


Gráfico 2: **Matrículas por dependência administrativa (1932-1991) no ensino fundamental**

Fonte: **IBGE, 2003.**

Vale destacar que a participação da União sempre foi reduzida nesse nível de ensino em função das configurações assumidas nas diversas Constituições brasileiras que, apesar das mudanças, sempre mantiveram esse nível de ensino vinculado aos Estados e/ou Municípios.

Tabela 6 - Participação percentual das diferentes unidades administrativas nas séries iniciais do ensino (1932- 1991)

Anos	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total
1932	0,11	64,35	17,16	18,38	100,00
1940	0,23	57,06	22,75	19,96	100,00

1950	0,01	58,46	29,30	12,23	100,00
1960	0,45	63,01	24,99	11,54	100,00
1970	0,64	60,30	30,05	9,01	100,00
1980	1,08	60,13	25,91	12,88	100,00
1991	0,33	57,47	29,78	12,42	100,00

Fonte: IBGE, 2003.

Pela Tabela 6 verifica-se a constante participação dos Estados como fornecedores do ensino primário/ 1º grau/ fundamental, mas verifica-se também que as menores participações dos Estados ocorreram em 1940 e, depois, em 1991.

Se os dados de 1940 podem, em um primeiro momento, parecer uma contradição em função da análise da centralização promovida pela Constituição Federal de 1937, por outro vale lembrar que nem sempre a centralização dos recursos implica em centralização do fornecimento de um bem/serviço público, mas sim o poder de decisão sobre os caminhos que deva seguir; quanto aos dados de 1991 já refletiam o aumento da participação dos Municípios que continuou ocorrendo.

Assim, o Gráfico 3 resume a alteração da participação percentual de cada unidade administrativa:

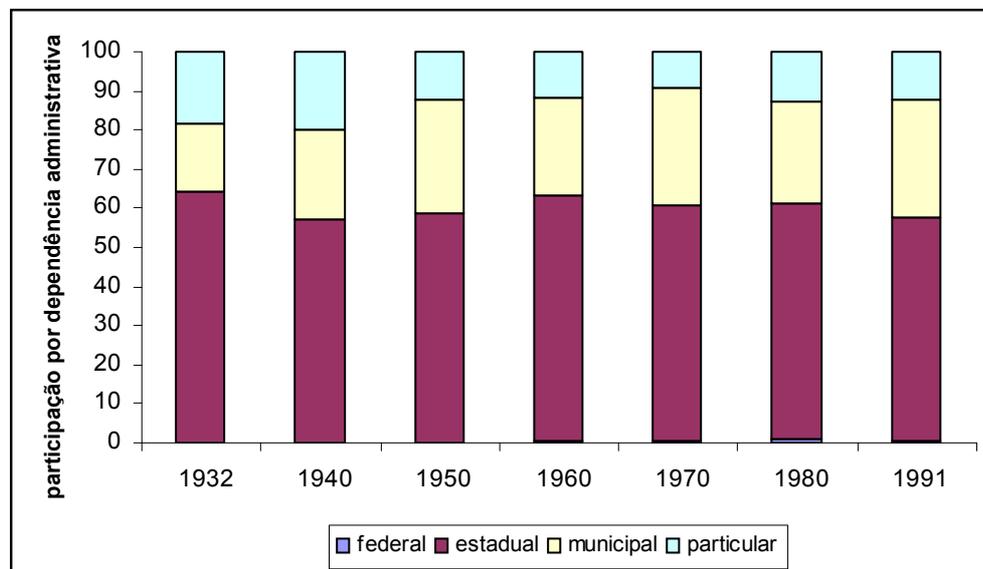


Gráfico 3: Participação percentual das diferentes unidades administrativas no ensino primário/ 1º grau/ ensino fundamental – 1932-1991

Fonte: **IBGE, 2003.**

A mesma análise apresentada para o Ensino Fundamental deve ser feita para o Ensino Médio, uma vez que este trabalho aborda a análise das propostas de substituição do FUNDEF, incluindo a criação do FUNDEB que trata do financiamento do Ensino Básico.

Enquanto as séries iniciais tiveram um aumento de 1297,5% no período de 1932 a 1991, o ensino secundário/2º grau/médio teve um aumento de 6527,41%, fato talvez resultante do quase inexistente Ensino Médio nos anos 1930. A análise do crescimento deste nível de ensino pode ser visualizada na Tabela 7.

Tabela 7 - Matrículas no ensino secundário/2º grau/ ensino médio (1932-1991)

Anos	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total (a)	População (b)	a/b*100*
1932	--	--	--	--	56.208	39.152.523	0,14
1940	--	--	-	--	170.057	41.236.315	0,41
1950	--	--	--	--	406.920	51.944.397	0,78
1961	20.286	312.297	23.851	604.055	960.489	71.868.000	1,34
1970	--	--	--	--	4.083.586	93.139.037	4,38
1980	86.876	1.326.011	98.280	1.312.377	2.823.544	119.002.706	2,37
1991	103.243	2.425.681	173.597	1.022.612	3.725.133	146.917.459	2,54

Fonte: IBGE, 2003.

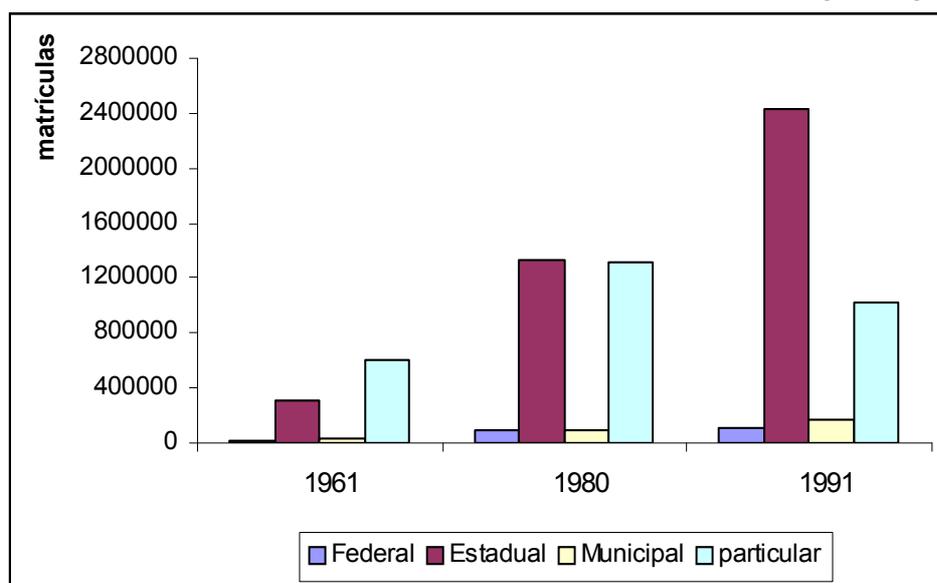
- dados não disponíveis

* A relação demonstra o percentual da população brasileira no ensino médio.

A redução verificada dos anos 70 aos anos 80 deve-se à mudança do ensino secundário para o ensino de 2º grau; das 4.083.586 matrículas em 1970, 3.080.201 referem-se ao 1º ciclo e 1.003.385, ao 2º ciclo.

Como não há disponibilidade de dados das matrículas por unidades administrativas a Tabela 8 e o Gráfico 4 foram construídos apenas com os dados de 1961, 1980 e 1991, mostrando somente o efeito das mudanças provocadas pela legislação a partir da LDB de 1961.

Gráfico 4: Matrículas por dependência



administrativa (1961-1991) no ensino médio

Fonte: IBGE, 2003.

Os dados apresentados mostram a consolidação dos Estados como unidade administrativa responsável pelo Ensino Médio, além de uma significativa redução percentual da participação da iniciativa privada nessa modalidade de ensino, uma vez que ela se desloca significativamente para o Ensino Superior.

A Tabela 8 mostra que, além do aumento do número de matrículas já evidenciado, houve um aumento da participação percentual das matrículas no âmbito do Estado.

Tabela 8 - Participação percentual das diferentes unidades administrativas no ensino secundário/2º grau/ ensino médio (1961-1991)

Anos	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total
1961	2,11	32,51	2,48	62,89	100,00
1980	3,08	46,96	3,48	46,48	100,00
1991	2,77	65,12	4,66	27,45	100,00

Fonte: IBGE, 2003.

Os dados até aqui apresentados procuraram demonstrar a evolução do número de matrículas e participação das diferentes esferas da federação em seu fornecimento. A seguir, apresenta-se uma breve análise da participação destas esferas na arrecadação, receita e transferências governamentais.

1.9.2 Produção, arrecadação tributária e receita disponível:

A economia brasileira passou por um grande crescimento principalmente nos últimos 50 anos do século XX, sendo a receita tributária normalmente apresentada em percentagem do PIB, isto representa um aumento ainda maior. Como o crescimento populacional também foi muito elevado, apresenta-se a evolução do PIB “per capita” anual atualizado em reais de 2005 como forma de demonstração do crescimento econômico:

Tabela 9 - Evolução do PIB “per capita” em R\$ de 2005 (1947-2005)

ANO	PIB per capita em R\$de 2005
1947	2.229,80
1950	2.597,71
1960	3.926,03
1970	5.375,02
1980	9.659,13
1990	9.133,10
2000	10.151,70
2005	10.519,89

Fonte: IPEAData, 2006.

A apresentação do crescimento do PIB “per capita” anual, embora não possibilite nem a discussão da distribuição de renda entre a população, nem a distribuição regional da produção e da renda, evidencia, de forma clara, o crescimento econômico, descontando-se o efeito do aumento populacional.

Com o aumento do PIB e do PIB “per capita”, mesmo com a manutenção do percentual tributado na economia brasileira, o montante total teria sofrido um aumento. Entretanto este aumento não foi somente em termos absolutos e resultado apenas do aumento do PIB, mas também houve o aumento em termos percentuais no PIB brasileiro como pode ser visto na Tabela 10.

Tabela 10 - Elevação da carga tributária no Brasil em % do PIB – (1947-2004)



Fonte: Afonso, 2004.

Os dados apresentados na Tabela 10 mostram que não foram nos períodos de maior participação do Estado na economia e de realização de novos investimentos que ocorreram os maiores aumentos da carga tributária, mas sim nos períodos de busca de estabilidade econômica, uma vez que o aumento da receita tributária, sem o respectivo aumento de gastos, representa uma forma de atingir-se o superávit primário, isto é, receitas maiores que as despesas excluindo-se os juros da dívida interna.

A análise da distribuição da receita tributária por si só não pode ser utilizada como forma de caracterizar o federalismo de um país, entretanto os dados mostram certas tendências existentes no sistema. Nas décadas de 20, 30 e 40 do século XX, houve oscilação da participação dos municípios na receita tributária, conforme apresentado na Tabela 11:

Tabela 11 - Receita disponível dos Municípios na carga tributária brasileira em % – (1925-1944)

--	--



Fonte: Leal, 1975, p.160.

Apesar de Leal (1975) observar que a relação estabelecida entre Estado e Municípios variava em função dos interesses políticos e partidários, sendo que mesmo nos momentos em que constitucionalmente foi estabelecida maior autonomia das esferas subnacionais, principalmente municípios, a permanência de transferências vinculadas impedia o estabelecimento do federalismo no sentido pleno.

Assim, este autor discute autonomia legal e autonomia extralegal. A autonomia legal origina-se da legislação e do texto constitucional e a extralegal, das relações entre Estados e Municípios que ocorrem em função de questões partidárias; Municípios ligados politicamente ao governo do Estado gozam de maior autonomia (LEAL, 1975, p.51).

Na Tabela 12, apresentada a seguir, visualizam-se dados da participação de cada esfera da União no total tributado. Primeiro, apresenta-se a Arrecadação Direta (A), isto é, aquilo que é arrecadado diretamente pela esfera; na seqüência, apresenta-se a Receita Disponível (B) na qual são incluídas as transferências

recebidas e excluídas as efetivadas, demonstrando a efetiva participação de cada esfera no total dos tributos. Portanto, ao apresentar a Participação da arrecadação direta na Receita Disponível (C), verifica-se o índice da arrecadação direta no total tributado.

Como no Brasil não existe transferência tributária dos Municípios para Estados e União, no nível local o índice sempre será menor que 1,00. Como a União não recebe transferências nem dos Estados, nem dos Municípios, verifica-se o oposto: o índice sempre será maior que 1,00, mostrando que a arrecadação direta é maior que a receita disponível para esta esfera de governo. Já no caso dos Estados, que recebem transferências da União mas transferem para Municípios, ocorre oscilação. Verifica-se que antes da Constituição Federal de 1988 o índice era menor que 1,00, demonstrando que a arrecadação direta era menor que a receita disponível. Após o estabelecimento do novo sistema tributário e com o aumento das transferências para os Municípios, o índice passou a ser maior que 1,00.

Para uma melhor análise, apresenta-se a carga tributária de cada esfera em percentual do PIB e também sua participação no total tributado. A Tabela 12 apresenta dados relativos ao ano de 1960, anterior à Constituição de 1967 que foi centralizadora em relação ao sistema tributário; de 1980, posterior a este momento e anterior à Constituição Federal de 1988, e dos anos de 1988, 2002, 2003 e 2004.

Tabela 12 - Evolução da Receita Tributária por nível de governo – 1960/2004

Conceito/Ano	Carga tributária - % do PIB				Composição - % do total			
	Federal	Estadual	Local	Total	Central	Estadual	Local	total
Arrecadação direta - A								
1960	11,10	5,50	0,80	17,40	64,0	31,3	4,9	100,0
1980	18,50	5,40	0,70	24,60	75,1	22,0	2,9	100,0
1988	15,79	5,94	0,65	22,40	70,5	26,5	2,9	100,0
2002e	24,39	9,47	1,68	35,54	68,6	26,7	4,7	100,0
2003e	24,42	9,45	1,63	35,49	68,8	26,6	4,6	100,0
2004o	24,99	9,46	1,74	36,18	69,1	26,1	4,8	100,0
Receita Disponível -B								
1960	10,40	5,90	1,10	17,40	59,4	34,0	6,6	100,0
1980	17,00	5,50	2,10	24,60	69,2	22,2	8,6	100,0
1988	14,00	6,00	2,40	22,40	62,3	26,9	10,8	100,0
2002e	20,56	9,06	5,92	35,54	57,9	25,5	16,7	100,0
2003e	20,94	8,83	5,73	35,49	59,0	24,9	16,1	100,0
2004o	21,42	8,90	5,87	36,18	59,2	24,6	16,2	100,0
Participação da arrecadação direta na receita disponível - C								
A/B								
1960	1,07	0,93	0,73	1,00	1,08	0,92	0,74	1,00
1980	1,09	0,98	0,33	1,00	1,09	0,99	0,34	1,00
1988	1,13	0,99	0,27	1,00	1,13	0,99	0,27	1,00
2002e	1,19	1,05	0,28	1,00	1,18	1,05	0,28	1,00
2003e	1,17	1,07	0,28	1,00	1,17	1,07	0,29	1,00
2004o	1,17	1,06	0,30	1,00	1,17	1,06	0,30	1,00

Fonte: Dados da FGV/IBGE, Contas Nacionais, STN, SRF, IBGE, MPAS, CEF, CONFAZ FINBRA/STN e = estimativas preliminares; o= orçamento da União. Parte C – elaboração própria. (AFONSO, 2004).

A Tabela 12 reafirma o aumento da carga tributária em relação ao PIB brasileiro apresentado na Tabela 10, uma vez que no período compreendido houve um aumento de 107,93% desta carga.

A participação dos Municípios na receita tributária do país teve um aumento. A receita tributária disponível desses aumentou em 145,54%, mas a receita tributária proveniente da arrecadação direta teve redução em 2,1%. Isto é verificado

comparando-se os 4,9 % de arrecadação própria em 1960 com os 4,8%, em 2004, mostrando a grande participação nas transferências.

Se em 1960 a relação entre receita própria e receita disponível para os Municípios era de 0,74, em 2004 já havia caído para menos da metade: 0,30, mostrando a grande dependência das transferências.

Na análise da participação dos Estados pode-se concluir que tanto a arrecadação direta quanto a receita disponível diminuíram, enquanto a arrecadação própria que era de 31,3% foi reduzida para 26,1% do total da tributação do país, representando uma queda de 16,61%. A participação, no total da arrecadação depois das transferências, teve uma redução de 34,0% do PIB para 24,65, representando uma queda de 27,5%, mostrando que aumentaram as transferências dos Estados para os Municípios (uma vez que no Brasil não existe transferência de Estados para a União). Isso é confirmado ao analisar-se o índice de arrecadação direta/receita disponível que em 1960 era de 0,92 (mostrando que os Estados recebiam mais transferências que realizavam) e passou a ser de 1,06 em 2004.

Ainda, deve-se analisar com atenção a participação da União. Se em 1960 era de 59,4 na receita disponível, teve aumento com as políticas centralizadoras e em 1980 era de 69,2% do PIB. Em 2002 teve sua menor participação expressa por 57,9%, mas em 2004 já havia retornado para 59,2%.

Se o ano de 2002 representou a maior relação para a União entre arrecadação própria/receita disponível (mostrando um alto número de transferências), esse valor já foi reduzido nos anos de 2003 e 2004, principalmente em função da criação de taxas e contribuições que não entram nas transferências tributárias para Estados e Municípios.

Assim, conclui-se que historicamente houve uma redução da participação dos Estados, um grande aumento da

participação dos Municípios e a relativa estabilidade na participação da União. Entretanto, nos anos de 2003 e 2004, apresenta-se uma tendência de recuperação da União em detrimento dos Municípios. Sobre isso Afonso (2004, p. 12) observa que:

Se a descentralização inicialmente tinha sido mais um movimento de municipalização dos recursos públicos, o avanço recente do governo federal na divisão do bolo nacional tributário (ressalvando que também aumenta o bolo, isto é, a carga tributária global) consolida uma perda de importância relativa dos governos estaduais e começa a apontar, a partir do biênio 2003/04, para uma tendência recentralizadora da arrecadação direta e também da receita disponível (ainda que em menor grau). Logo, se alguém avaliar que há uma crise na Federação, ela é, antes de tudo, uma crise estrutural no nível intermediário do governo, e nesta época de maior redução dos repasses dos fundos de participação, uma crise conjuntural dos governos, especialmente pequenas Prefeituras, muito dependentes de tais transferências.

Como já observou Leal (1975) ao analisar os Municípios, o aumento da receita contribui para a autonomia administrativa, pois sem recursos não há autonomia, embora a concessão destes recursos não seja garantia de que haverá autonomia política.

A análise aqui apresentada tem como princípio que a existência de recursos tributários para Estados e principalmente para Municípios conferem a estes um maior papel na federação, mas não discute a questão da autonomia política.

Não se deve considerar que apenas critérios como arrecadação própria ou esforço de arrecadação própria sejam critérios para distribuição de recursos, pois há municípios com baixa arrecadação mas que esta ocorre como reflexo da situação econômica vivenciada pelo mesmo.

Como já apresentado, a distribuição horizontal das receitas por meio das transferências também é tema recorrente no federalismo brasileiro. Por um lado argumenta-se que os Estados mais ricos vêem seus recursos esvaziados após a arrecadação dos tributos federais cujos critérios privilegiam a redistribuição em termos nacionais uma vez que apresenta critério inversamente proporcional à renda “per capita”; por outro, entende-se seja princípio do federalismo.

A seguir, a Tabela 13 apresenta a participação percentual de cada Estado na população do país, a participação no Fundo de Participação dos Estados – FPE e a relação entre estes dois percentuais, objetivando analisar as diferenças regionais.

Tabela 13 - Transferências do FPE por Estado (2000) - em %

Estado	População/ total em % (a)	FPE/total em % (b)	(b/a)	RLR – mensal per capital – R\$
RR	0,19%	2,48%	12,98	101,65
AP	0,28%	3,41%	12,16	89,44
AC	0,33%	3,42%	10,41	87,22
TO	0,68%	4,34%	6,37	59,25
SE	1,05%	4,16%	3,96	49,56
RO	0,81%	2,82%	3,47	43,64
PI	1,68%	4,32%	2,58	26,68
RN	1,63%	4,18%	2,56	44,58
AL	1,66%	4,16%	2,5	26,79
PB	2,03%	4,79%	2,36	30,56
MA	3,33%	7,22%	2,17	24,16
AM	1,66%	2,79%	1,68	15,13
CE	4,37%	7,34%	1,68	28,17
PA	3,65%	6,11%	1,67	27,76
MT	1,48%	2,31%	1,56	57,78
PE	4,67%	6,90%	1,48	29,91
BA	7,70%	9,40%	1,22	25,45
MS	1,22%	1,33%	1,09	38,13
GO	2,95%	2,84%	0,97	34,21
ES	1,82%	1,50%	0,82	58,77
DF	1,20%	0,69%	0,57	200,30
PR	5,64%	2,88%	0,51	42,87
MG	10,54%	4,45%	0,42	35,40
SC	3,15%	1,28%	0,41	37,34
RS	6,00%	2,35%	0,39	43,29
RJ	8,47%	1,53%	0,18	42,25
SP	21,80%	1,00%	0,05	57,01
N+ NE + CO	42,58%	85,00%	2,00	38,18
Sudeste	42,63%	8,48%	0,20	48,81
Sul	14,79%	6,52%	0,44	41,86
S+ SE	57,42%	15,00%	0,26	47,02
Total	100,00%	100,00%	1,00	43,26

Elaboração própria.

Fonte: Percentual de população calculado com dados do Anuário Estatístico de 2000; Dados de participação do FPE calculados com dados da Secretária do Tesouro Nacional (dezembro de 2000).

Receita Líquida Real – média mensal - Lei nº 9.496/97, artigo 2º, Parágrafo Único “RLR é a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos Estados, as transferências aos Municípios, por participações constitucionais e legais”

A Tabela 13 busca demonstrar as diferenças regionais pela participação de cada Estado no FPE. Apresenta-se na primeira coluna (A) a participação percentual da população de cada Estado no total da população brasileira; na segunda coluna observa-se a participação percentual de cada Estado no FPE (B), dados os critérios existentes de distribuição e, na terceira coluna, a relação entre estas duas variáveis (B/A), mostrando a diferença na proporcionalidade do recebimento destes recursos, isto é, quanto maior a relação B/A, maior a participação, proporcionalmente à população, do Estado no FPE.

A Tabela 13 apresenta os Estados na ordem decrescente, da maior proporção de recursos do FPE em relação à população para a menor, verificando-se que os Estados das regiões Sudeste e Sul apresentam-se no final da relação, pois, conforme mencionado, 85% dos recursos do FPE destinam-se aos Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Pela Tabela 13 verifica-se que alguns Estados recebem uma transferência maior por habitante, entretanto isso não garante a igualdade nas condições de ensino, uma vez que a arrecadação própria e a receita líquida são diferentes, que o FPE não se destina somente à educação e que a necessidade dos demais serviços públicos apresenta-se de forma diferente.

A quarta coluna apresenta a Receita Líquida Real dos Estados, calculadas para um mês, demonstrando a afirmação das diferenças na arrecadação e na receita líquida dos Estados. Observa-se que os valores encontrados para as regiões Sudeste e Sul são maiores que para as demais, mostrando que se no FPE “per capita” alguns Estados recebem mais, na Receita Líquida Real o valor “per capita” é menor.

Assim, é no contexto de transformações vivenciadas na legislação brasileira, na participação das esferas nacionais na educação, na busca de cada esfera pelo aumento da sua participação no total tributado, na grande mudança e consolidação, ao menos tributária do federalismo no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, na desigualdade regional e, claro, na melhoria da educação no Brasil, que se deve analisar o contexto da criação da Lei 9.424 de 1996 que regulamentou o FUNDEF.

Capítulo 2 O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF

A Constituição Federal de 1988 juntamente com outras leis estabeleceu uma nova configuração do federalismo fiscal brasileiro. Os dois principais fundos de transferências para Estados e Municípios, o Fundo de Participação dos Estados – FPE e Fundo de Participação dos Municípios – FPM, foram mantidos pelo Artigo 159; o mesmo Artigo estabeleceu que 3% da arrecadação de Imposto de Renda – IR e Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI fossem utilizados para programas de financiamento do setor produtivo dos Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com o objetivo de incentivar a produção e o desenvolvimento nestas regiões.

Como apresentado no Capítulo 1, o Artigo 212 da Constituição Federal estabeleceu os recursos mínimos que cada unidade da federação deveria aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino. No Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias foi estabelecido que pelo menos 50% dos recursos dos mínimos estabelecidos para aplicação na Educação²³ deveriam ser utilizados para assegurar a universalização do atendimento e remuneração do magistério no Ensino Fundamental. Foi a Emenda Constitucional nº 14 de 12 de setembro de 1996 que aumentou este percentual dos Estados, Distrito Federal e Municípios para 60% e o reduziu para a União (BRASIL, 2007).

Os dados da OCDE, também apresentados no capítulo anterior, demonstram que os gastos do Brasil em educação apresentam-se muito abaixo da média dos países desenvolvidos e abaixo dos índices de países em desenvolvimento. Além disso, fica claro que a diferença nos níveis iniciais é muito maior e que ainda persiste a dicotomia entre investimento no Ensino Básico e Ensino Superior. Portanto, justifica-se a preocupação do legislador em garantir níveis mínimos de investimento nas séries iniciais, determinando percentuais para a remuneração docente, principalmente se consideradas as diferenças regionais.

2.1 O Estabelecimento do FUNDEF – Antecedentes

A partir de 1988, instaura-se um amplo debate acerca da nova Constituição e da configuração do federalismo no Brasil. As discussões passam pela questão da

²³ Os mínimos estabelecidos da receita tributária eram 18% para União e 25% para Estados, Distrito Federal e Municípios.

descentralização de receitas comparativamente à descentralização de obrigações, não havendo um consenso que as duas tenham ocorrido na mesma proporção.

O princípio da descentralização fiscal é associado, neste período, no Brasil, a um princípio democrático, forma-se um pensamento na sociedade que, quanto mais descentralização, mais democracia, levando à descentralização das políticas sociais, entre elas, a educacional, de saúde, habitacional e de saneamento.

Vários diagnósticos e sugestões de encaminhamentos para a educação da América Latina são apresentados. Entre eles, os dos órgãos multilaterais de financiamento: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Internacional para a Reconstrução do Desenvolvimento e instituições voltadas para a cooperação técnica: Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Nos estudos apresentados por estes organismos são enfatizados aspectos da descentralização, da autonomia gerencial e a busca por produtividade no sistema público (SOUZA; FARIA, 2004).

Araújo (2006, p. 106) destaca o abandono das teses universalistas originadas na visão de Estado de Bem-Estar Social

A focalização das políticas públicas nas camadas mais pobres da população está embasada no objetivo de promover o uso mais produtivo do recurso mais abundante entre os pobres – o trabalho, ao mesmo tempo em que lhes fornece um pacote de serviço que viabilize a sua sobrevivência.

Expressão disso é a Conferência de Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, na qual foi assinada a ‘Declaração Mundial sobre Educação para Todos’. Pinto (2002, p. 110) observa:

Essa conferência, 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, em detrimento dos demais níveis de ensino, 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.

Na questão econômica e da concepção de Estado, destaca-se a discussão, no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), sobre a necessidade de reforma do Estado, apontado como responsável pela crise em função da excessiva atuação no setor produtivo, do processo de endividamento público e processo inflacionário. Também se

discutia a reforma do aparelho do Estado, sendo necessário melhorar a governança e a possibilidade de implantação de políticas públicas (BRASIL, 1995).

De acordo com as propostas no primeiro mandato do governo Fernando Henrique, havia o objetivo de promover a municipalização e valorização do Ensino Fundamental, mesmo que isso ocorresse em detrimento de outros níveis de ensino (ARRETCHE, 2002). Assim a política educacional interna caminhava no mesmo sentido que as diretrizes apresentadas pelos organismos multilaterais. Fazem parte deste cenário a pequena abertura de vagas nas universidades públicas e o incentivo à abertura de cursos superiores particulares, sob o argumento da seleção natural do mercado.

Mesmo em um período de aparente progresso econômico, reflexo de uma economia mais estabilizada e da abertura comercial, Pochmann (2001) observa que, nos anos 80 e 90 do século XX, ocorre um momento de periferização nos países não pertencentes ao centro mundial, sendo que a mão-de-obra envolvida neste processo relaciona-se de forma mais precária com o capital: “[...] as principais atividades laborais encontram-se concentradas nas esferas da execução, distribuição e montagem de produtos, muitas vezes, com organização do trabalho crescentemente taylorizado” (POCHMANN, 2001, p. 33).

Nesse contexto e em função da Constituição Federal de 1988 havia a necessidade da regulamentação da área educacional, que entre outros aspectos, deveria promover a discussão da autonomia universitária e regulamentação da iniciativa privada e regulamentação e estabelecimento de sanções para as esferas que não cumprissem as determinações previstas para o financiamento da educação.

Na Constituição Federal de 1988, os Municípios e os Estados deveriam destinar para a educação, no mínimo, 25% de todos os impostos e transferências, 50% destes recursos obrigatoriamente deveriam ser aplicados no Ensino Fundamental e erradicação do analfabetismo. Fica clara, assim, a prioridade ao Ensino Fundamental, conforme já se discutia no governo nos anos anteriores. A União deveria destinar minimamente 18% de todos os impostos à Educação (BRASIL, 2007)²⁴.

Neste cenário é aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN, Lei nº 9.394/96, promulgada em 20 de dezembro de 1996. A LDBEN reitera a educação como dever da família e do Estado, uma vez que isso já havia sido estabelecido na Constituição Federal de 1988.

²⁴ Artigo 212 da Constituição Federal de 1988 e 60 do ADCT.

Vale observar que a LDBEN foi aprovada praticamente simultaneamente ao FUNDEF, sendo necessário destacar ainda a facilidade encontrada pelo executivo na aprovação destas leis, bem como da Emenda Constitucional nº 14/1996, lembrando-se ainda de que o substitutivo na tramitação da Lei 9.394/96 foi influenciado pelo executivo e substituiu o projeto originário, levando, entre tramitação e aprovação, menos que um ano. Para Pinto (2002), a lei pouco acrescentou em relação à situação inicial de financiamento da educação.

Ao comparar o projeto inicial que tramitava na Câmara como substitutivo Jorge Hage, Pinto (2002, p. 113) observa que:

Particularmente grave foi a retirada do texto da lei do número máximo de alunos por professor que no projeto Jorge Hage (art. 32) era de 20 alunos na creche, 25 na pré-escola e nas classes de alfabetização e 35 em demais séries e níveis. Na redação inócua do texto final ficou: “será objetivo permanente das autoridades responsáveis alcançar relação adequada entre o número de alunos e professor” cabendo “ao respectivo sistema de ensino, à vista das condições disponíveis e das características regionais e locais, estabelecer parâmetro para atendimento do disposto neste artigo” (art. 25 da Lei nº 9.394/96).

Destaca-se também a previsão, no projeto inicial, do aumento do salário-educação de 2,5% para 3,5% da folha de pagamento das empresas, criação de quota municipal do salário-educação, e o salário-creche com 1% também da folha de pagamento das empresas; estas alterações teriam garantido um aumentando de cerca de 0,25% do PIB comprometido com o Ensino Fundamental e a Educação Infantil (PINTO, 2002).

A Emenda Constitucional nº 14/1996, originada da Proposta de Emenda Constitucional - PEC 233-A de 1995, apresentada pelo Poder Executivo, trazia elementos para a regulamentação da educação além de propor a criação do FUNDEF (MELCHIOR, 1997; BRASIL, 2007).

Após a apresentação de 46 emendas, em 13 de fevereiro de 1996, obteve parecer favorável do relator, deputado José Jorge, com Substitutivo e mais 17 emendas (sendo denominada PEC 233-B). Com a aprovação em dois turnos, foi encaminhada ao Senado em 18 de junho de 1996 e aprovada por este, em 12 de setembro de 1996, como a Emenda Constitucional nº 14/1996.

Na lei aprovada, houve três vetos da Presidência da República às emendas apresentadas por hora da tramitação: o primeiro foi a não inclusão de jovens e adultos que ainda não possuíam o Ensino Fundamental, sob alegação do desconhecimento dos números e da possibilidade de haver um grande aumento do número de matrículas nesta categoria

(OLIVEIRA, 1999). Nota-se, portanto, uma grande preocupação com o volume de recursos que a União deveria complementar (BUTARELO, 2007).

O segundo veto foi a não inclusão do Salário-Educação no FUNDEF, limitando-se a uma participação de até 20% na complementação a ser realizada pela União. Finalmente, o terceiro veto foi a não inclusão da redistribuição de 70% da Quota Estadual do Salário-Educação – QESE entre Estados e Município, com a argumentação de não interferir na capacidade redistributiva dos Estados.

A tramitação da Emenda Constitucional nº 14/1996 e os vetos apresentados permitem afirmar que houve uma desresponsabilização da União em relação ao financiamento do Ensino Fundamental, que ficou como função de Estados e principalmente municípios com um pequeno comprometimento financeiro da União.

O FUNDEF apresentava-se como elemento central na Emenda Constitucional nº 14/1996, cujo objetivo era o estabelecimento de recursos mínimos para o Ensino Fundamental, garantindo aos Estados e Distrito Federal, se não apresentassem condições de fazê-lo com recursos próprios, a complementação de recursos da União ao valor definido como mínimo necessário para o estabelecimento de um padrão mínimo de qualidade do ensino (Artigo 5º).

A concepção governamental do FUNDEF parte da análise de que a desigualdade regional brasileira implica em uma desigualdade na arrecadação de recursos próprios pelo sistema tributário, representando um montante “per capita” reduzido para a educação em alguns Estados em comparação com os Estados mais desenvolvidos. Assim estes, ao não atingirem o mínimo nacional, definido a cada ano, teriam uma complementação com recursos da União.

No que se refere aos valores “per capita” diferenciados entre os Estados, a Tabela 13 apresentou os dados e não há dúvida de que ocorre esta diferença. Entretanto, o baixo valor de complementação da União e os critérios que permitiram que isto ocorresse no FUNDEF não levaram à redução significativa das desigualdades regionais originadas com a diferença na arrecadação própria dos Estados.

Buscava-se o estabelecimento do regime de colaboração entre os entes federados, mas esta não ocorreu por meio do FUNDEF. Para que houvesse a redução das desigualdades interestaduais seria necessário maior complementação da União.

Ao analisar o objetivo governamental apresentado no FUNDEF, Callegari (2002, p. 15) observa que:

O objetivo que se busca alcançar, com o FUNDEF, é tornar mais efetiva a cooperação entre diferentes níveis de governo, no provimento dos recursos e nas responsabilidades assumidas, em relação à universalização e à qualidade desse nível de ensino obrigatório.

Não obstante, entende o autor que não houve redução de desigualdades regionais.

De acordo com Castro²⁵ (2001), os mecanismos anteriores de redistribuição estavam vinculados a critérios não-educacionais como renda “per capita” e população total, sendo que, excluídas as exceções, “a capacidade de investimento de Estados e Municípios era inversamente proporcional às responsabilidades de cada um na manutenção das redes de ensino fundamental.” (CASTRO, 2001, p. 115).

A análise do Ministério da Educação sobre a situação anterior ao FUNDEF pode ser assim resumida:

Razões históricas distintas fizeram com que a oferta do Ensino Fundamental se desenvolvesse de maneira bastante diferenciada nas 27 unidades da federação. A capacidade de investimento da esfera estadual sempre se mostrou maior que a de municípios, principalmente nos estados mais pobres da federação. Mas era justamente nos estados mais pobres que os municípios arcavam com a maioria dos alunos do Ensino Fundamental. Nos municípios nordestinos, principalmente do interior, onde os recursos são mais escassos, as prefeituras tinham que arcar com a despesa de manutenção do ensino, já que o Governo Estadual não estava presente, enquanto nas regiões mais ricas, a presença dos Governos Estaduais predominava. (BRASIL, 2002a).

Assim, com a complementação da União para alguns Estados, poder-se-ia compensar a falta de recursos local. O Ministério da Educação apresenta como objetivo do FUNDEF

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF tem como foco o ensino fundamental público, como o mais representativo segmento da educação básica oferecida pelos Estados e Municípios brasileiros. Seu objetivo é promover a universalização, a manutenção e a melhoria

²⁵ O artigo foi elaborado de acordo com palestra proferida no Seminário: “Descentralização da Educação: novas formas de coordenação e financiamento” pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo -FUNDAP no ano de 1998, momento em que a autora ocupava a função de presidente do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais – INEP.

qualitativa desse nível de ensino, particularmente, no que tange à valorização dos profissionais do magistério em efetivo exercício. Assim, a implantação do Fundo concorreu, dentre outros aspectos, para a incorporação e a manutenção de alunos nas redes públicas estaduais e municipais e para a melhoria da remuneração do magistério, particularmente onde os salários praticados estavam muito baixos. (BRASIL, 2004a).

Justifica-se assim a preocupação do desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério por hora da concepção de um Fundo de financiamento, o FUNDEF.

2.2 O FUNDEF, regulamentação e funcionamento

O FUNDEF caracteriza-se como um fundo de âmbito estadual de natureza contábil, formado por recursos das três esferas de governo, Federal, Estadual e Municipal. Sua criação pela Emenda Constitucional nº 14/1996 e regulamentação pela Lei 9.424/96 vinculou recursos para o Ensino Fundamental, aumentou o percentual de 50% para 60% dos recursos dos impostos e transferências de Estados, Distrito Federal e Municípios neste nível de ensino. Por outro lado, reduziu a participação da União para 30%, conforme parágrafo 6º do Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT da Constituição Federal de 1988.

Assim, além da análise anterior da tramitação e dos vetos apresentados na PEC que originou a Emenda Constitucional nº 14/1996, verifica-se, no parágrafo 6º do Artigo 5º deste documento, que o texto final reduziu a participação da União “na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental” (BRASIL, 2007), representando uma desresponsabilização desta, colocando-a muito mais como uma coordenadora e não como uma efetiva participante.

O Artigo 211 da Constituição Federal de 1988, modificado pela Emenda Constitucional nº 14/1996, determinou a atuação prioritária dos Estados no Ensino Fundamental e Médio e

dos Municípios na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, devendo a União agir complementarmente na Educação Básica. (BRASIL, 2007).

O fundo foi criado para um período de 10 anos, de 1997 a 2006, sendo que, nos cinco primeiros anos, deveria ocorrer o ajuste progressivo das contribuições, garantindo um valor por aluno que proporcionasse um padrão mínimo de qualidade.

Uma melhor análise da composição do FUNDEF pode ser verificada pelo do Quadro 1:

Esfera	Financiamento
União	30% dos 18% da arrecadação dos impostos da União destinados à Educação; Complementação para os Estados que não atingirem o mínimo igual à média nacional;
Estados e DF	15% do ICMS devido ao Distrito Federal e aos Estados (art. 155, inciso II da Constituição Federal); 15% do FPE (art. 159, inciso I, alínea a da Constituição Federal e Lei 5.172 de 25 de outubro de 1966); 15% do IPI-X (art.159, inciso II da Constituição Federal e lei complementar nº 61, 26/12/1989) 15% da renúncia fiscal proveniente da Lei Kandir – 87/1996
Municípios	15% do ICMS (art. 158, inciso IV da Constituição Federal); 15% do FPM (art. 159, inciso I, alínea b da Constituição Federal e lei nº 5.172 de 25/12/1966). 15% da renúncia fiscal proveniente da Lei Kandir – 87/1996

Quadro 1 - Financiamento do Ensino Fundamental: Constituição Federal – Emenda nº 14.

Fonte: Constituição Federal e legislação complementar.

Elaboração própria.

A Emenda Constitucional nº14/1996, modificou os Artigos 34, 208, 211 e 212 e o Artigo 60 do ADCT da Constituição Federal, estabeleceu a criação do FUNDEF composto por 15% da arrecadação: do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS (competência estadual), do Fundo de Participação dos Estados – FPEs (transferência da União para os Estados) e Municípios – FPMs (transferência da União para os Municípios), Imposto sobre Produtos Industrializados proporcionais às exportações – IPI-exp (transferência da União para os Estados) e com a recompensa da desoneração de exportações garantida pela lei Kandir²⁶ (transferência da União para os Estados e Municípios).

Destaca-se que ao menos 60% dos recursos do Fundo deveriam ser aplicados na remuneração dos professores em efetivo exercício no magistério²⁷, tinha-se como objetivo declarado o aumento do salário do professor nos Estados menos desenvolvidos. Vale destacar que, nos cinco primeiros anos, foi permitida a aplicação de parte do percentual para capacitação de professores leigos (Lei 9.424/96, Artigo 7º, parágrafo único, BRASIL, 1996).

Verifica-se que a criação de contribuições que não são transferidas aos Estados e Municípios têm sido uma constante a partir da Constituição de 1988 como forma de ampliação da participação da União no total da arrecadação. Além da CPMF, destaca-se a criação da Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico - CIDE em 2001. Em 2005 a participação de cada ente federado nas contribuições existentes apresentava-se da seguinte forma: 94,22% para a União, 4,64% Estados e 1,14% para Municípios, sendo que as contribuições representavam 35,91% da receita tributária brasileira. Nesta mesma análise, verifica-se que, do total da arrecadação da União, 58,52% são de contribuições (INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, 2005).

Foi com este objetivo também que a Desvinculação das Receitas da União – DRU foi criada como Fundo Social de Emergência em 1994, transformado em Fundo de Estabilização Fiscal até dezembro de 1999 e, a partir de 2000, transformado na DRU, com aprovação pelo Congresso Nacional até 2007.

Em 23 de abril de 2007, o Poder Executivo apresentou a PEC 50/2007 propondo a prorrogação até 2011 da DRU e da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF. A continuidade da CPMF foi vetada no Senado em dezembro de 2007 e a DRU aprovada pela Emenda Constitucional nº 56 de 20 de dezembro de 2007.

²⁶ Pela Lei Kandir, os benefícios tributários concedidos às exportações que significam renúncia de receita para os Estados e Municípios, uma vez que estes recebem 25% da arrecadação do ICMS, são recompensados com transferências da União.

²⁷ Conforme parágrafo 5º acrescentado na nova redação do Artigo 60 do Ato das Disposições Transitórias.

Com a criação do FUNDEF e em função das desigualdades regionais, foi fixado um valor mínimo nacional a ser reajustado anualmente e, quando o Estado não atingisse, ocorreria a complementação pela União na forma de transferências. Conforme apresentado anteriormente, ainda haveria diferença no valor “per capita” do Fundo entre os Estados, mas não entre o valor “per capita” do Fundo para os Municípios de um mesmo Estado, e com a garantia de um valor mínimo para todo o território nacional.

A Lei nº 9.424/96, de âmbito federal, editada em 24 de dezembro de 1996, regulamentou a vigência, composição e aplicação dos recursos, acompanhamento e controle do FUNDEF.

Para Melchior (1997, p. 28)

[...] O fundo intensifica processo de correção das desigualdades porque a União complementarará os Fundos que não atingirem o mínimo per capita por aluno, estipulado nacionalmente. E a tendência geral será a de favorecer Estados e Municípios das regiões mais pobres do País. Mas a principal medida do Fundo é a de subvincular 60% dos seus recursos para os salários dos professores. Sem salário não há trabalho digno e de qualidade.

Conforme apresentado no capítulo I, na proposta de Anísio Teixeira para a criação de um Fundo Nacional do Ensino Primário, havia a preocupação com a redistribuição dos recursos, contemplando-se as diferenças regionais ao propor que 70% dos recursos fossem proporcionais à população escolar e 30% inversamente proporcionais à renda “per capita”.

Entretanto, segundo Amaral (2001), as idéias apresentadas por Anísio Teixeira possuem diferenças fundamentais em relação ao FUNDEF:

Este possui, como principal objetivo, redistribuir entre municípios de um estado da federação os recursos já existentes para a educação fundamental, a partir da pré-fixação de um custo médio anual, nacional, do aluno. O Fundef prevê o aporte de recursos federais para aqueles Estados que não conseguirem, com seus próprios recursos, atingir este custo médio nacional. As idéias de Anísio vão além: há uma efetiva preocupação com a qualidade do trabalho docente, expresso pela definição de um salário para o professor, e apresenta uma engenhosa articulação entre as três esferas do poder público. (AMARAL, 2001, p. 278).

Assim, a questão da redistribuição entre os Estados aparecia com maior ênfase na proposta de Anísio Teixeira, ao passo que, nos critérios do FUNDEF, fica claro que a maior redistribuição ficará restrita às fronteiras do Estado, sendo que para haver redistribuição nacional precisaria de uma participação mais efetiva da União, mesmo o FUNDEF sendo composto por percentuais do FPM e FPE .

Como na composição do FUNDEF estão presentes recursos provenientes do FPM, FPE, além de recursos próprios da União e, de acordo com análise apresentada no Capítulo 1, esses fundos, principalmente o FPE, garantem uma proporção maior de recursos “per capita” por habitante nos Estados menos desenvolvidos e são provenientes de recursos do Imposto de Renda –IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, arrecadados principalmente nos Estados mais desenvolvidos, fica mantida assim a concepção de redistribuição de recursos para o FUNDEF, isto é, pode-se atribuir o princípio da subsidiariedade ao fundo, sendo que sua abrangência será determinada pela participação do FPM e FPE no FUNDEF e complementação da União. Os dados a serem apresentados neste capítulo mostram que estes recursos não têm sido suficientes para a redistribuição nacional e estabelecimento de maior homogeneidade entre os recursos.

Até a aprovação do FUNDEF, o Ensino Fundamental público era oferecido predominantemente pelas redes estaduais. Apesar de em percentuais diferentes nos diversos Estados. Nos Estados que tinham maior percentual de matrículas nas redes estaduais, ocorreu uma grande discussão por parte dos Municípios, que perderiam recursos, pela nova sistemática, o que levou à adoção da municipalização. Esta análise é feita no item 2.4.1 quando se discute a municipalização.

Assim, definidos os recursos para a composição do FUNDEF, estabeleceu-se a forma de repasse, conforme o parágrafo 1º do Artigo 2º da Lei 9.424/96: os recursos do FUNDEF em cada Estado são repartidos na proporção do número de alunos matriculados das 1ªs às 8ªs séries no Ensino Fundamental regular dos sistemas de ensino estadual e municipais conforme número apurado no ano anterior no censo educacional realizado pelo Ministério da Educação a União; creditam-se, em contas específicas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, no Banco do Brasil, as parcelas originadas do FPM/FPE/ICMS-desoneração e os Estados as parcelas relativas ao ICMS e IPI-exportação (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 1998; BRASIL, 1996).

A fiscalização é realizada pelos Tribunais de Contas da União, Estados e Municípios, além dos Conselhos do FUNDEF, conforme determinado no Artigo 4º, parágrafo 1º da Lei

9.424/96, atribuindo-se grande importância ao controle social. Os Conselhos deveriam ser constituídos de acordo com norma de cada esfera, sendo:

- para o nível federal, por no mínimo seis membros, representando: o Poder Executivo federal, Conselho Nacional de Educação, o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação – CONSED, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, os pais de alunos e professores das escolas públicas do Ensino Fundamental;

- para o nível estadual, por no mínimo sete membros, representando: o Poder Executivo Estadual, os Poderes Executivos Municipais, o Conselho Estadual de Educação, os pais de alunos e professores das escolas públicas do Ensino Fundamental, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE, a delegacia regional do Ministério da Educação – MEC;

- para os Municípios, por no mínimo quatro membros, representando: a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente, os professores e os diretores das escolas públicas do Ensino Fundamental, os pais de alunos e os servidores das escolas públicas do Ensino Fundamental. Nos Municípios que tiverem Conselho Municipal um representante integra o Conselho do FUNDEF (BRASIL, 1996a).

O Conselho de Controle e Acompanhamento Social tem como funções o controle e acompanhamento da repartição, transferência e aplicação dos recursos e a supervisão e acompanhamento do censo educacional anual.

Em pesquisa realizada pela FIPE no ano de 2000 verificou-se que 98% dos municípios brasileiros já possuíam conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEF (SEMEGHINI, 2001), sendo entretanto necessário verificar como tem sido o efetivo funcionamento dos mesmos. Para Callegari (2002), as notícias sobre os resultados da participação destes Conselhos são poucas ou inexistentes, sendo necessária uma maior investigação.

Também foi criado no Ministério da Educação o Departamento de Acompanhamento do FUNDEF para que houvesse um monitoramento e acompanhamento da implantação e dos recursos. Um importante instrumento de divulgação e análise são os boletins do FUNDEF que apresentam a composição do fundo através dos vários impostos e a complementação da União a ser analisada em item posterior.

2.3 O Plano Nacional de Educação e o financiamento do Ensino Fundamental

Se por um lado a Emenda Constitucional nº 14 e a Lei 9.424/96 estabeleceram o FUNDEF, as discussões e as aprovações do Plano Nacional de Educação - PNE estabeleceram metas e objetivos para a Educação, já apresentando alguns resultados da implantação do FUNDEF.

O Plano Nacional de Educação foi aprovado após tramitação de dois projetos de leis, o projeto de Lei 4.173/98, apresentado pelo poder Executivo e o projeto 4.155/98, apresentado pela oposição²⁸. Para Sena (2003), o resultado foi diferente das duas proposições iniciais. Em fevereiro de 1998 foi iniciada a tramitação do projeto de lei do Executivo e, ainda em março deste ano, foi apensado ao projeto de Lei 4.155/98, após apresentação de 52 emendas, um substitutivo. Novo debate com 160 emendas propostas foi aprovado em 9 de janeiro de 2001, pela Lei 10.172/01, para um período de 10 anos.

Os eixos norteadores do PNE foram a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, a Emenda Constitucional nº 14 de 1995, o Plano Decenal de Educação para Todos, além da consulta ao Conselho Nacional de Secretários da Educação – CONSED e à União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME.

Entre seus objetivos apresenta a elevação global do nível de escolaridade e redução de desigualdades sociais e regionais na educação, analisando a necessidade, entre outros elementos, da valorização dos profissionais da educação.

De acordo com o PNE, nos anos 1990, já houve aumento na taxa de escolarização líquida²⁹ no Ensino Fundamental, no período de 1991-1998, de 86,1% para 95%, sendo que no Norte e Nordeste essa taxa encontrava-se próxima a 90% em 1998 (BRASIL, 2001b).

Sobre a existência de recursos é apresentado que:

Os percentuais constitucionalmente vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino devem representar o ponto de partida para a formulação e implementação de metas educacionais. É preciso, entretanto, desfazer alguns enganos. Há uma imagem equivocada de que esta fonte representa valor elevado. A vinculação é realizada em relação às receitas resultantes de impostos, e não à totalidade dos recursos orçamentários. Os recursos de impostos não constituem sequer a totalidade dos recursos

²⁸ O projeto de Lei 4155/98 foi apresentado pelo Deputado Federal Ivan Valente do PT/SP, partido que naquele momento representava oposição ao governo executivo (PSDB).

²⁹ Taxa obtida pela razão do número de matriculados no Ensino Fundamental da população de 7 a 14 anos pela população total de 7 a 14 anos, não se incluindo pessoas acima desta idade que não tenham realizado o ensino fundamental.

tributários (que incluem taxas e contribuições de melhorias). (BRASIL, 2001a).

Assim, a contemplação da discussão sobre o aumento das contribuições e redução dos recursos disponíveis, conforme apresentado no item anterior, está presente no PNE, sendo um problema para a manutenção e principalmente para a ampliação dos recursos na educação.

Destaca-se no PNE a importância da vinculação de recursos para a educação e ainda a necessidade de que qualquer política de financiamento para esse fim deveria partir do FUNDEF, inclusive “uma eventual criação, no futuro, de um fundo único para a educação básica.” (BRASIL, 2001a; SENA, 2003a).

O Plano apresenta também 15 metas para o financiamento, destacando-se, entre elas, implementação de mecanismos de fiscalização e controle; criação de mecanismos para repasse automático dos recursos vinculados à educação; asseguarção do cumprimento dos gastos considerados como manutenção e desenvolvimento do ensino; mobilização dos órgãos competentes e sociedade para a fiscalização do FUNDEF; estabelecimento, nos Municípios da Educação Infantil, e nos Estados, o Ensino Médio, como prioridade para aplicação dos 10% dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino e não reservados para o Ensino Fundamental; estabelecimento prioritário do uso dos 15% destinados ao Ensino Fundamental e que não integram o FUNDEF para a educação de jovens e adultos; estabelecimento de programa nacional de apoio da União para a oferta, principalmente em Municípios mais pobres, para a educação de jovens e adultos que não tiveram o Ensino Fundamental; ampliação de programas de renda mínima; cálculo do valor mínimo por aluno.

Destaca-se o veto do executivo na meta que estabelecia a aplicação de 7% do PIB na educação pública, como crescimento anual de 0,5% nos primeiros 4 anos e de 0,6% no quinto ano³⁰. Não havia, entretanto, referência ao esforço de cada esfera, pois se tratava de “esforço comum” e “regime de colaboração.” (SENA, 2003a).

Davies (2004) também discute o veto a esta meta, visto que, para ele, produziu-se “um plano que não é plano, pois não define a origem dos recursos adicionais para o financiamento das metas de expansão.” (DAVIES, 2004: 140).

Conforme Pinto (2002, p. 123)

Uma rápida análise das metas apresentadas mostra com clareza a postura adotada pelo Executivo diante do projeto aprovado pelo Congresso Nacional: vetar todos os mecanismos que viabilizariam financeiramente, sem um comprometimento maior da qualidade, o atendimento das metas ali estabelecidas. Assim, de uma forma geral, foram vetados todos os itens que implicassem um aporte adicional de recursos, por parte do governo federal, como se fosse possível atender o seu conjunto de metas sem a alteração dos valores atualmente gastos com ensino no Brasil.

Sena (2003a, p. 15) também destaca que o financiamento está aquém das metas, mas argumenta que “a melhor maneira de lutar pela garantia de financiamento do Plano foi aprová-lo.” Vale observar que no próprio plano há críticas ao financiamento da forma que vinha sendo feito.

³⁰ Considerava-se que a despesa pública em educação no Brasil fosse 5,2%, conforme dados da OCDE para 1999. Em 2001, a mesma pesquisa mostra uma queda dos gastos em educação para 4,3% do PIB.

Verifica-se assim que no PNE já se contemplavam as primeiras experiências e indícios obtidos com o FUNDEF. A seguir, destacam-se alguns aspectos da discussão feita durante o período de vigência do FUNDEF, já com a incorporação de dados do período completo.

2.4 FUNDEF: municipalização e o valor mínimo por aluno

Muitos são os aspectos a serem discutidos a partir da experiência do FUNDEF. Aqui se enfatizam os relativos à municipalização e ao valor mínimo por aluno, uma vez que ambos os assuntos convergem para a questão federativa já discutida anteriormente. Além disso, são importantes pontos nas Propostas de Emendas Constitucionais que serão analisadas no Capítulo III.

2.4.1 A Municipalização e abrangência de matriculados

Os dados do Ensino Fundamental em 1997, início da vigência do FUNDEF, mostravam que principalmente nas regiões Sudeste e Centro-Oeste havia concentração das matrículas do Ensino Fundamental em escolas estaduais. A Tabela 13 apresenta que, para o ano de 1997, 69,4% das matrículas do Ensino Fundamental da região Centro-Oeste encontravam-se vinculadas aos Estados e no Sudeste o percentual representava 71,4%. No conjunto do país, verificava-se que 59,3% das matrículas estavam no Estado e 40,7% nos Municípios.

Quando se analisam os Estados individualmente, vale destacar os Estados de São Paulo, Roraima e Amapá com mais de 80% das matrículas públicas do Ensino Fundamental na rede estadual (BRASIL, 1997).

Tabela 14: Matrículas no Ensino Fundamental: Região e Esfera Governamental (1997-2006)

Região	1997			1998			1999			2000			2001		
	Matrículas estaduais %	Matrículas municipais %	Total*	Matrículas estaduais %	Matrículas municipais %	Total*	Matrículas estaduais %	Matrículas municipais %	Total*	Matrículas estaduais %	Matrículas municipais %	Total*	Matrículas estaduais %	Matrículas municipais %	Total*
NO	63,1	36,9	2.835.063	52,0	48,0	3.053.763	49,3	50,7	3.164.547	45,1	54,9	3.134.914	43,3	56,7	3.125.135
NE	42,7	57,3	9.911.994	37,6	62,4	11.107.969	36,0	64,0	11.526.350	34,5	65,5	11.545.629	32,6	67,4	11.482.302
CO	69,4	30,6	2.227.159	66,6	33,4	2.327.287	65,0	35,0	2.395.177	62,8	37,2	2.362.686	60,7	39,3	2.300.883
SD	71,4	28,6	11.442.215	64,9	35,1	11.710.686	61,5	38,5	11.670.737	59,1	40,9	11.471.040	56,4	43,6	11.202.363
S	57,3	42,7	4.118.641	56,2	43,8	4.180.319	55,0	45,0	4.107.914	54,2	45,8	4.077.656	53,3	46,7	4.041.387
BR	59,3	40,7	30.535.072	53,3	46,7	32.380.024	50,8	49,2	32.864.725	48,7	51,3	32.591.925	46,6	53,4	32.152.070

*Apresentam-se apenas as matrículas estaduais e municipais, excluindo-se do total federais e particulares

Fonte: INEP, Censo Escolar – 1997-2006 (Elaboração própria)

Região	2002			2003			2004			2005			2006		
	Matrículas estaduais %	Matrículas municipais %	Total*	Matrículas estaduais %	Matrículas municipais %	Total*	Matrículas estaduais %	Matrículas municipais %	Total*	Matrículas estaduais %	Matrículas municipais %	Total*	Matrículas estaduais %	Matrículas municipais %	Total*
NO	41,4	58,61	3.167.475	39,93	60,07	3.164.888	38,41	61,59	3.189.960	38,00	62,00	3.179.816	37,45	62,55	3.176.289
NE	30,6	69,39	11.353.435	27,25	72,75	10.914.327	25,48	74,52	10.503.399	23,98	76,02	10.185.782	23,26	76,74	9.835.843
CO	59,2	40,84	2.306.041	56,98	43,02	2.223.700	56,08	43,92	2.185.212	54,66	45,34	2.147.207	53,59	46,41	2.129.747
SD	54,3	45,66	11.037.750	52,75	47,25	10.832.953	51,38	48,62	10.818.004	49,99	50,01	10.739.468	48,98	51,02	10.739.796
S	51,9	48,11	4.024.462	51,32	48,68	4.000.759	50,75	49,25	3.959.746	50,30	49,70	3.879.791	49,80	50,20	3.907.980
BR	44,6	55,36	31.889.195	42,63	57,37	31.136.627	41,41	58,59	30.656.321	40,31	59,69	30.132.064	39,70	60,30	29.789.655

(Continuação)

*Apresentam-se apenas as matrículas estaduais e municipais, excluindo-se do total federais e particulares

Fonte: Censo Escolar – 1997-2006 (Elaboração própria)

Verifica-se que, no decorrer dos anos, houve uma inversão do apresentado inicialmente, muitas vezes motivada pela busca de recursos. O aumento de matrículas nos Municípios representava o aumento de receitas ou até mesmo uma forma de manutenção, caso se tratasse de um Estado com matrículas concentradas inicialmente na esfera estadual, ocorrendo a indução à municipalização (ARELARO; GIL, 2006; CALLEGARI, 2002; GUIMARÃES, 2004).

No ano de 2006, conforme o apresentado na Tabela 14, constata-se a municipalização ocorrida no período de vigência do FUNDEF: 39,7% das matrículas do Ensino Fundamental estavam nos Estados e 60,30% nos Municípios. No Estado de São Paulo, em específico, houve uma redução das matrículas estaduais de 81,2% em 1997 para 56,7% em 2006 (BRASIL, 2006a).

Vários estudos (ARELARO, 1999; CALLEGARI, 2002; GUIMARÃES, 2004) evidenciam a rápida municipalização ocorrida, em específico no Estado de São Paulo, apontando problemas neste processo, justamente em função de sua rapidez e conseqüente não criação de condições físicas, técnicas e de acompanhamento.

No Nordeste, que dentre todas as regiões era a que apresentava maior municipalização, visto que em 1997 já havia 57,3% das matrículas municipais, em 2006 a participação dos Municípios já atingia 76,74%, representando um crescimento de 33,93% no número de matriculados nos sistemas municipais. No Sudeste, Centro-Oeste e Norte, regiões com maiores percentuais de matrículas estaduais, o crescimento das matrículas municipais foi da ordem de 78,39%, 51,67% e 69,51%, respectivamente, mostrando maior municipalização³¹.

Com os dados apresentados para o período do FUNDEF, verifica-se que o aumento percentual das matrículas municipais em relação às estaduais para o período de sua vigência no Brasil como um todo foi de 48,16%, observando-se o menor crescimento na região Sul, 17,56%.

Pelos dados pode-se concluir que ocorreu a municipalização do Ensino Fundamental, ainda que mais lentamente nas regiões Centro-Oeste e Sul (apesar do menor crescimento das matrículas municipais no Nordeste, por se ter partido de uma base elevada de municipalização).

Sob esta análise vale observar que foi no período inicial que ocorreu o maior incremento de matrículas para os municípios: em 1998 o aumento foi de 21,52% e em 1999, de 6,9%, sendo que nos anos subseqüentes caiu para 3,5% em 2000, 2,7% em 2001, 3% em

³¹ Os crescimentos percentuais foram calculados com base no número inicial de matrículas.

2002, 1,1% em 2003, 0,5% em 2004, 0,14% em 2005 e 0,01% em 2006. Sendo assim, confirma-se o grande aumento das matrículas nos Municípios nos anos iniciais de vigência do FUNDEF.

Rodrigues (2001) apresenta que, de 1997 para 1999, mais de 4 milhões de matrículas mudaram de instância governamental, o que sugere um forte impacto sobre os sistemas municipais receptores, principalmente ao constatar-se que os Municípios pequenos são os que proporcionalmente receberam mais matrículas.

Em relação ao número de matrículas, se inicialmente houve um aumento de aproximadamente 6%, nos anos subsequentes ocorreu a estabilização, podendo ser analisada como resultado de uma quase universalização das matrículas, sem déficits significativos.

Tabela 15 - Crescimento de matrículas no Ensino Fundamental em % – Brasil (1997-2006)

Região	Crescimento matrículas no ensino fundamental de 1997 até 2001	Crescimento matrículas no ensino fundamental de 2001 até 2006	Crescimento de matrículas no ensino fundamental 1997 até 2006
Norte	10,23	1,64	12,04
Nordeste	15,84	-14,34	-0,77
Centro-Oeste	3,31	-7,44	-4,37
Sudeste	-2,1	-4,13	-6,14
Sul	-1,87	-3,3	-5,11
Brasil	5,29	-7,35	-2,44

Apresentam-se apenas as matrículas estaduais e municipais, excluindo-se do cálculo federais e particulares

Fonte: INEP, Censo Escolar – 1997-2006 (Elaboração própria)

Além da questão da municipalização apresentada e confirmada pelos dados da Tabela 14 e do acréscimo inicial no número total de matrículas, é importante observar o incremento de matrículas em cada região, análise que pode ser mais bem realizada pela Tabela 15: enquanto no final do período as matrículas totais no Brasil tiveram uma redução de 2,44%, na região Norte o aumento foi de 12,04%, justificado pelo ingresso de indivíduos antes fora do Ensino Fundamental; na região Nordeste houve uma redução de 0,77%; no Centro-Oeste de 4,37%; no Sudeste, de 6,14% e no Sul, de 5,11%.

Mais uma vez é importante justificar que a redução ao analisar-se o período total não significa necessariamente exclusão de pessoas do Ensino Fundamental mas sim a existência de um déficit inicial.

Quando são analisados os cinco primeiros anos, os resultados são bem diferentes. Somente o Sudeste e o Sul já estavam apresentando redução do número de matriculados e em percentuais menores que os de 2006; nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o número de matrículas crescia, representando um crescimento total de matrículas no Ensino Fundamental de 5,29% no país.

O grande crescimento no Norte (10,23%) e no Nordeste (15,84%) mostra que os efeitos do FUNDEF foram mais expressivos nas regiões que se encontravam mais distantes da universalização do Ensino Fundamental. Pode-se afirmar, portanto, que o FUNDEF contribuiu para reduzir desigualdades regionais e se não o fez no valor por aluno, conforme será apresentado, diminuiu a diferença entre regiões mais e menos desenvolvidas no acesso a este nível de ensino. Esta afirmação é verificada também ao se analisar a taxa de escolarização líquida para o Ensino Fundamental.

A análise dos indicadores educacionais demonstra que, desde a década de 80 do século XX, havia crescimento da taxa de escolarização, mas foi no período do FUNDEF que Estados da Região Norte e Nordeste apresentaram ganhos significativos.

Também é interessante observar que ao se analisar o período 2001/2006, todas regiões, com exceção do Norte, tiveram redução do número de matrículas no Ensino Fundamental, mostrando que o FUNDEF já havia garantido o ingresso da quase totalidade da população em fase de realização do Ensino Fundamental. A partir deste momento, continuando as condições, a tendência será da dinâmica acompanhar as variações naturais da idade e natalidade da população brasileira.

A municipalização ocorrida principalmente nos Estados com grande número de matrículas estaduais deu-se devido ao grau de dependência financeira dos Municípios e ao caráter confiscatório do FUNDEF (GUIMARÃES, 2004). Callegari (2002) observa que o aluno deixa de ser apenas um fator de despesa e torna-se um fator de receita, uma vez que Municípios com menor número de alunos viram seus recursos transferidos para o Estado por meio da composição do FUNDEF e do valor redistribuído proporcionalmente ao número de alunos.

Arretche (2002, p. 40) apresenta que:

O acelerado processo de municipalização explica-se em grande parte pelo interesse dos municípios em aumentar suas receitas. Isto é, uma vez aprovada a Emenda Constitucional, a única estratégia possível para preservar as receitas municipais passou a ser aumentar a oferta de matrículas municipais na rede de ensino fundamental. A municipalização é, assim, o resultado da estrutura de incentivos da nova legislação sobre a decisão dos governos subnacionais.

Verifica-se assim, na literatura sobre o assunto, que não houve um preparo para a municipalização ocorrida, principalmente nos Estados que tinham um grande percentual das matrículas do Ensino Fundamental na esfera do Estado. Para Pinto (2002, p. 116), talvez “[...] o aspecto mais dramático na implantação do FUNDEF seja a sua contribuição para uma municipalização irresponsável do ensino fundamental.”

Guimarães (2004) classifica os problemas da acelerada municipalização em cinco categorias: desinformação – dos educadores e da população; infra-estrutura – necessidade de novos prédios em função do aumento do número de alunos; recursos humanos – seja no plano de carreira e salários ou na formação e capacitação; insuficiência de recursos e baixo grau de institucionalidade dos mecanismos de controle.

2.4.2 O mínimo nacional

Destaca-se na literatura a necessidade de novos recursos para o desenvolvimento da Educação no Brasil. Apesar de, em alguns momentos, ter havido um discurso governamental de que havia recursos, os mesmos eram mal gastos.

No “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” está presente a concepção de que houve o aumento de recursos para Estados e Municípios ao mostrar a evolução de gastos de cada esfera em percentual do PIB. Comparando-se o período de 1980/1987 com o período 1988/1994, o aumento de gastos da União foi de 2,89% para 3,17% do PIB, enquanto Estados e Municípios puderam aumentar de 4,18% para 6,53%. Tais dados são apresentados para demonstrar o “retrocesso burocrático” (BRASIL, 1995).³²

³² Vale destacar que, conforme apresentado anteriormente, o Plano Nacional de Educação, aprovado por Lei, e portanto também representando documento oficial, discorda de que os percentuais constitucionais destinados à educação representam valor elevado.

Davies (2004) e Pinto (2006) apontam para a necessidade da superação deste debate na área educacional, sendo necessário o acréscimo de recursos para que se consiga desenvolver o ensino com qualidade.

É no contexto deste debate que se pode analisar o estabelecimento do mínimo nacional, objeto de constante discussão, uma vez que para muitos autores, esse tem sido estabelecido em padrões abaixo dos aceitáveis e feito com que muito pouco seja complementado pela União. Alguns estudos³³ destacam a correção abaixo da inflação. Isto é verificado até o ano de 2002, período no qual não houve a correção monetária suficiente.

Entretanto, ao se atualizarem os valores para o período completo do FUNDEF, conforme apresentado na Tabela 16, pelo IGP-M, um dos índices de maior percentual, observa-se que houve a manutenção do valor real do mínimo estabelecido quando se analisa a série completa, uma vez que houve a recomposição da inflação passada ns anos de 2005 e 2006.

Tabela 16 - Valores Mínimos do FUNDEF por aluno ao ano -1998-2006*

Exercício	1ª a 4ª séries	5ª a 8ª séries	Ato	Índices de inflação – IGP-M**	Valor corrigido pela inflação (1ª a 4ª séries)
1998	315,00	315,00	Decreto nº 2.440, de 27.12.1997	0,0179	315,00
1999	315,00	315,00	Decreto nº 2.935, de 11.01.1999	0,201	320,64
2000	333,00	349,65	Decreto nº 3.326, de 31.12.1999	0,0995	385,09
2001	363,00	381,15	Decreto nº 3.742, de 01.02.2001	0,01037	423,4
2002	418,00	438,90	Decreto nº 4.103, de 24.01.2002	0,2530	427,79
2003	462,00	485,10	Decreto nº 4.580, de 24.01.2003	0,0869	536,03
2004	537,71	564,60	Decreto nº 4.966 de 30.01.2004	0,1242	582,61
2005	620,56	651,59	Decreto nº 5.299, de 07.12.2004	0,0120	654,97
2006	682,60	716,73	Decreto nº 5.690, de 03.02.2006	0,0385	662,83

Fonte: MEC. (Elaboração própria)

*A partir de 2005, com a diferenciação no valor para as escolas rurais, passou-se a 4 faixas, a série aqui apresentada contempla os valores por aluno nas escolas urbanas.

**IGP-M – Índice Geral de Preços – Mercado. O índice é composto do Índice de Preços por Atacado (IPA), Índice de Preços ao Consumidor (IPC-FGV) e Índice Nacional de Preços da Construção Civil (INCC); utilizado como um indicador da inflação nacional.

³³ No boletim de março de 2003, “Informação em rede”, é apresentada a argumentação da UNDIME sobre os baixos valores do FUNDEF por aluno e sua correção inferior ao que a União teria condições de fazer. Na seqüência apresenta-se cálculo que coloca o valor para 2003 em R\$ 786,16 ao ano, portanto, bem superior ao apresentado, mas não há a metodologia de tal estudo. Em debate realizado pela revista Estudos Avançados em 2001 – Dossiê Educação, Vera Cabral destaca a correção abaixo da inflação até o ano de 2001; Callegari (2002) apresenta que até 2002 a correção ocorreu abaixo da inflação.

Nery (2006), em artigo postado no “Portal do MEC”, observa um crescimento real dos valores do FUNDEF medidos de 2003 a 2006 de 26%, utilizando-se para isto do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia – IBGE, mas reconhece, pelo mesmo indicador, uma queda real de 2% no período de 1997 a 2002.

Desta forma, a discussão deve concentrar-se no valor estabelecido inicialmente, na sua insuficiência, no critério estabelecido para correção, na redução da participação da União e não na queda do valor real por aluno.

Ao questionar o valor mínimo estabelecido inicialmente, Pinto e Carreira (2007) apresentam que, para haver um ensino de qualidade, utilizando-se de uma escola hipotética com 600 alunos, o valor por aluno ao ano deveria ser de no mínimo R\$ 1.724,00³⁴ para as séries iniciais do Ensino Fundamental e R\$ 1.697,00 para as séries finais. Assim fica evidenciado que o valor estabelecido inicialmente foi muito aquém do esperado.

A Tabela 16 apresenta também os valores estabelecidos a partir da criação do FUNDEF, de 1998 a 1999³⁵, de R\$ 315,00 (trezentos e quinze reais), sendo que os valores fixados legalmente são os mesmos para as diferentes séries do Ensino Fundamental. A partir de 2000, passou-se a diferenciar o valor mínimo por aluno de 1ª a 4ª série e de 5ª a 8ª série e educação especial, pelos decretos apresentados na Tabela 15. Em 2005, além da diferença incorporada entre as séries em 2000, deu-se a diferença da 1ª à 4ª série e da 5ª à 8ª série do ensino urbano e do ensino rural, havendo, portanto, o estabelecimento de quatro faixas.

Se os índices de inflação mostram que, no período como um todo, houve a manutenção do valor real, inclusive com ganho se analisados os valores de 2006, verifica-se que no decorrer do período houve redução do percentual complementado pela União.

Assim, a crítica apresentada do não cumprimento dos critérios estabelecidos no parágrafo 1º do Artigo 6º da Lei 9.424/96, apresenta-se de forma central na discussão do valor mínimo por aluno. Neste sentido, Vazques (2005) observa que o valor mínimo fixado pelo Executivo sempre ficou aquém do valor que deveria ter sido o estabelecido³⁶. Se em 1998 a diferença “per capita” de 1ª a 4ª série e de 5ª a 8ª série e educação especial ficou em R\$

³⁴ Valores de 2007.

³⁵ Em 1997 o FUNDEF somente foi implementado no Estado do Pará e o valor foi estabelecido em R\$ 300,00.

³⁶ Para calcular o valor o autor utiliza a fórmula prevista na Lei 9.424/96 utilizando a previsão de receita apresentada quando da entrega da entrega pelo Executivo da proposta orçamentária ao Congresso Nacional, por este estudo em 1998 teria ocorrido a complementação para 16 Estados, em 1999 para 11 Estados, em 2000 também 11 Estados, em 2001 para 9 Estados e em 2002 e 2003 para 14 Estados.

103,80, em 2003 esta diferença já era R\$ 287,80 para 1ª a 4ª série e R\$ 301,60 para 5ª a 8ª série e educação especial.

Callegari (2002) apresenta com base nos valores disponíveis por hora da determinação do valor do FUNDEF que em 1998 o valor deveria ter sido de R\$ 417,60.

Isto teria ocorrido em função do Poder Executivo não ter respeitado o Artigo 6º da Lei nº 9.424/96 que apresenta o estabelecimento do mínimo anual por aluno como resultado da previsão de receita total para o Fundo e a matrícula total do Ensino Fundamental no ano anterior acrescida do total estimado de novas matrículas. Por esta fórmula, o mínimo deveria se dar pela média nacional nos primeiros 5 anos de vigência do fundo.

Oliveira (2001) observa que “o governo federal não cumpre a lei que ele mesmo definiu”, o autor apresenta dados do CONSED que calcula uma diferença “per capita” de 1ª a 4ª série e de 5ª a 8ª série e educação especial no valor de R\$ 118,20 em 1998; para o ano de 2001 a diferença “per capita” de 1ª a 4ª série seria de R\$178,84 e de 5ª a 8ª série e educação especial de R\$187,78. Callegari (2002) também destaca o não cumprimento da legislação que determina o valor mínimo por aluno.

A análise da baixa participação da União na complementação dos recursos, ainda no período de início do FUNDEF, bem como a redução deste valor, pode ser melhor realizada por meio da Tabela 17:

Tabela 17: Distribuição por origem dos recursos de repasses para o FUNDEF (1998-2005)

Origem	1998		1999		2000		2001	
	R\$ Mi	%	R\$ Mi	%	R\$ Mi	%	R\$ Mi	%
FPE	1.638.052,90	12,39	1.850.495,20	12,14	2.149.845,70	12,18	2.522.042,60	12,55
FPM	1.838.315,10	13,91	2.009.615,20	13,18	2.238.733,20	12,68	2.566.211,60	12,77
IPI-Exp	237.989,30	1,80	239.878,70	1,57	264.623,90	1,50	285.014,10	1,42
Complement. União	434.819,00	3,29	675.061,00	4,43	505.636,80	2,86	477.449,80	2,38
LC 87/96	309.979,00	2,35	582.914,00	3,82	565.665,50	3,21	536.260,90	2,67
ICMS	8.756.961,10	66,26	9.886.707,30	64,85	11.924.683,10	67,57	13.702.284,70	68,21
Total	13.216.116,40	100,00	15.244.671,40	100,00	17.649.188,20	100,00	20.089.263,70	100,00
Estados com Complementação	Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Pernambuco e Piauí.		Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí		Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Paraíba Pernambuco e Bahia.		Bahia, Maranhão, Pará e Piauí.	

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. FUNDEF: Fundo de desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Boletim nº 1 ano I – boletim nº12 ano IX . Elaboração própria.

Origem	2002		2003		2004		2005	
	R\$ Mi	%	R\$ Mi	%	R\$ Mi	%	R\$ Mi*	%
FPE	3.131.050,30	13,64	3.257.242,50	12,94	3.590.391,50	12,59	2.597.003,30	13,97
FPM	3.249.839,40	14,16	3.382.094,40	13,43	3.728.598,70	13,07	2.697.433,00	14,51
IPI-Exp	281.718,00	1,23	270.525,70	1,07	323.032,80	1,13	197.018,70	1,06
Complement. União	421.804,00	1,84	335.746,10	1,33	484.995,80	1,70	209.255,70	1,13
LC 87/96	591.292,10	2,58	611.184,50	2,43	493.613,40	1,73	296.732,10	1,60
ICMS	15.275.094,30	66,56	17.319.816,60	68,79	19.901.082,70	69,78	12.590.149,40	67,73
Total	22.950.798,10	100,00	25.176.609,80	100,00	28.521.714,90	100,00	18.587.592,20	100,00
Estados com Complementação	Bahia, Maranhão, Pará e Piauí		Bahia, Maranhão, Pará e Piauí		Alagoas, Bahia, Piauí, Maranhão e Pará.		Maranhão e Pará.	

(Continuação)

*Até julho de 2005 (a mudança da forma de divulgação dos dados pela STN dificulta a construção da série). Em 2006 houve complementação para o Maranhão e Pará.

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. FUNDEF: Fundo de desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Boletim nº 1 ano I – boletim nº12 ano IX . Elaboração própria

Assim, apesar do aumento da carga tributária do País, conforme analisado no capítulo I, não houve o aumento proporcional de verbas federais para o Ensino Fundamental, ao contrário, o percentual foi reduzido.

Se em 1998 a complementação da União representou 3,29% do montante do FUNDEF, em 2004 era de apenas 1,7%; no que se refere ao valor real, a complementação da União precisaria ter tido um valor 86,41% maior que os 505.636,80 (Mi R\$). Esta redução também é encontrada no número de Estados que contam com a complementação da União, se em 1998 foram 6 Estados, em 1999 foram 8 e em 2000, 7 Estados, nos dois últimos anos a complementação reduziu-se a dois Estados.

Pela Tabela 17 verifica-se também que, apesar de conter o princípio da redistribuição entre as diferentes regiões, diminuindo a desigualdade no Ensino Fundamental entre estas, o fato de os principais tributos que compõem o fundo serem dos Estados, pois a soma de ICMS e IPI-Exportação totalizam, no período, a média de 69,04% dos recursos, isso faz com que na prática não ocorra uma redistribuição, a não ser que a União aumente seus investimentos, o que é facilmente verificado quando se analisam os valores por aluno nos Estados mais desenvolvidos.

No Estado de São Paulo, em 2005, o valor para 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental urbano foi 162,25% maior que o mínimo nacional, de 5ª a 8ª série, também do ensino urbano, superando em 138,41% o mínimo nacional estabelecido.

Merece destaque ainda a análise realizada por Castro (2007) ao apresentar a relação de gastos em educação³⁷ para o período 1995-2005, com valores corrigidos pelo IPCA médio de 2005, demonstrando que houve um aumento de 42% dos gastos totais em educação no período analisado, mas com redução da participação relativa da União e dos Estados.

O financiamento do Ensino Fundamental e a participação das unidades federadas podem ser visualizados no Gráfico 5:

³⁷ O autor utiliza o conceito de Gasto Público Educacional – GPEDu, incluindo os recursos financeiros brutos que são empregados pelo Setor Público na Educação, correspondendo ao custo de bens e serviços, inclusive bens de capital, sem dedução de depreciação.

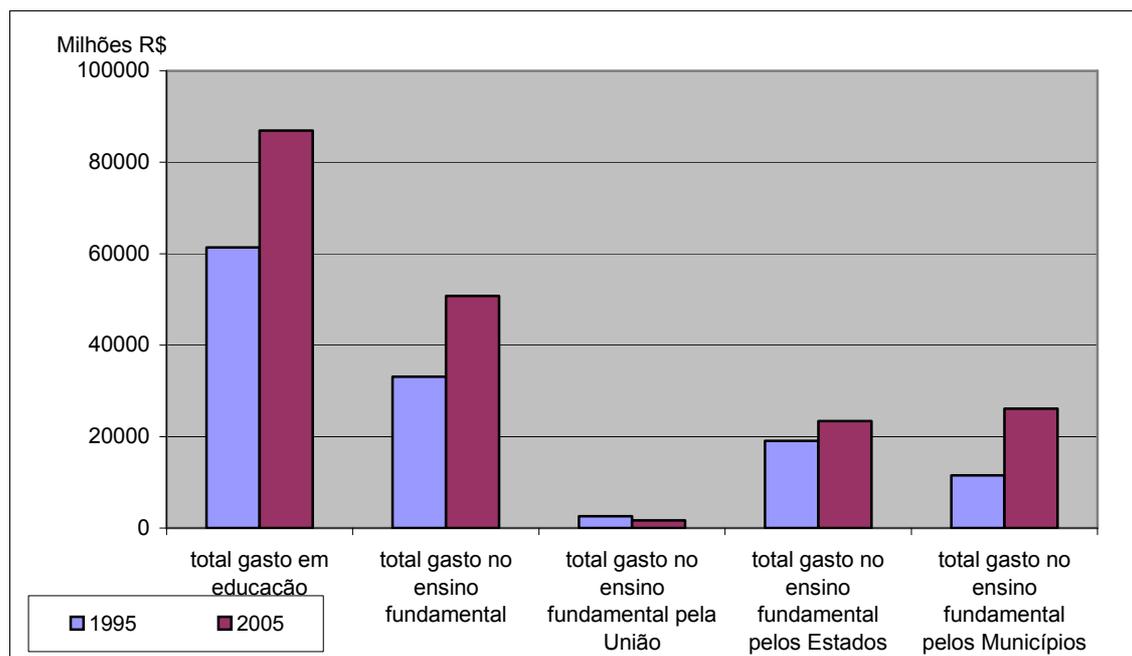


Gráfico 5: Variação dos valores gastos em Educação, no Ensino Fundamental pela União, Estados e Municípios: 1995- 2005 (em Mi de R\$).

Fonte: **Castro; Duarte (2007)**. **Elaboração própria.**

Verifica-se a queda real da participação da União no financiamento do Ensino Fundamental, bem como o aumento na participação dos Estados e Municípios, sendo esse muito maior no caso dos Municípios.

No início do período, a participação da União no financiamento da educação representava 23,8% e, no final do período, 19,1%. A redução também é verificada na participação dos Estados que inicialmente era de 48,27% e em 2005 era de 42%. Nos Municípios houve crescimento na participação do financiamento da educação. Se inicialmente os gastos representavam 27,93% do montante dos recursos, no final já atingiam 38,9%. Dos dados apresentados é possível visualizar que a redução dos recursos da União no Ensino Fundamental foi de 32,93%, enquanto os gastos estaduais aumentaram em 22,71% e os municipais em 127,43% (CASTRO; DUARTE, 2007).

Desta forma, reafirma-se a argumentação inicial, apresentada neste capítulo, de autores que apontam para uma desresponsabilização da União em relação ao financiamento da educação.

2.5 Análise sobre o FUNDEF – elementos para a discussão do financiamento da Educação

No decorrer deste capítulo procura-se demonstrar os trâmites da aprovação do FUNDEF, sua legislação e algumas das conseqüências, destacando-se a municipalização e a participação da União na complementação dos valores e estabelecimento do valor mínimo.

Apesar da concordância sobre a quase universalização do Ensino Fundamental, algumas críticas foram formuladas no decorrer do período de vigência do FUNDEF. Assim, pode-se concentrá-las em alguns aspectos: o descaso originado em outros níveis de ensino, a desresponsabilização da União, baixos recursos existentes e incapacidade de redução das desigualdades regionais, a municipalização induzida e acelerada, além de problemas na gestão e controle do fundo, sendo assim, este tópico trata destas questões no que se refere à contribuição e influência que significaram na elaboração de propostas de substituição ou continuidade do FUNDEF tratadas posteriormente nesta pesquisa.

O Plano Nacional de Educação aprovado em 2001 já trazia menções sobre a necessidade de ajustes e aperfeiçoamentos, incluindo a preocupação de garantir o financiamento do Ensino Médio e da Educação Infantil³⁸, este tem sido um ponto de constante destaque, a partir do momento em que se vincularam os recursos ao Ensino Fundamental, pode ter havido o descomprometimento com os outros níveis de ensino.

Araújo (2006) observa que ao recompensar Estados e Municípios de acordo com as matrículas existentes, houve aceleração na cobertura do Ensino Fundamental, mas como a grande parte dos recursos são de competência municipal e estadual houve a realocação dos recursos e retirada de outras áreas, tal como a Educação Infantil, que ficaram descobertas e tiveram uma queda no ritmo de crescimento.

Os dados de matrículas no período do FUNDEF corroboram a explicação de uma queda no ritmo de crescimento, mas não houve um aumento do desequilíbrio entre os diferentes níveis de ensino, uma maior análise pode ser feita pelos dados da Tabela 18:

³⁸ Desde 1999 já tramitavam propostas de criação do FUNDEB.

Tabela 18 - Número de matrículas por etapa da Educação Básica regular – Educação Pública - Brasil (1999-2006)

Etapa da Educação Básica	1999	2003	2006
Creche	539.804	767.505	917.460
Pré-escola	3.180.447	3.837.092	4.148.226
Ensino Fundamental	32.782.395	31.162.624	29.814.686
Ensino Médio	6.544.835	7.945.425	7.838.086

Fonte: INEP, Censo Escolar – 1999, 2003, 2006 (Elaboração própria).

Pela análise da Tabela 18, verifica-se o aumento do número de matrículas nas creches, pré-escolas e inicialmente no Ensino Médio, havendo, no mesmo período, queda das matrículas no Ensino Fundamental. O fato, apesar de inicialmente parecer como contraditório em um momento que o Ensino Fundamental era contemplado com critérios específicos de financiamento por meio do FUNDEF, ocorre em função de sua quase universalização e da necessidade de aumento de vagas nas extremidades, isto é, na creche e na pré-escola que o antecedem e no Ensino Médio que recebe os egressos.

Costa (2001) observa que o crescimento do Ensino Médio é decorrência do crescimento do Ensino Fundamental. Assim, se em 1999 o Ensino Médio apresentava 18% das matrículas, o Ensino Fundamental possuía 82% das matrículas resultantes da soma destes dois níveis; para 2008, apresenta uma projeção de 29% das matrículas no Ensino Médio e 71% no Ensino Fundamental.

Esta análise é fundamental para a discussão do FUNDEB a ser apresentada nesta pesquisa. Se houve a universalização do Ensino Fundamental, são necessários novos recursos para receber este egresso no Ensino Médio, uma vez que a taxa de escolarização líquida neste apresenta-se muito abaixo do desejado:

Tabela 19 - Taxa de escolarização líquida em % – Ensino Fundamental e Médio – Brasil (1997-2003)

	1997	1998	1999	2001	2002	2003
Ensino Fundamental	88,5	90,9	92,3	93,1	93,7	93,8
Ensino Médio	26,6	29,9	32,7	36,9	40,0	43,1

Fonte: IBGE – PNADs 1996 a 2003, Elaborado por MEC/INEP

Verifica-se o crescimento nos dois segmentos, mas com um déficit de vagas muito maior no Ensino Médio que ainda não atinge nem 50% da população na faixa escolar desejada. É importante observar que pode haver estudantes na faixa etária desejada para um nível de ensino que estejam matriculados em outro nível.

Em relatório anual de acompanhamento, do ano de 2005, do Plano “Presidente Amigo da Criança e do Adolescente 2004-2007”, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, a Presidência da República propõe a elevação da taxa de escolarização líquida do Ensino Fundamental para 100 % em 2007 e apresenta como proposta:

Elevar a taxa de escolarização líquida do ensino fundamental de 93,68% em 2002 para 100% em 2007; diminuir a porcentagem de crianças de 4 a 14 anos fora da escola, de 34,6% (4 a 6 anos) e 3,5% (7 a 14 anos) em 2002 para 0% em 2007; elevar a taxa de escolarização líquida do ensino médio de 40,1% (masculino) e 52,5% (feminino) em 2002 para 64,16% (masculino) e 73,5% (feminino) em 2007. (BRASIL, 2006b).

Com base nos dados existentes, para que estas metas fossem atingidas seria necessário um grande investimento na Educação Infantil assim como no Ensino Médio.

Sobre a desresponsabilização da União e incapacidade de redução das desigualdades regionais, o Gráfico 6 apresenta os valores do FUNDEF para o ano de 2006 ³⁹:

³⁹ Os dados utilizados no gráfico são os do boletim de dezembro de 2006 da Secretaria do Tesouro Nacional. Para a composição do gráfico selecionaram-se os cinco Estados com menor valor e os cinco Estados com maior valor na composição do FUNDEF por aluno para aquele ano.

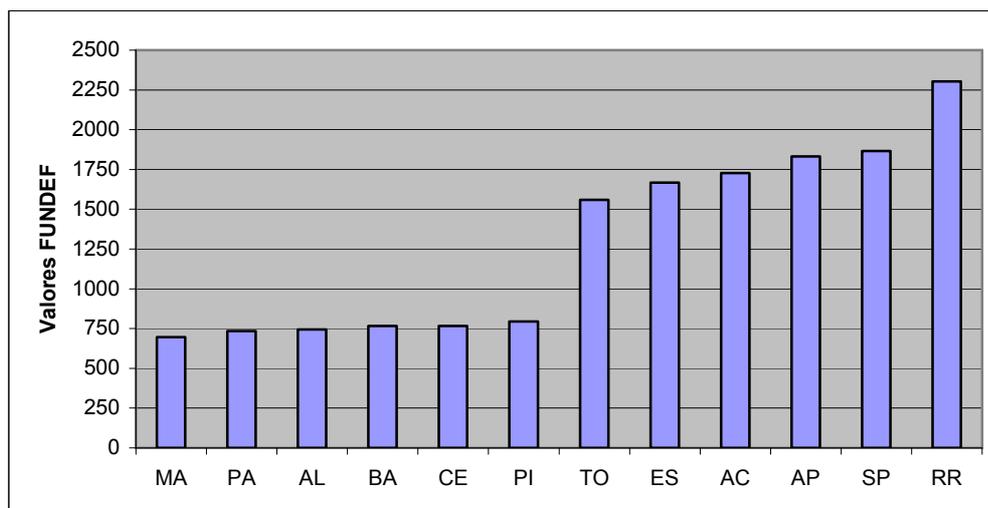


Gráfico 6: Valores médios por aluno do Ensino Fundamental – FUNDEF 2006 para Estados selecionados – em R\$

Fonte: **STN, 2006. Elaboração própria.**

Verifica-se assim um valor aproximado de 3,3 vezes maior para Roraima quando comparado ao Maranhão⁴⁰, reforçando a discussão feita por autores sobre a redistribuição dentro do Estado, mas não em termos nacionais. Isto poderia ter sido minimizado com a participação mais efetiva da União na complementação de recursos, pois conforme esta foi reduzida, houve aumento das diferenças (PINTO, 2006; SENA, 2006). Se não há uma complementação significativa e a grande parte dos recursos do FUNDEF são provenientes do ICMS, aproximadamente 68% em 2005, não há como haver redistribuição nacional.

Oliveira (2001) observa que as complementações da União têm sido menores que o valor arrecadado com o salário-educação, lembrando que o salário-educação ficou fora do FUNDEF, não havendo, portanto, recurso novo por parte da União.

Ainda pode ser destacado o não estabelecimento de um percentual mínimo do PIB para a educação conforme previa o texto original do PNE em artigo vetado⁴¹, medida que poderia ter trazido de fato um aumento de recursos para o setor. Além disso, critica-se, conforme apresentado, o valor mínimo estabelecido por aluno, ficando claro que o mesmo não é suficiente para garantir um ensino de qualidade.

⁴⁰ Este gráfico foi elaborado a partir do gráfico apresentado por Pinto (2006) para dados de 2004, havendo a atualização dos valores com base nos boletins do FUNDEF para 2006.

⁴¹ Apesar de Sena (2003) observar que no texto que propunha gastos de acordo com um percentual do PIB não ficava claro de qual esfera seria. Além disto, o PIB é um dado divulgado após o período, o que impede a garantia de um vínculo imediato.

A municipalização induzida, sem obrigatoriamente haver condições por parte dos Municípios, seja na estrutura física, administrativa ou preparação docente para assumir maior quantidade de alunos tão rapidamente também foi alvo de críticas, acreditando-se que a mesma não deveria ocorrer apenas por uma questão de mais ou menos recursos e sim pela discussão da melhor forma de oferecimento do Ensino Fundamental.

Fica claro que, principalmente nos Estados que inicialmente apresentavam alto percentual de matrículas do Ensino Fundamental na sua esfera, este processo ocorreu de forma extremamente acelerada (OLIVEIRA, 2002).

Davies (2001) destaca que, se de um lado a Emenda Constitucional nº 14 apresentou que uma proporção não inferior a 60% dos recursos do FUNDEF deveria ser utilizada no pagamento de professores em efetivo exercício do Ensino Fundamental, a Lei 9.424/96 amplia o entendimento sobre o que deve ser considerado como trabalho docente, incluindo direção de escolas, planejamento, supervisão e orientação educacional. Para este mesmo autor, também não há um consenso entre os Tribunais de Contas sobre o conceito de professor em efetivo exercício. Sobre estes, o autor considera que “tais órgãos tem eficácia ou confiabilidade limitadíssima, para não dizer nula” (DAVIES, 2004, p. 17), pois são dirigidos por conselheiros nomeados por critérios políticos.

A forma de controle dos recursos por parte do setor público e a necessidade de aprimoramento do controle social, representando o envolvimento da sociedade civil nas questões relacionadas ao financiamento da educação, também aparecem nas críticas formuladas ao FUNDEF. Assim, as PECs apresentadas para a continuidade ou para a substituição do FUNDEF precisam contemplar o aprimoramento do controle dos recursos para a Educação.

Conforme apresentado, a Lei nº 9.424/1996 estabeleceu o Conselho de Acompanhamento e Controle Social – Cacs do FUNDEF, nos Conselhos Estaduais, e no Federal, assegurou-se a presença de um representante dos pais de alunos e professores. Nos Conselhos Municipais, os pais de alunos possuem representação separada dos Professores, que juntamente com os Diretores, ocupam outra vaga. Além disto, no caso do Conselho Municipal, se o Município possuir Conselho Municipal de Educação, um de seus membros também integra o Conselho⁴².

⁴² Analisa-se a composição do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF no capítulo III ao compará-lo ao Conselho criado para acompanhamento do FUNDEB.

Rodrigues (2001) apresenta que, se em alguns Municípios tem havido o envolvimento da sociedade por meio da participação de militantes políticos, lideranças comunitárias e entidades acadêmicas nos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, em outros ocorrem manipulações e maquiagens de informações apresentadas.

Para Wiederkehr e Azevedo Neto (2006), a Lei nº 9.424/1996 não criou mecanismos suficientes para fortalecer a atuação dos Conselhos, tornando-os vulneráveis e frágeis; afirmam ainda que, em alguns Municípios, ocorreu interferência do poder executivo na escolha dos membros. A ausência de um Conselho que seja autônomo e exerça sua função de acompanhamento do uso dos recursos levou à ocorrência, em muitos Municípios, da má gestão dos recursos.

Exemplo da preocupação com esta má gestão dos recursos foi a criação em 2001 pela Câmara dos Deputados de uma subcomissão especial para análise de irregularidades no FUNDEF. Naquele momento, 340 Municípios foram analisados, seja por dificuldade na apresentação dos resultados e conseqüentemente impossibilidade de análise pelos Conselhos ou ainda por denúncias de fraude, emissão de notas fiscais de transações inexistentes, superfaturamento ou cadastro de alunos inexistentes (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001). Estes problemas também são apontados por Guimarães (2004).

Em função de todos os argumentos apresentados, que reconhecem ganhos no FUNDEF, mas apontam para necessidades de reformulação, várias Propostas de Emendas Constitucionais foram apresentadas no período de vigência desse fundo.

Assim, no Capítulo III será apresentado esse mapeamento bem como o processo de tramitação e discussões envolvendo o financiamento da Educação Básica e criação do FUNDEB no Brasil.

Capítulo 3 As Propostas de Emenda à Constituição Federal de 1988 com alteração dos critérios de financiamento da Educação

Conforme destacado no Capítulo II, considera-se que o FUNDEF, embora tenha apresentado ganhos, também recebeu críticas em relação ao sistema de financiamento da educação.

Como ganhos, apresentou-se a quase universalização do Ensino Fundamental no Brasil; o aumento de recursos para regiões menos desenvolvidas com aumento de recursos e aumentos salariais para os docentes; a equiparação do custo-aluno em nível estadual, embora as diferenciações continuassem entre os Estados.

Nas críticas, destacou-se a redução da participação da União, o baixo valor por aluno, a rápida municipalização e a exclusão da Educação Infantil e do Ensino Médio que tiveram dificuldades no financiamento.

Como também apresentado anteriormente, a aprovação do FUNDEF deu-se por um período de 10 anos, encerrando-se em 2006.

Uma vez que o financiamento da educação está previsto na Constituição Federal de 1988, e que a implantação do FUNDEF ocorreu por meio da Emenda Constitucional nº 14 e regulamentação pela Lei 9.424/96, era necessária uma nova Emenda Constitucional, seja para a sua continuidade a partir de 2007, ou criação de um novo mecanismo que financiasse a educação.

Assim, esta pesquisa faz o mapeamento das Propostas de Emenda à Constituição – PECs, no que se refere ao financiamento da educação, apresentadas no Congresso no período de 1997 a 2006⁴³, analisando os principais elementos do debate sobre financiamento e verificando quais foram incorporados na apresentação da PEC do FUNDEB⁴⁴ e em seu texto final, aprovado pela Emenda Constitucional nº 53.

O período escolhido justifica-se em função da aprovação da Emenda Constitucional nº 14 em 1996, estabelecendo a criação do FUNDEF.

A pesquisa foi realizada no Banco de Dados da Câmara Federal e do Senado⁴⁵, que apresentam todas as PECs e suas tramitações. Foram selecionadas propostas que trazem

⁴³ Para esta análise, muito contribuiu o estudo de ABREU (2003), que apresenta, até o período do estudo da autora, as propostas de alteração do FUNDEF, da criação do FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação e de criação de Fundo para a Educação Infantil.

⁴⁴ PEC 415/2005 apresentada pelo Poder Executivo.

⁴⁵ As Propostas de Emendas Constitucionais – PECs apresentadas e em tramitação na Câmara Federal podem ser obtidas e acompanhadas em www.camara.gov.br/proposicoes e www.camara.gov.br/seleg/integras.

alterações no quadro de financiamento da educação no Brasil e tiveram sua tramitação acompanhada até dezembro de 2006.

Quando no processo de tramitação houve a apresentação de emendas que geraram um substitutivo, conforme explicado no item 3.1 a seguir, analisou-se também o substitutivo.

Para uma melhor análise das propostas encontradas, faz-se necessário o conhecimento do processo de apresentação, tramitação e aprovação de uma Emenda Constitucional no Congresso Brasileiro. Este processo é apresentado no tópico a seguir.

3.1 Tramitação das PECs no Congresso Brasileiro

Para que uma PEC seja apresentada, a Constituição Federal de 1988 estabelece, no Artigo 60, a necessidade da assinatura de um terço, no mínimo, dos Deputados Federais ou Senadores ou que seja apresentada pelo Presidente da República ou por mais da metade dos membros das Assembléias Legislativas de todos os Estados da federação. Usualmente, as duas primeiras formas de apresentação da PEC têm sido mais utilizadas.

Quando em tramitação, uma PEC pode receber emendas aditivas e supressivas sendo que as alterações mais significativas em uma PEC geram um substitutivo, tendo mudança no número; por outro lado, quando várias propostas de um mesmo assunto tramitam, pode haver o apensamento, isto é, passam a integrar a proposta originária. Nesse caso, a proposta do Senado tem prioridade em relação à da Câmara e a mais antiga em relação à mais nova (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000).

O conhecimento desse processo é importante uma vez que, das PECs apresentadas para financiamento da educação, várias tiveram propostas apensadas ou substitutivos redigidos.

Além disso, é necessário compreender o processo de ordenamento das discussões e votações no Congresso, no que se refere à prioridade, para que uma proposta entre na pauta, o que explica o longo período de tramitação de algumas propostas.

Inicialmente uma PEC é despachada pelo Presidente da Câmara para a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação para pronunciamento sobre a admissibilidade, no prazo de cinco sessões, devolvendo-a à Mesa com o parecer; quando este for pela admissibilidade é encaminhada para Comissão Especial com prazo de 40 sessões para formular parecer sobre o mérito.

Na Comissão Especial, nas 10 primeiras sessões, são aceitas emendas com o quorum mínimo de assinaturas; após a apresentação do parecer, acatando ou não as emendas, e interstício de duas sessões, a PEC é encaminhada para a Ordem do Dia, submetida a dois turnos de votação com interstício de 5 sessões, devendo ser aprovada nos dois turnos com três quintos dos votos dos membros da Câmara Federal (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000)⁴⁶.

Após aprovação na Câmara, a PEC é encaminhada ao Senado, neste não há distinção entre a análise de admissibilidade e mérito, devendo ser avaliada em um prazo de 30 dias pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania. No plenário é discutida por 5 sessões, devendo ser aprovada em dois turnos, com voto mínimo de 60% dos senadores em cada turno.

Para que novas emendas sejam apresentadas precisam ter a assinatura de, ao menos, um terço dos senadores, nesse caso, depois de aprovada, deverá voltar para a Câmara dos Deputados para passar pelo processo descrito novamente. Se não houver emendas, a PEC é aprovada definitivamente.

Uma melhor visualização deste fluxo pode ser feita através da Figura 1:

⁴⁶ A sistemática de tramitação e aprovação de uma PEC é definida no Regimento Interno da Câmara dos Deputados nos Artigos 201, 202 e 2003.

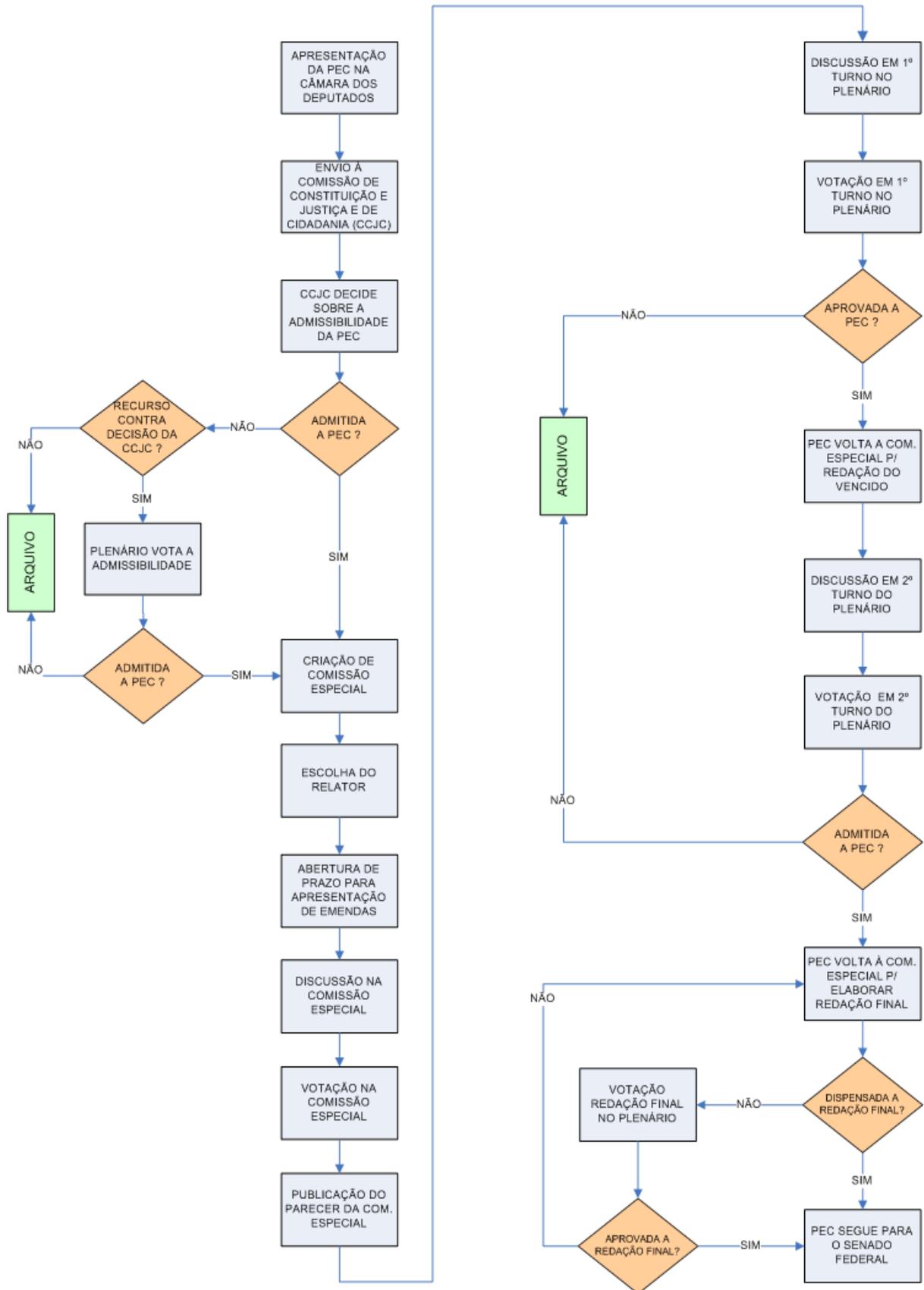


Figura 1: fluxo de tramitação de uma PEC na Câmara dos Deputados
Fonte: Câmara Federal, 2007.

3.2 PECs apresentadas no período 1997-2006 para estabelecimento do financiamento da educação:

Compreendido o processo de apresentação, tramitação e aprovação de uma PEC, apresentam-se as que se relacionam ao financiamento da Educação no período estudado.

Algumas propostas tratavam de mudar ou prorrogar a sistemática estabelecida pelo FUNDEF, outras traziam inclusão de recursos para este, mas há propostas que não tratavam desta sistemática, mantendo-a e incluindo recursos, por exemplo, para bolsas em diversos níveis de ensino, para financiamento do Ensino Superior ou para criação de novos fundos.

Sendo assim, apresenta-se inicialmente a relação das PECs para posterior análise do debate sobre financiamento da educação. Algumas categorias foram selecionadas, a saber: propostas de alteração na participação da União, critérios para correção do valor mínimo, previsão de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, inclusão ou sistemática de financiamento para outros níveis de ensino, estabelecimento de fatores de distribuição dos recursos quando da ampliação do Fundo para outros níveis de ensino, existência de um fundo ou vários fundos e previsão de piso salarial. Essas categorias são analisadas uma vez que compõem as principais críticas ao FUNDEF e sua sistemática.

Assim, o Quadro 2 apresenta o universo destas propostas, destacando seus autores, partidos⁴⁷, Estados e regiões de origem, principais elementos e situação no final de 2006, momento da aprovação do FUNDEF:

⁴⁷ Em 2007 foi criado o DEM – Democratas. Como as propostas aparecem ainda com a denominação PFL, bem como a tramitação divulgada pela Câmara dos Deputados, manteve-se a nomenclatura anterior.

Proposta	Autor	Partido	Estado	Região	Principais elementos	Situação no final de 2006
78/1995	Dep. Leonel Pavan	PDT	SC	S	Aumento da participação da União na educação (aplicação mínima de 25% dos recursos em educação)	Na mesa diretora da Câmara dos Deputados
123/1995	Dep. Luiz Caros Hauly	PP	PR	S	Autoriza cobrança de mensalidade na universidade pública	Apensada à PEC 318/2004
536/1997	Dep. Valdemar Costa Neto	PL	SP	SE	Manutenção do valor mínimo por aluno com complementação da União – Recursos adicionais para o FUNDEF	Em agosto de 2006 com o apensamento da PEC 415/2006 a esta e com inclusão de substitutivo, passou a ser denominada PEC 536-E e propor o FUNDEB
570/1998	Dep. Severiano Alves	PDT	BA	NE	Inclusão da Educação Infantil no FUNDEF – para crianças de 4 a 6 anos	arquivada (Artigo 105 – regimento interno)
09/1999	Dep. Osvaldo Biolchi	PTB	RS	S	Financiamento do Ensino Superior em Instituições públicas e privadas para alunos carentes.	apensada à PEC 123/1995 em abril de 2003
032/1999	Dep. Osvaldo Biolchi	PTB	RS	S	Financiamento do Ensino Superior em Instituições públicas e privadas para alunos carentes.	apensada à PEC 123/1995 em abril de 2003

Quadro 2: PECs relacionadas ao financiamento da Educação (1997-2006)

Fonte: Senado e Câmara Federal

Proposta	Autor	Partido	Estado	Região	Principais elementos	Situação no final de 2006
082/1999	Dep. Osvaldo Biolchi	PTB	RS	S	Financiamento do Ensino Superior em Instituições públicas e privadas para alunos carentes.	Apensada à PEC 123/1995 em abril de 2003
112/1999	Dep. Padre Roque	PT	PR	S	Criação do FUNDEB	Apensada à PEC 78/1995 em outubro de 1999
270/2000	Dep. Nelson Marchezan	PSDB	RS	S	Aumento dos recursos para a educação em concordância ao PNE proposto	Apensada à PEC 78/1995 em agosto de 2000
312/2000	Dep. Carlos Alberto Rosado	PFL	RN	NE	Estabelece o mínimo do FUNDEF de acordo com região político administrativa	Apensada à PEC 536/1997 em março de 2001
342/2001	Dep. Ana Maria Corso	PT	RS	S	Inclusão da Educação Infantil no FUNDEF	Apensada à PEC 502/2006 em fevereiro de 2006
415/2001	Dep. Inácio Arruda	PCdoB	CE	NE	Determinação de recursos para a Educação Infantil	Arquivada em janeiro de 2003 (Artigo 105 – regimento interno da Câmara Federal)
416/2001	Dep. Inácio Arruda	PCdoB	CE	NE	Aumento de recursos para o FUNDEF	Na Comissão de Constituição, Justiça e Redação
467/2001	Dep. Armindo Abílio	PSDB	PB	NE	Prorroga a vigência do FUNDEF até 2016	Apensada à PEC 342/2001 em maio de 2001
029/2002	Senador Francisco Escórcio	PMDB	MA	NE	Prorroga a vigência do FUNDEF até 2016	Aprovada no Senado e encaminhada à Câmara em fevereiro de 2006 como PEC 502/2006 - apensada à PEC 342/2001 em fevereiro de 2006

Continuação –

Quadro 2: PECs relacionadas ao financiamento da Educação (1997-2006)

Fonte: Senado e Câmara Federal

Proposta	Autor	Partido	Estado	Região	Principais elementos	Situação no final de 2006
034/2002	Senador Ricardo Santos	PSDB	ES	SE	Criação do FUNDEB	Na Comissão de Const., Just. e Cidadania – tramita em conjunto com a PEC 82/1999.
522/2002	Dep. Luiz Carlos Hauly	PSDB	PR	S	Propõe a continuidade do FUNDEF	Apensada a PEC 78/1995 em junho de 2004
573/2002	Dep. Padre Roque	PT	PR	S	Criação do FUNDES	Arquivada em janeiro de 2003 (Artigo 105 – regimento interno)
003/2003	Dep. Mendes Ribeiro Filho	PMDB	RS	S	Determina recursos para a concessão de bolsas de estudos no Ensino Superior	Devolvida para o autor em março de 2003 por não conter o número mínimo de assinaturas
004/2003	Dep. Mendes Ribeiro Filho	PMDB	RS	S	Recursos para compra de vagas em instituições comunitárias e confessionais no Ensino Fundamental, Médio e Superior	Devolvida para o autor em março de 2003 por não conter o número mínimo de assinaturas
012/2003	Dep. Osvaldo Biolchi	PMDB	RS	S	Determina recursos para concessão de bolsas de estudos no Ensino Superior para alunos carentes	Devolvida para o autor em abril de 2003 por não conter o número mínimo de assinaturas
027/2003	Dep. Mendes Ribeiro Filho	PMDB	RS	S	Recursos para compra de vagas em instituições comunitárias e confessionais no Ensino Fundamental, Médio e Superior	Apensada à PEC 32/1999 em abril de 1999 (que foi apensada à PEC 123/1995).
028/2003	Dep. Mendes Ribeiro Filho	PMDB	RS	S	Bolsa de estudos para estudantes carentes no Ensino Superior	Apensada à PEC 123/95

Continuação –

Quadro 2: PECs relacionadas ao financiamento da Educação (1997-2006)

Fonte: Senado e Câmara Federal

Proposta	Autor	Partido	Estado	Região	Principais elementos	Situação no final de 2006
037/2003	Dep. Severiano Alves	PDT	BA	NE	Criação de Fundo para a Educação Infantil	Na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania
055/2003	Dep. Wilson Santiago	PMDB	PB	NE	Bolsa de estudos para estudantes carentes no Ensino Superior, Médio e Fundamental	Devolvida para o autor em maio de 2003 por não conter o número mínimo de assinaturas
082/2003	Dep. Osvaldo Biolchi	PMDB	RS	S	Financiamento de alunos carentes no Ensino Superior	Apensada à PEC 27/2003 em junho de 2003 - (apensada à PEC 32/1999).
092/2003	Dep. Janete Capiberibe	PSB	AP	N	Criação de Fundo para Educação Infantil para crianças de 0 a 3 anos	Devolvida para o autor em junho de 2003 por não conter o número mínimo de assinaturas.
102/2003	Dep. Wilson Santiago	PMDB	PB	NE	Bolsa de estudos para estudantes carentes no Ensino Superior, Médio e Fundamental	Apensada em julho de 2003 à PEC 123/1995
105/2003	Dep. Janete Capiberibe	PSB	AP	N	Cria Fundo de financiamento para Educação Infantil	Apensada em agosto de 2005 à PEC 536/1997
190/2003	Dep. Raquel Teixeira	PSDB	GO	CO	Mantém o FUNDEF e cria fundo para a Educação Infantil e Ensino Médio	Apensada em agosto de 2005 à PEC 536/1997
217/2003	Dep. Selma Schons	PT	PR	S	Criação de Fundo para o Ensino Superior - FUNDES	Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
415/2005	Poder Executivo				Cria o FUNDEB	Apensada em agosto de 2005 à PEC 536 de 1997
502/2006	Originada da EC 29/2002 do Sen. Francisco Escórcio	PMDB	MA	NE	Prorroga a vigência do FUNDEF	Aprovada no Senado e encaminhada à Câmara em fevereiro de 2006 - apensada à PEC 342/2001 em fevereiro de 2006

Continuação – **Quadro 2:** PECs relacionadas ao financiamento da Educação (1997-2006)

Fonte: Senado e Câmara Federal

Duas propostas anteriores ao período selecionado para análise, PEC 78/1995 e PEC 123/1995, tiveram algumas destas PECs apensadas e passaram a integrar o universo das propostas pesquisadas.

Verifica-se que as propostas apresentadas apontavam para as preocupações no que se refere à existência de recursos, ao final da vigência do FUNDEF, à exclusão da Educação Infantil e do Ensino Médio deste e, em muitos casos, à redução de receitas para estes níveis de ensino e à dificuldade no acesso ao Ensino Superior, entre outros elementos.

De acordo com o Quadro 2, várias propostas foram apresentadas com o intuito da manutenção do FUNDEF, algumas com ampliação das receitas. Estas propostas são apresentadas no item a seguir.

3.2.1 Propostas para continuidade do FUNDEF

Algumas propostas foram apresentadas tendo como principal elemento a continuidade do FUNDEF: as PECs 467/2001, 29/2002 e 522/2002, propunham a prorrogação da vigência por mais 10 anos, com base na análise do sucesso desta experiência.

A PEC 467/2001, do Deputado Armando Abílio do PSDB-PB, foi apresentada em novembro de 2001 com o objetivo de prorrogar o FUNDEF até o final do exercício de 2016. Ao apresentar as justificativas, reconhece a existência de uma rápida municipalização, mas entende que a prorrogação coloca-se de forma viável para inibir a instabilidade gerada com a possibilidade do final do fundo em 2006. Argumenta que: “[...] é preciso dar mais prazo para a consolidação do FUNDEF, que tantos avanços tem proporcionado à Educação Brasileira.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC 467/2001).

A PEC 29/2002, apresentada no Senado pelo Senador Francisco Escórcio PMDB-MA, também trazia a preocupação com o final do FUNDEF, incluindo parágrafo no artigo 60 do ADTC, duplicando o período de vigência do FUNDEF. Nessa proposta, exaltava-se a universalização do Ensino Fundamental e o aumento do valor mínimo por aluno para muitos Estados, sendo a prorrogação do FUNDEF elemento que garantiria a melhoria da qualidade do Ensino Fundamental brasileiro.

É importante observar que a referida proposta tramitou no Senado Federal até 2006, tendo sido aprovada em dois turnos, encaminhada à Câmara dos Deputados em

fevereiro de 2006 e sendo numerada como 502/2006, apensada no mesmo mês à PEC 342/2001, que propunha a inclusão da Educação Infantil no FUNDEF.

Ainda para continuidade do FUNDEF, foi apresentada a PEC 522/2002 pelo Deputado Luiz Carlos Hauly do PSDB-PR. A proposta concentra-se na discussão da redução do desperdício e desvios que ocorreram com a instituição do FUNDEF, destacando o aumento da média salarial e melhoria dos indicadores educacionais, principalmente nas regiões mais carentes, propondo, assim, a continuidade do FUNDEF e transformando-o em permanente.

Assim, das três propostas para continuidade do FUNDEF, duas foram apensadas à PEC 342/2001 (a PEC 467/2001 também foi), propondo a inclusão da Educação Infantil e uma, a PEC 522/2002, apensada à PEC 78/1995, propondo o aumento de recursos da União.

Desta forma, pode-se compreender que, mesmo aquelas propostas que traziam a continuidade do FUNDEF caminharam no sentido de terem incorporado dois elementos de várias críticas: a exclusão da Educação Infantil e a insuficiência de recursos, principalmente pelo baixo comprometimento da União.

Também neste sentido, as PECs 536/1997 e 416/2001 estabeleciam, de diferentes formas, a complementação de recursos ao FUNDEF, sendo tratadas no próximo item.

Ao analisar-se a continuidade do FUNDEF, faz-se necessário também o estudo da PEC 312/2000, do Deputado Carlos Alberto Rosado do PFL-RN, que estabelecia o cálculo do valor mínimo do FUNDEF por região político-administrativa. A principal justificativa apresentada era que regiões mais ricas e desenvolvidas dispunham de recursos próprios e, uma vez que o valor mínimo era o mesmo para todos, inibia-se a União a complementar com mais recursos o mínimo nacional para algumas regiões.

Como a proposta deixa para que os critérios sejam estabelecidos em lei, fica difícil a análise da PEC. Entretanto, fica claro na justificativa que o objetivo era uma maior atuação da União nas regiões mais pobres. Esta proposta foi apensada à PEC 536/1997.

Vale destacar, ainda, que várias PECs não tratam diretamente do Ensino Fundamental e do FUNDEF, mantendo os artigos da Emenda Constitucional nº14 que determinam sua existência. Estas emendas são discutidas nos próximos tópicos.

3.2.2 Aumento dos recursos da União vinculados à Educação

Desde o início do FUNDEF, a questão da necessidade de uma maior participação da União esteve presente, antes mesmo de sua aprovação, a PEC 78/1995 propunha o aumento da vinculação dos impostos da União em Educação para 25%.

O debate acerca da necessidade de aumento de recursos, principalmente da União, vinculados à educação, pode ser compreendido por meio da análise das PECs apresentadas no período estudado e que traziam referências no seu texto ao aumento de recursos. Estas propostas são apresentadas no Quadro 3:

PECs	Autor	Participação da União
536/1997	Dep. Valdemar Costa Neto (PL-SP)	Aumento da participação da União garantindo valor mínimo no FUNDEF
112/1999	Dep. Padre Roque (PT-PR)	Aumento da Participação da União com a criação do FUNDEB
270/2000	Dep. Nelson Marchezan (PSDB-RS)	Aumento do percentual da União para o FUNDEF
416/2001	Dep. Inácio Arruda (PCdoB – CE)	Aumento do percentual da União para o FUNDEF
034/2002	Senador Ricardo Santos (PSDB-ES)	Aumenta a participação da União dada a criação do FUNDEB
573/2002	Dep. Padre Roque (PT-PR)	Aumenta os recursos com a criação de FUNDES – aumenta a participação da União para 25%
092/2003	Dep. Janete Capiberibe (PSB-AP)	Aumento dos recursos com a criação de fundo para a Educação Infantil - FUNAEI
105/2003	Dep. Janete Capiberibe (PSB-AP)	Aumento dos recursos com a criação de fundo para a Educação Infantil - FUNAEI
190/2003	Dep. Raquel Teixeira (PSDB-GO)	Aumento dos recursos com a criação de fundos para a Educação Infantil e Ensino Médio
217/2003	Dep. Selma Schons (PT-PR)	Aumento dos recursos com a criação de fundo para o Ensino Superior – FUNDES
415/2005	Poder Executivo	Aumenta os recursos com a criação do

		FUNDEB
--	--	--------

Quadro 3: PECs que contemplam o aumento da participação dos recursos da União voltados para a educação (1997-2006).

Fonte: Senado e Câmara Federal.

A primeira PEC apresentada com o intuito de complementação dos recursos do FUNDEF foi a 536/1997. Ainda no início do período de vigência do fundo, tinha a preocupação de garantir os recursos da União na composição do FUNDEF, algo que a pesquisa bibliográfica apresentada apontou como objeto de críticas em função da baixa complementação realizada pela União (CASTRO, 2007; OLIVEIRA, 2001; PINTO, 2007; SENA, 2006).

Na Justificativa da PEC 536/1997, do Deputado Valdemar Costa Neto do PL-SP, apresenta-se que:

A Emenda Constitucional nº14 teve o mérito de dar destaque ao ensino fundamental. Entretanto, foi concebida de modo a retirar da União a responsabilidade para com este nível de ensino, transferindo-a, com seus custos aos Estados e Municípios. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC 536/1997).

Em 2000, o Deputado Nelson Marchezan do PSDB-RS, apresentou a PEC 270/2000 estabelecendo o aumento de recursos para a educação: a União deveria aplicar 22% e Estados, Distrito Federal e Municípios 30% da receita resultante dos impostos e transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Propunha-se, assim, a alteração do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A Justificativa apresentada dava-se em função da necessidade de recuperação de “um atraso histórico de nosso País em matéria de educação.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC 270/2000). Considerava que uma meta realista seria a aplicação de 7% do PIB brasileiro em educação, dando suporte ao Plano Nacional de Educação. Esta proposta foi apensada à PEC 78/1995, do Deputado Leonel Pavan do PDT-SC, comentada anteriormente.

Vale lembrar que a vinculação de 7% do PIB à educação foi proposta pelo PNE, mas foi vetada pelo Executivo e ficou fora da Lei 10.172/01. Este veto sofreu grande crítica na literatura sobre financiamento da educação, conforme o apresentado no Capítulo II (DAVIES, 2004; PINTO, 2002; SENA, 2003a).

Em 2001, o Deputado Inácio Arruda do PCdoB do CE apresentou a PEC 416/2001, também se tinha como objetivo elevar os percentuais dos impostos para composição do FUNDEF. Os percentuais propostos eram os mesmos da PEC 270/2000,

apresentada pelo Deputado Nelson Marchezan do PSDB- RS, e as justificativas também apontavam para a melhoria de qualidade.

Além destas propostas, várias PECs apresentavam alterações para estabelecer o aumento dos recursos do governo federal vinculados à educação em função de criação de fundos ou políticas para financiamento de Educação Infantil, Ensino Médio ou Ensino Superior.

A PEC 112/1999 do Deputado Padre Roque do PT-PR, primeira a propor o FUNDEB, e outras que previam o aumento dos recursos da União vinculados à Educação, dada a incorporação de outras etapas de ensino em Fundo de financiamento para educação, são apresentadas a seguir.

3.2.3 Um Fundo ou vários Fundos para o financiamento da Educação?

No período de vigência do FUNDEF e nas PECs apresentadas foi muito presente a discussão sobre a existência de um fundo para o financiamento da educação, em alguns casos com a inclusão da Educação Infantil e Ensino Médio, ou a existência de fundos específicos para cada nível de ensino da Educação Básica. A presença destas propostas pode ser observada no Quadro 4:

Proposta	Autor	Proposta de Fundos para financiamento da Educação
536/1997	Dep. Valdemar Costa Neto (PL-SP)	Mantém o FUNDEF com complementação de recursos
570/1998	Dep. Severiano Alves (PDT-BA)	Mantém o FUNDEF com a inclusão da Educação Infantil
112/1999	Dep. Padre Roque (PT-PR)	Aumento da Participação da União com a criação do FUNDEB
270/2000	Dep. Nelson Marchezan (PSDB-RS)	Mantém o FUNDEF com aumento dos recursos
312/2000	Dep. Carlos Alberto Rosado (PFL-RN)	Mantém o FUNDEF com valor mínimo definido regionalmente
342/2001	Dep. Ana Maria Corso (PT-RS)	Mantém o FUNDEF com a inclusão da Educação Infantil
415/2001	Dep. Inácio Arruda (PCdoB-CE)	Mantém o FUNDEF e cria Fundo para Educação Infantil
416/2001	Dep. Inácio Arruda (PCdoB-CE)	Mantém o FUNDEF com aumento de recursos
467/2001	Dep. Armindo Abílio (PSDB-PB)	Amplia a vigência do FUNDEF
29/2002	Senador Francisco Escórcio (PMDB-MA)	Amplia a vigência do FUNDEF
034/2002	Senador Ricardo Santos (PSDB-ES)	Cria o FUNDEB
522/2002	Dep. Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR)	Amplia a vigência do FUNDEF
573/2002	Dep. Padre Roque (PT-PR)	Mantém o FUNDEF e cria o FUNDES
037/2003	Dep. Severiano Alves (PDT-BA)	Mantém o FUNDEF e cria Fundo para Educação Infantil
092/2003	Dep. Janete Capiberibe (PSB-AP)	Mantém o FUNDEF e cria Fundo para Educação Infantil - FUNAEI
105/2003	Dep. Janete Capiberibe (PSB-AP)	Mantém o FUNDEF e cria Fundo para Educação Infantil - FUNAEI
190/2003	Dep. Raquel Teixeira (PSDB-GO)	Mantém o FUNDEF e cria Fundo para Educação Infantil e Ensino Médio
217/2003	Dep. Selma Schons (PT-PR)	Mantém o FUNDEF e cria fundo para o Ensino Superior - FUNDES
415/2005	Poder Executivo	Cria o FUNDEB
502/2006	Originada da PEC 29/2002 do Senador Francisco Escórcio (PMDB-MA)	Amplia a vigência do FUNDEF

Quadro 4: PECs que contemplam a criação/manutenção de Fundos de financiamento da Educação (1997-2006)

Fonte: Senado e Câmara Federal

Das 20 propostas identificadas para fundos de financiamento da Educação, 8 eram destinadas à manutenção do FUNDEF, seja por sua prorrogação ou pela inclusão de novos recursos; 6 além de manterem o FUNDEF, propunham a criação de um fundo para a Educação Infantil; 1 mantinha o FUNDEF e criava Fundo para a Educação Infantil e Ensino Médio, 2 mantinham o FUNDEF e criavam Fundo para o Ensino Superior e 3 criavam o FUNDEB, unificando em um só fundo os três níveis de ensino da Educação Básica.

A existência de um fundo ou de vários fundos não trata apenas de uma sistemática de administração dos recursos, mas sim da distribuição entre os níveis de ensino. Assim, justifica-se a necessidade da análise da existência de novos recursos, caso contrário, os diferentes níveis de ensino passam a ser concorrentes e a disputarem os mesmos recursos.

Neste sentido, é importante observar que, apesar de várias PECs trazerem como objetivo principal a ampliação ou criação de novo Fundo de financiamento, algumas delas não estão presentes entre as propostas que incorporam aumento de percentuais ou novas fontes de recursos. Isso ocorre nas propostas 570/1998, 342/2001, 415/2001 e 37/2003 para a inclusão da Educação Infantil no FUNDEF. Portanto, se aprovadas, apenas realocariam os recursos do Ensino Fundamental para a Educação Infantil.

Vale observar que as PECs 570/1998 e 37/2003 foram apresentadas pelo Deputado Severiano Alves do PDT-BA, mostrando que, apesar de inicialmente, em 1998, ter proposto a inclusão da Educação Infantil no FUNDEF, em 2003 apresentou proposta para a criação de fundo próprio para a Educação Infantil.

As PECs 92/2003 e 105/2003, da Deputada Janete Capiberibe, propunham, com aumento das receitas destinadas ao já existente FUNDEF, a criação de Fundo para a Educação Infantil⁴⁸.

A PEC 105/2003 apresentava a reedição da PEC 92/2003, devolvida por falta do número mínimo de assinaturas. Ela propunha a criação do Fundo para a Educação Infantil- FUNAEI, composto por 1% da receita bruta do Imposto de Renda - IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, 6% das contribuições do Programa de Integração Social e do

⁴⁸ As PECs 23/03 do Senado Federal e 428/01, 173/03 e 204/03 da Câmara dos Deputados propõem a utilização do salário-educação na educação infantil. Estas PECs não são analisadas neste estudo por não tratarem de mudança significativa no financiamento da educação, mas demonstram, mais uma vez, o debate e preocupação com a educação infantil.

Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/Pasep. Além disso, haveria um Fundo Municipal, portanto diferindo de Município para Município com 25% do Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana -IPTU, do Imposto sobre Serviços de Qualquer

Natureza -ISS e do Imposto sobre Transmissão de Bens *Inter Vivos* – ITBI.

Em estudo realizado por Palos (2005), para valores de 2003, verifica-se que no cálculo médio os Fundos Municipais apresentariam praticamente o dobro do valor do FUNAEI, sendo estimados 4.644 milhões de Reais nos Fundos Municipais e 2.238 milhões de Reais para o FUNAEI .

Uma vez que alguns Municípios apresentam arrecadação própria menor que 5% da receita total disponível, parece que tal sistemática manteria as distorções regionais existentes também neste nível de ensino.

Abreu (2004) observa que, com a criação do FUNDEF e conseqüente crescimento da demanda pelo Ensino Médio, os Estados deixaram de atuar na Educação Infantil. Como a Constituição Federal estabelece que esta é de atuação prioritária dos Municípios, o que tem ocorrido é que de fato tem ficado como responsabilidade principalmente dos Municípios.

Davies (2006) discute a existência de fundos para a educação, apontando a necessidade de cuidado, para que ao incluir apenas uma etapa do ensino (FUNDEF) ou deixar parte da Educação Básica de fora (FUNDEB, sem as creches), não ocorra uma fragmentação da educação escolar, argumentando, assim que:

[...] a educação não pode ser pensada em pedaços, como se uma parte (a graduação ou a pós-graduação, por exemplo) pudesse funcionar bem se as outras (a educação básica, por exemplo). Só uma perspectiva de totalidade, abrangendo desde a creche até a pós-graduação, pode enfrentar alguns dos problemas básicos da educação. (DAVIES, 2006, p. 755).

O debate sobre a existência de um ou três fundos esteve presente no decorrer das discussões do financiamento da educação, expresso pelas PECs e estudos do Congresso brasileiro, das associações ligadas à educação e do próprio Ministério da Educação.

A PEC 190/2003, da Deputada Raquel Teixeira do PSDB-GO, apresentou a proposta de criação de três fundos, para a Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. Para isto, ampliaria o percentual de aplicação da União em educação, definido no artigo 212 da Constituição Federal, de 18 para 25% (elevando-se 1,75% ao ano até que fossem atingidos os 25%), mantendo os percentuais de Estados, Distrito

Federal e Municípios em 25%; estabelecendo que os Estados e Municípios aplicariam, minimamente, 30% desses recursos no fundo próprio de manutenção e desenvolvimento do Ensino Médio e do Ensino Infantil, respectivamente.

A União complementaria os fundos, destinando minimamente 21% dos 25% definidos no artigo 212. A divisão se daria em parcelas iguais para os três fundos. Mantinha-se o valor mínimo por aluno para o Ensino Fundamental e criava-o para os outros níveis para que houvesse a complementação da União. A PEC 190/2003, assim como outras, foi apensada à PEC 536/1997 do Deputado Valdemar Costa Neto do PL-SP.

É importante lembrar que a PEC 536/1997 propunha apenas o aumento de recursos para o FUNDEF até outubro de 2005 quando a PEC 415/2005, de autoria do Executivo, propondo a criação do FUNDEB, foi a ela apensada.

A proposta da Deputada Raquel Teixeira foi apresentada em um momento no qual intensificava-se o debate sobre a existência de um fundo ou três fundos.

Abreu (2004), em estudo elaborado na Câmara dos Deputados, ao analisar a questão de um ou três fundos afirma que:

Considerando os sérios prejuízos para o ensino fundamental e as dificuldades de ordem federativa e operacional que poderiam advir da implantação do FUNDEB, é recomendável que a sociedade brasileira considere a alternativa de instituição de três fundos para o financiamento da educação básica:

Para o ensino fundamental, mantém-se o FUNDEF, com aperfeiçoamentos (por exemplo, redefinição da fórmula de cálculo do valor mínimo nacional por aluno/ano, melhoria do controle social, redefinição da diferenciação do valor por aluno no ensino fundamental).

Para a educação infantil, cria-se um fundo constituído com parte dos recursos vinculados pela Constituição Federal a despesas com ensino no âmbito dos Municípios, redistribuídos entre os Municípios de cada Estado conforme a matrícula nos 4 a 6 anos, ou 4 e 5 anos, e a população de 0 a 3, podendo ainda levar em conta fatores relativos ao nível de desenvolvimento sócio-econômico dos municípios, e, como no FUNDEF, com complementação da União para os fundos estaduais com valor anual por criança menor do que a ser fixado.

[...] Para o ensino médio, cria-se um fundo com recursos próprios em cada Estado, também constituído com parte dos recursos vinculados pela Constituição Federal a despesas com ensino no âmbito dos Estados, e com complementação da União a ser definida considerando-se a matrícula no ensino regular, a população na faixa etária de 15 a 17 anos, e a matrícula em EJA neste nível de ensino. (ABREU, 2004, p. 17-18).

No momento, era clara a preocupação que, ao ampliar o FUNDEF para as demais etapas do Ensino Básico os Municípios, que começavam a organizar-se na nova sistemática, mesmo que pela municipalização extremamente acelerada, como visto no Capítulo II, sentissem novamente os efeitos e perdessem receitas para os Estados.

Sena (2003b), também em material produzido na Câmara dos Deputados, apresenta os benefícios do FUNDEF ao discutir a existência de um ou três fundos, indagando:

Se o FUNDEF trouxe estes benefícios, porque não estendê-los aos demais níveis da educação básica? Esta é a questão levantada pelos defensores do FUNDEB [...] por que não três fundos distintos, nos moldes do FUNDEF – para a educação infantil, ensino fundamental e ensino médio? Estes teriam valores mínimos, complementação da União e contas específicas e conselhos de acompanhamento e controle social. (SENA, 2003b, p. 12).

O autor argumenta ainda sobre as vantagens de três fundos em relação a um fundo único: defende a não mistura, em um mesmo fundo, de recursos de entes diferentes, argumenta sobre a dificuldade de estabelecimento de coeficiente por nível de ensino; acredita que com três fundos haja menos burocracia, uma vez que a Educação Infantil envolveria Município/União e o Ensino Médio Estados/União; haveria benefícios na existência de três conselhos de acompanhamento; e as negociações seriam diferenciadas com a União para o estabelecimento do mínimo para cada nível (Sena, 2003b).

Em outro texto, o mesmo autor apresenta:

Nossa hipótese, entretanto, é de que, com três fundos administram-se os problemas e com um fundo único eles se multiplicam. Problemas e erros muitas vezes são uma questão de escala – em escala menor têm menos impacto ou podem ser melhor enfrentados e corrigidos. Mas a questão do Fundeb não é só de escala – o fundo mistura recursos de diferentes entes subnacionais em situação em que a competência não é a mesma. (SENA, 2005, p. 4).

Parece que nesse momento, anos 2003-2004, mais do que a discussão sobre financiamento da educação, dava-se a discussão federativa no que se refere às receitas públicas, principalmente em função da disputa Estado/Município, não se podendo esquecer, que já estava em curso o processo de criação de contribuições pela União que não compõem as transferências constitucionais e de redução da participação de Estados e Municípios na receita disponível, conforme analisado na Tabela 12 do Capítulo I.

A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, em documento encaminhado ao Ministério da Educação, em 2003, posicionava-se sobre a discussão. Apresentava a existência de quatro alternativas: a aprovação da PEC 112/1999 (FUNDEB), criação de um FUNDEB sem as creches, criação de um FUNDEB sem creches e sem Ensino de Jovens e Adultos e criação de três fundos.

Na proposta para criação de três fundos, observava que facilitaria a implantação. Haveria a diferenciação da vinculação de percentual de impostos para o fundo da Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, tornando mais fácil a distribuição entre os entes federados.

Como problemas, observava a fragmentação entre três níveis de Educação Básica que deveriam ser integrados e perder-se a oportunidade de reformulação do FUNDEF (UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO, 2003).

Didonet (2006) resume as propostas existentes para financiamento da educação também em quatro alternativas, a saber:

Manutenção e aperfeiçoamento do FUNDEF, com inclusão dos 10% de receita líquida vinculados à Manutenção e Desenvolvimento da Educação, não incluídos no Fundo, sejam aplicados pelos Estados e Municípios no Ensino Médio e Educação Infantil, respectivamente;

Criação de três fundos: o FUNDEF já existente, o FUNDEI para a Educação Infantil e o FUNDEM para o Ensino Médio;

Criação de dois fundos: um para creche, de 0 a 3 anos e outro que incluiria a Educação Infantil a partir dos 4 anos, Ensino Fundamental e Ensino Médio;

Criação um fundo único para a Educação Básica, o FUNDEB (DIDONET, 2006).

Apesar da criação de um Fundo de Financiamento para o Ensino Superior ter ficado à margem das discussões da continuidade/substituição do FUNDEF, destaca-se a apresentação de propostas para sua criação.

Em 2002, a PEC 573/2002 é apresentada pelo Deputado Padre Roque do PT-PR, mesmo a apresentar a proposta inicial do FUNDEB através da PEC 112/1999, propondo a criação de um fundo para o Ensino Superior – FUNDES e mostrando a existência de preocupação com o financiamento deste nível de ensino.

A proposta aumenta a vinculação constitucional prevista no artigo 212. A vinculação da União é aumentada para 25% e a dos Estados para 30%, sendo que desses

recursos a União deveria destinar 75% para o Ensino Superior federal. Aos Estados caberia contribuir com a sexta parte dos recursos previstos no artigo 212, investindo no Ensino Superior no Estado.

A proposta previa que os formados em graduações ou pós-graduações em instituições públicas deveriam contribuir com o financiamento do Ensino Superior, sendo necessária a sua regulamentação em lei.

Em 2003, a PEC 217/2003 da Dep. Selma Schons, também do PT do PR, propunha a criação de Fundo Específico para o Ensino Superior. Para a criação deste apresentava os mesmos elementos da PEC 573/2002.

A PEC 573/2002 foi arquivada no início de 2003 em função do fim do mandato do Deputado Padre Roque e a PEC 217/2003 não chegou a ser votada.

Várias outras propostas elencadas no Quadro 2 não propunham nova sistemática de financiamento para a educação, mas apresentavam, principalmente para o Ensino Superior, o uso de recursos públicos em instituições privadas quando houvesse a falta de vagas na esfera pública. As PECs relacionadas a este tipo de financiamento são: 09/1999, 32/1999, 82/1999, 27/2003, 28/2003, 82/2003 e 102/2003 todas apensadas à PEC 123/1995; PECs 03/2003, 04/2003, 12/2003, todas de Deputado Osvaldo Biolchi do PMDB-RS, devolvidas por não conter o número mínimo de assinaturas; 55/2003 também devolvida ao autor, Deputado Wilson Santiago do PMDB-PB, por não conter o número mínimo de assinaturas.

Verifica-se nas propostas a tendência à constitucionalização de programas de criação de bolsas de estudos no Ensino Superior Privado. Na prática isto já vem ocorrendo com o programa “Universidade para Todos” (Prouni), Criado pela Medida Provisória nº 213/2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que estabelece isenções fiscais para as instituições privadas de Ensino Superior.

3.2.4 Conselhos de Acompanhamento e Controle Social e estabelecimento de Piso Salarial

Apesar do consenso de que um dos problemas no funcionamento do FUNDEF seja o controle do uso e distribuição de seus recursos, as PECs apresentadas, ou não fazem mudanças na referência mantendo o texto existente, ou estabelecem que a forma de acompanhamento e controle social deva ser regulamentada em Lei.

As PECs que fazem referência à necessidade de regulamentação em Lei são: o substitutivo da PEC 536/1997, do Deputado Valdemar Costa do PL-SP; PEC 112/1999 do Deputado Padre Roque do PT-PR; PEC37/2003 do Deputado Severiano Alves do PDT-BA; PEC 92/2003 e 105/2003, da Deputada Janete Capiberibe e a PEC 415/2005, do Poder Executivo.

O estabelecimento de piso salarial nacional ou regional que também esteve presente nas discussões para manutenção/substituição do FUNDEF, aparece formalizado somente a partir das emendas apresentadas à PEC 415/2005, proposta do Executivo para criação do FUNDEB.

Verifica-se assim que apesar do piso salarial ser um importante elemento para o desenvolvimento da educação, ficou fora das propostas que tramitaram até 2005.

3.2.5 Classificação Regional e Partidária das PECs

Apesar da constante discussão sobre a existência ou não de coerência entre as posições de representantes de um mesmo partido, esta análise ajuda a verificar indícios de tendências partidárias⁴⁹ e/ou regionais no posicionamento dos Deputados Federais e Senadores.

Sendo assim, alguns elementos devem ser analisados: partidos/regiões que apresentaram propostas para prorrogação do FUNDEF, partidos/regiões que apresentaram propostas para inclusão da Educação Infantil no FUNDEF, partidos/regiões que apresentaram propostas para criação de três fundos e para a criação do FUNDEB.

Das três propostas para prorrogação do FUNDEF por mais dez anos, duas foram apresentadas pelo PSDB e uma pelo PMDB. Em 2001, o Deputado Armando Abílio, do PSDB da Paraíba, apresentou a PEC 467/2001 e em 2002 o Deputado Luiz Carlos Haully, do PSDB do Paraná, apresentou a PEC 522/2002, também em 2002 o Senador Francisco Escórcio, do PMDB do Maranhão, apresentou a PEC 29/2002.

Apesar das PECs apresentadas pelo Deputado Armando Abílio em 2001 e pelo Senador Francisco Escórcio em 2002, neste mesmo ano o Senador Ricardo Santos, do

⁴⁹ Em estudo realizado por Limongi e Figueiredo (1995) verificou-se que, contrariamente ao discurso da pouca fidelidade de deputados federais aos partidos políticos aos quais pertencem, as tendências do voto, em aproximadamente 97% das votações, seguem a posição do líder da bancada.

Espírito Santo, pela PEC 34/2002, apresentou proposta para a criação do FUNDEB, indicando um posicionamento favorável do PSDB neste sentido.

As outras duas propostas do FUNDEB foram apresentadas pelo PT, em 1999, com a PEC112/1999, do Deputado Padre Roque e, posteriormente, pelo Poder Executivo, ocupado por este partido em 2005, PEC 415/2005, representando também uma tendência dentro do PT de ampliar o FUNDEF para o Ensino Médio e Educação Infantil, criando o FUNDEB.

Destacam-se ainda outras propostas apresentadas por membros do PT: a PEC 342/2001, que apesar de não apresentar a inclusão do Ensino Médio, já sinalizava em direção à inclusão do Ensino Infantil e a PEC 217/2003, que defendia a criação de um Fundo para o Ensino Superior.

As propostas apresentadas pelo PSDB também demonstravam uma tendência comum: a já mencionada PEC 34/2002, que propunha a criação do FUNDEB e a PEC 190/2003, da Deputada Raquel Teixeira, que propunha a criação de três fundos, conforme já discutido.

Além da análise por partidos, merece destaque a configuração das mesmas por regiões de seus proponentes, uma vez que, conforme analisado no Capítulo II, algumas regiões/Estados têm tido valores baixos por aluno no FUNDEF em comparação a outras regiões/Estados, em função da arrecadação e transferências reduzidas nestes Estados e da pouca complementação por parte da União.

Na análise por regiões, verifica-se que as propostas do FUNDEB partem dos deputados das regiões Sul e Sudeste, mas isso não é suficiente para se afirmar que são decorrências da rápida universalização do Ensino Fundamentais nestas regiões, pois, conforme Tabela 15 do Capítulo II, já nos primeiros cinco anos do FUNDEF, houve redução das matrículas neste nível de ensino para as regiões em questão.

Quando se analisa o financiamento da Educação Infantil, observa-se que há propostas em todas as regiões, seja na criação do FUNDEB, na inclusão da Educação Infantil no FUNDEF ou em um fundo específico para a Educação Infantil, totalizando 10 propostas apresentadas. Entretanto, a preocupação com fundo específico para a Educação Infantil parece estar concentrada em Estados com baixo valor por aluno no FUNDEF.

Destaca-se na região Sul a existência de diversas propostas de financiamento do Ensino Superior para alunos comprovadamente carentes em instituições privadas, todas originadas do PMDB.

Após a análise apresentada nos últimos tópicos, é necessário que haja análise mais detalhada do processo de aprovação da Emenda Constitucional do FUNDEB, bem como da contemplação das discussões realizadas no período de vigência do FUNDEF e a comparação entre estes fundos.

3.3 Da PEC 112/1999 à aprovação da Emenda Constitucional n. 53/2006

Conforme verificado, antes da apresentação da PEC 415/2005 pelo Poder Executivo, já havia um debate envolvendo a criação do FUNDEB. Duas propostas, as PECs 112/1999 e 34/2002 já haviam sido apresentadas com este fim. A análise dessas propostas não significa que todo o debate existente esteja expresso nelas, nem que a proposta do Governo parta delas, mas, sim, que constituem um elemento importante no desenvolvimento das discussões sobre financiamento da educação. Sendo assim, apresentam-se as PECs 112/1999 e 34/2002 para depois se analisar o anteprojeto da PEC 415/2005, a PEC 415/2005, suas emendas e a EC 53/2006, aprovando a criação do FUNDEB.

3.3.1 As PECs 112/1999 e 34/2002 propondo o FUNDEB

A PEC 112/99, de autoria do Deputado Padre Roque do PT do Paraná, foi encaminhada ainda no governo do Presidente Fernando Henrique, mas já expressava uma posição favorável do PT à proposta do FUNDEB. Assim, seu estudo merece destaque. Ela apresentava a proposta de fundo para financiamento do Ensino Básico e, ao analisar a criação do FUNDEF, argumentava que:

Inúmeros municípios vinham oferecendo, crescentemente, o ensino fundamental e a educação de jovens e adultos. A partir da implantação do FUNDEF não tiveram outra opção, a não ser a oferta do ensino fundamental em detrimento daqueles níveis de ensino sob pena de perder recursos para o Fundo. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC 112/99).

Assim, havia a preocupação com a exclusão da Educação Infantil, apresentando-se também a necessidade de inclusão do Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos.

Com a criação do FUNDEB, propunha um sistema mais amplo e com maior dotação dos recursos federais.

Para evitar a dispersão de esforço e garantir o fortalecimento do sistema educacional brasileiro, propomos a organização do sistema de ensino de forma solidária entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Esta proposta implica na existência de um Sistema Nacional de Educação que contemple as diversidades regionais e ao mesmo tempo garanta a integralidade de um projeto nacional para a educação brasileira.

[...] prevê, também, a ampliação dos recursos federais para a educação, além de propiciar uma justa distribuição de recursos entre estados e municípios. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC 112/1999).

Por essa proposta, a vinculação de gastos em educação da União, estabelecida no artigo 212, da CF passaria para 20%, ficando mantido os percentuais de Estados, Distrito Federal e Municípios. Merece destaque o fato de propor que a totalidade dos recursos previstos no artigo 212 comporiam o FUNDEB, bem como a vinculação da aplicação de 80% do valor gerado com estes percentuais aos profissionais da educação.

A PEC 112/1999 foi apensada à PEC 78/95 ainda no ano de 1999 e posteriormente arquivada pelo artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD. Apesar de não ter tido uma tramitação envolvendo discussões e emendas, sua importância ocorre em função de ter sido a primeira proposta a tratar diretamente do FUNDEB.

Também no Senado originou-se proposta de criação do FUNDEB, em 2002 o Senador Ricardo Santos do PSDB do Espírito Santo propôs sua criação.

A PEC 34/02 foi apresentada para modificar o artigo 212 da Constituição Federal, acrescentando o artigo 212-A e alterando o Artigo 60 do ADCT. Alterava-se no § 5º os recursos do salário-educação na composição para o financiamento da Educação Básica e não mais educação fundamental; acrescentava-se também o Artigo 212-A, o qual previa a criação do FUNDEB com os seguintes recursos: manutenção da complementação da União cada vez que um Estado não atingisse o valor mínimo, a destinação de 60% dos recursos para o pagamento dos professores em efetivo exercício, o aumento dos recursos nos cinco primeiros anos e a distribuição proporcional, no Estado, ao número de alunos estaduais e municipais; diferenciava-se, entretanto, o valor por aluno em cada uma das etapas do ensino.

Apresenta-se como justificativa a redução do número de matrículas de 1^a a 4^a série do Ensino Fundamental dada a proximidade da universalização e o aumento das matrículas de 5^a a 8^a série.

Sobre o aumento da participação da União, argumentava-se que:

Embora educação de qualidade não se faça sem dinheiro (embora se possa fazer educação ruim com muito dinheiro), a Proposta de Emenda Constitucional procura maximizar o aproveitamento dos recursos num único fundo destinado à educação básica. Em vista das disparidades regionais e da necessidade de se dar corpo ao pacto federativo também na educação, é elevado o percentual dos recursos federais destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC 34/2002).

Após sua apresentação em 2002, foi encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sendo que em fevereiro a Senadora Serys Slhessarenko, do PT-MT, foi designada relatora, entrando na pauta da Comissão em 4 de abril de 2003; em 6 de agosto passou a tramitar conjuntamente com a PEC 82/1999, do Senador Jefferson Peres, do PDT-AM, no Senado Federal. Com o final da 52^a legislatura, a PEC 82/1999, que tratava da utilização do salário-educação no Ensino Fundamental, foi arquivada no início de 2007.

3.3.2 O anteprojeto da PEC 415/2005

No desenvolvimento das discussões sobre financiamento da educação, inclusive sobre o estabelecimento de um ou três fundos, ocorreu um posicionamento do governo Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006) favorável à aprovação do FUNDEB.

No ano de 2004, o MEC realizou vários debates, em Brasília, São Paulo, Porto Alegre, Teresina, Palmas e Belo Horizonte, em que participaram representantes das

Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, Sindicatos, pesquisadores e outras associações locais.

O Ministro da Educação, Fernando Haddad, em artigo publicado no jornal Folha de São Paulo, considerava que haviam sido criadas falsas oposições na área da Educação no Brasil, entre elas a que se estabeleceu no nível da Educação Básica, dando exclusiva atenção ao Ensino Fundamental o que resultou em descaso com o Ensino Médio e Educação Infantil (HADDAD, 2005).

No ano de 2004, o Ministério da Educação apresentou os principais objetivos do FUNDEB (BRASIL, 2004d). Entre eles estava aumentar o número de alunos abrangidos de 31, 2 milhões para 47,7 milhões (dados de 2003), representando assim um aumento em 52,88% do número de alunos incorporados ao fundo, ampliando a abrangência do FUNDEF.

De acordo com o Ministério da Educação, isto seria obtido com o aumento de 15% para 25% a participação nos impostos e transferências que hoje constituem o FUNDEF e incorporação de 25% dos: Imposto sobre Transmissão Causa Mortis; Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores; Imposto sobre Rendas e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos municípios e pelos estados; Quota-Parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos Municípios. Mantinha-se a complementação por parte da União aos estados que não atingissem o mínimo nacional por aluno. Ampliação (considerando-se os atuais 60% do FUNDEF) para 80% o gasto com o pagamento de profissionais da Educação Básica.

A estimativa era de um aumento no montante de recursos de R\$ 28,7 bilhões para R\$ 51 bilhões e da complementação da União de R\$ 446 milhões para 1,3 bilhão. Apresentava-se também a ampliação (considerando-se os atuais 60% do FUNDEF) para 80% o gasto com o pagamento de profissionais da Educação Básica.

Pelos elementos apresentados ficava claro que o maior montante a ser acrescido (R\$ 21,446 bilhões) deveria ocorrer pelo aumento da participação de impostos transferidos.

Em 2005 a Presidência da República divulgou o anteprojeto para alteração da sistemática de financiamento da educação elaborado pelo Ministério da Educação e intitulado “Versão preliminar para discussão”. Nesta versão preliminar, apesar da vigência do FUNDEF até 2006, o FUNDEB passaria a vigorar ainda no início de 2006, abrangendo a Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, fixando-se o ano de 2019 para o término.

O anteprojeto apresentava algumas diferenças em relação à discussão anterior, seus principais pontos foram:

Dos atuais tributos e transferência que constituíam o FUNDEF, apresentou-se a proposta de um aumento de 15% para 20% a partir do quarto ano (16,25% no primeiro, 17,5% no segundo, 18,75% no terceiro) e não de 25% como no documento inicial.

Dos novos tributos o aumento ocorreria de forma gradual até atingir-se 20% no quarto ano (5% no primeiro ano, 10% no segundo ano e 15% no terceiro ano);

Na proposta, mantinha-se 60% para o pagamento dos profissionais do magistério da Educação Básica e não 80% como apresentado nas diretrizes;

Mantinha-se também a vinculação à educação dos impostos arrecadados e geridos pelos Municípios (principalmente IPTU e ISS), mas sem serem incluídos no FUNDEB, conforme o Ministério da Educação chegou a anunciar nas diretrizes para sua criação; e teto de 30% de contribuição da União conforme o estabelecido no Artigo 212 da Constituição Federal

A preocupação com o aumento da participação da União era verificada ao se apresentarem os valores para os quatro anos iniciais, sendo o valor do quarto ano mantido para os demais.

No primeiro ano, a complementação da União seria de R\$ 1.900.000.000,00; no segundo, de R\$ 2.700.000.000,00; no terceiro, de R\$ 3.500.000.000,00 e, a partir do quarto, de 4.300.000.000,00.

Entretanto, o texto propunha também que a complementação por parte da União se daria mediante redução permanente de outras despesas, fato este extremamente complicado, pois não se pode estimular o investimento em educação atrelando à redução de despesas em setores/atividades não determinados e sem dados concretos de que haja a realização destas reduções.

Sena (2005), ao analisar o anteprojeto, enfatiza que a proposta governamental pretende constitucionalizar uma norma de ajuste fiscal dentro da PEC da Educação, afirmando ainda que,

custa a crer que setores da comunidade educacional considerem avanço proposta que indica a redução permanente de despesas, inclusive de custeio (sugerindo que haverá uma substituição de fontes para compor a complementação do FUNDEB), observadas as metas fiscais e os limites de despesas correntes [...] para o financiamento da educação nada se aproveita deste dispositivo. (SENA, 2005, p. 16-17).

Pelos dados divulgados pelo Ministério da Educação é possível estabelecer o comparativo entre o FUNDEF e o anteprojeto do FUNDEB:

	FUNDEF	FUNDEB
Montante de recursos previstos (Contribuição de Estados, DF e Municípios)	R\$ 31,2 bilhões (previsão 2005)	Estimativas: R\$ 34,9 bilhões no primeiro ano R\$ 38,6 bilhões no segundo ano R\$ 42,2 bilhões no terceiro ano R\$ 46,1 bilhões no quarto ano
Complementação da União	R\$ 395,3 milhões em 2005	Estimativas: R\$ 1,9 bilhões no primeiro ano R\$ 2,7 bilhões no segundo ano R\$ 3,5 bilhões no terceiro ano R\$ 4,3 bilhões no quarto ano
Total geral de recursos	R\$ 31,6 bilhões previstos para 2005	Estimativas: R\$ 36,8 bilhões no primeiro ano R\$ 41,3 bilhões no segundo ano R\$ 45,9 bilhões no terceiro ano R\$ 50,4 bilhões no quarto ano

Quadro 5: Comparativo FUNDEF x Anteprojeto do FUNDEB (recursos)

Fonte: Elaboração própria a partir de -

<http://portamec.gov.br/seb/arquivos/pdf/compdefdeb14.06.05.pdf>

As principais críticas foram apresentadas nos seguintes pontos: a não definição do que venha a ser o custo-aluno de qualidade deixa vaga a necessidade de complementação pela União; a inclusão de impostos dos Estados, como o IPVA⁵⁰; a exclusão das creches e a referência que a manutenção por parte da União se daria perante a redução de outras despesas.

3.3.3 A PEC 415/2005 e sua aprovação

Após divulgação do anteprojeto e as discussões que essa proporcionou no Congresso e na sociedade relacionada à temática do financiamento da educação, o Executivo encaminhou a proposta na forma da PEC 415/2005, em que se estabelecia que o FUNDEB,

[...] promoverá um novo realinhamento nas finanças públicas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a partir de uma ampla redistribuição dos recursos vinculados à educação, permitindo a esses entes federados condições de assegurar universalização do atendimento em todos os segmentos da educação básica, mediante garantia de um investimento mínimo por aluno, por nível de ensino,

⁵⁰ O IPVA constitui-se em importante imposto dos Estados e tem sua arrecadação dividida com o Município no qual o veículo for licenciado, sendo assim, não apresenta recurso novo por parte da União, e sim a vinculação de receitas dos Estados e Municípios.

que permita a necessária elevação do padrão de qualidade do ensino oferecido. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC 415/2005).

Para efeito da distribuição dos recursos do Fundo, a pré-escola, o Ensino Médio e o Ensino de Jovens e Adultos seriam considerado 25% no primeiro ano, 50% no segundo, 75% no terceiro e a totalidade apenas a partir do 4º ano.

Na PEC 415/2005 havia algumas diferenças em relação ao anteprojeto, entre elas, os valores estabelecidos para os quatro anos iniciais, pois estes apareciam no anteprojeto e foram retirados na apresentação da proposta. Posição esta contrária às expectativas dos que queriam ver o aumento dos recursos da União destinados à educação.

Por tratar do mesmo assunto, a PEC 415 de 2005 foi apensada à PEC 536 de 1997 em agosto de 2005, sendo “registrados três pontos relativamente à PEC 415/2005 do Poder Executivo que deverão oportunamente apreciados pela Comissão Especial.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC 536/1997 – voto do relator)⁵¹:

O primeiro ponto refere-se às demandas dos Estados e Distrito Federal e Municípios que a referida proposição, [...], não contempla.

O segundo ponto diz respeito aos aspectos fiscais da aludida proposta [...] não se está criando fato novo, no que se refere à redução de recursos dos Estados, Distrito Federal e Municípios em favor da União, assim como não se estão atribuindo novas funções na área do ensino público em relação àquelas já consagradas pela Constituição Federal.

Com efeito, o que vimos com o FUNDEF e o que estamos vendo com o FUNDEB é a subvinculação dos recursos tributários dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios já reservados constitucionalmente para o ensino público [...]

Finalmente, o terceiro ponto alude às creches infantis que não foram contempladas na citada proposição. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC 536/1997 – voto do relator).

Vale destacar que o terceiro ponto, a exclusão das creches, mobilizou grande parte do debate.

Três Deputados pediram revisão do parecer: Almir Moura (PMDB/RJ), Iara Bernardi (PT/SP) e Paulo Magalhães (PFL/BA); Em 29 de setembro de 2005, o Deputado Paulo Magalhães votou pela admissibilidade da PEC 536/1997 e da demais propostas apresentadas, com sugestões de alterações à PEC 415/2005:

⁵¹ O Relator foi o Deputado Vilmar Rocha (PFL/GO).

- Em relação à vigência, propunha-se a aprovação por 14 anos, sem ser mencionada a data de término do fundo mas sim o período de vigência, pois o fundo poderia não ser aprovado em 2005;
- Propunha-se a vinculação de 60% com o pagamento dos profissionais da educação ou trabalhadores da educação;
- Em relação à base de cálculo, apresentava a exclusão do Imposto sobre Rendas e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos Municípios e do Imposto sobre Rendas e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos Estados;
- Quanto à proposta de teto de 30%, relativo à vinculação estabelecida no Artigo 212 da Constituição Federal, propunha a exclusão para que não houvesse, com o tempo, uma redução da participação da União;
- propunha a não inclusão da pré-escola uma vez que não se sabia qual seria a demanda neste segmento nos próximos anos;
- finalmente, apresentava a proposta de exclusão de metas de uso de verbas para comporem o fundo que fossem provenientes da redução de gastos em consumo, questão esta extremamente subjetiva.

Em outubro de 2005, foi criada a Comissão Especial para analisar a proposta, sendo que, em 20 de outubro, a Deputada Iara Bernardi (PT-SP) foi designada relatora. Em um período de aproximadamente 20 dias foram apresentadas 35 emendas.

Estas emendas foram discutidas nos meses de novembro e dezembro, sendo que a forma de distribuição dos recursos entre os diferentes níveis da Educação Básica e a inclusão ou não da creche na Educação Infantil estiveram presentes em grande parte das discussões.

No texto aprovado no 1º turno, algumas diferenças em relação ao texto da PEC proposta pelo Executivo são observadas:

- na PEC apresentava-se como referência para o final do FUNDEB o ano de 2019, considerando-se o início em 2006; no texto aprovado no primeiro turno, o ano de término é substituído pelo tempo de vigência, 14 anos; merece destaque a inclusão das creches para serem financiadas com o fundo;

- no que se refere à composição do FUNDEB, os incisos I dos artigos 157 e 158⁵² foram retirados; também como diferença há inclusão de referência à lei para estabelecer piso salarial para os profissionais do magistério da Educação Básica.

⁵² Os referidos incisos tratam da repartição das receitas tributárias atribuindo aos Estados e Municípios, inciso I do artigo 157, e aos Municípios, inciso I do artigo 158, “o produto da arrecadação do imposto da

É importante ainda destacar duas diferenças em relação à participação da União:

- O estabelecimento de complementação mínima para os quatro primeiros anos de vigência e participação mínima para complementação pela União;
- em relação aos quatro primeiros anos, recupera-se, apesar dos valores serem maiores, a definição de valor progressivo mínimo de complementação da União para cada ano.

Os valores que são apresentados no texto aprovado no primeiro turno eram: R\$ 2.000.000.000,00 para o primeiro ano, R\$ 2.850.000.000,00 para o segundo ano, R\$3.700.000.000,00 para o terceiro ano e R\$ 4.500.000.000,00 para o quarto ano.

A participação mínima de complementação da União não poderia ser menor que 10% do valor total do fundo. Esta preocupação em garantir valores e percentuais mínimos para participação da União pode ser relacionada à preocupação do baixo comprometimento do Governo Federal, como verificado no FUNDEF.

Após ser aprovada em primeiro turno, foi para discussão em segundo turno, sendo aprovada na Câmara em fevereiro de 2006.

Neste mesmo momento, o Senado aprovava a PEC 29/2002 do Senador Francisco Escórcio do PMDB- MA, propondo a prorrogação do FUNDEF. Não se pode dizer que se caminhava no sentido contrário, mas sim que havia a necessidade de aprovação ou da continuidade do FUNDEF ou da criação do FUNDEB.

A PEC 536/1997, à qual a PEC 415/2005 foi apensada, foi encaminhada ao Senado em 7/02/2006 sob o número 9/2006 e teve a apresentação de 29 emendas. As maiores diferenças em relação ao texto final aprovado na forma da Emenda Constitucional nº 53/2006 foram justamente em relação à composição do Fundo e valores para os anos iniciais.

Os valores da União para complementação do FUNDEB nos quatro primeiros anos foram majorados e apresentados para os três primeiros anos, pois no quarto ano já deveria ser minimamente 10%. O mesmo ocorreu com a inclusão de referência à atualização dos valores de forma a manter o valor real da complementação da União.

Destaca-se ainda a também redução para três anos com aumento dos percentuais das matrículas da Educação Infantil, Ensino Médio e EJA que deverão ser consideradas

a cada ano para a distribuição dos recursos e o aumento dos percentuais dos impostos até atingirem o novo valor da contribuição.

Pode-se afirmar que, sem estas concessões, o governo federal não conseguiria aprovar o FUNDEB.

Para uma melhor compreensão das mudanças, no item a seguir, analisa-se o texto dado à Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 53/2006 em comparação ao texto da Emenda Constitucional nº 14/1996.

3.3.4 A Emenda Constitucional nº53/2006 – criação do FUNDEB

A Emenda Constitucional nº 53/2006 incorporou algumas das críticas apontadas no FUNDEF, outras não. Este tópico procura comparar a Emenda Constitucional do FUNDEB à Emenda Constitucional nº14/1996 do FUNDEF, discutindo as principais mudanças.

O Quadro completo com o texto das duas Emendas Constitucionais é apresentado na forma de anexo a este trabalho, discutindo-se aqui aquelas mudanças que se relacionam diretamente às críticas apontadas nos capítulos anteriores ao financiamento da educação no Brasil, de uma forma geral, e ao FUNDEF.

A Emenda Constitucional nº 53/2006 incluiu o parágrafo 5º no artigo 211 da Constituição Federal, deixando claro que a prioridade pública é o ensino regular, isto é, todas as etapas da Educação Básica. Esta mudança parece estar em concordância com a argumentação de que os principais problemas do Ensino Fundamental, no que se refere à abrangência, foram resolvidos com o FUNDEF.

No parágrafo 5º, do artigo 212, o texto é alterado, substituindo-se a referência ao Ensino Fundamental pela Educação Básica no recebimento do salário-educação. No mesmo artigo, a inclusão do parágrafo 6º estabelece cotas estaduais e municipais proporcionais ao número de alunos na distribuição do salário-educação.

No artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, altera-se o período de duração bem como a composição do fundo. Aqueles impostos que já faziam parte do FUNDEF têm seu percentual aumentado de 15% para 20% em três anos, sendo no primeiro 16,66% e no segundo 18,33%, até atingir os 20% no terceiro

ano⁵³, outros são incluídos com uma participação de 6,66% no primeiro ano, 13,33% no segundo, até atingir 20% no terceiro ano⁵⁴.

No inciso VII do artigo 60 do ADCT, é estabelecida a complementação da União em R\$ 2.000.000.000,00 no primeiro ano, R\$ 3.000.000.000,00 no segundo ano, R\$ 4.500.000.000,00 no terceiro ano e 10% do valor total dos recursos que comporão o fundo a partir do quarto ano. O estabelecimento de valores pode ser considerado um importante ganho em relação à destinação de recursos para a Educação.

Como já mencionado, esta foi uma mudança em relação ao texto proposto pelo Executivo e aprovado inicialmente na Câmara dos Deputados. Inicialmente os percentuais propostos só seriam atingidos no quarto ano e a participação da União seria menor.

Entretanto, é necessário observar que, se de um lado houve o aumento dos valores iniciais estabelecidos para complementação da União e o estabelecimento de 10% do valor como complementação, e não somente a complementação caso o valor aluno-ano fixado não seja alcançado, de outro a EC nº 53/2006 aumentou a participação de impostos de Estados e Municípios na composição do FUNDEB em comparação ao FUNDEF.

O maior aumento será na participação dos Estados, mas isto se justifica dada a inclusão do Ensino Médio.

Souza (2005, p. 5) observa que,

[...] o aumento da subvinculação de recursos dos Estados para o FUNDEB [...] no contexto da vinculação constitucional de recursos tributários para o ensino público, tem sua razão de ser, na medida em que já cabe principalmente aos Estados a oferta do ensino médio.

Assim como os impostos têm o seu percentual e os valores da complementação pela União aumentados gradativamente, também a inclusão do financiamento da Educação Infantil, Ensino Médio e EJA ocorre gradativamente, sendo financiada um terço no primeiro ano, dois terços no segundo e a totalidade a partir do terceiro ano.

Ainda em relação à participação da União, a Emenda Constitucional nº 53/2006 prevê que o valor por aluno do Ensino Fundamental em cada Estado e no Distrito Federal não poderá ser inferior àquele praticado pelo FUNDEF em 2006.

⁵³ São eles: artigo 155, inciso II; artigo 158, inciso IV e artigo 159 inciso I alíneas a e b e inciso II

⁵⁴ São eles: artigo 155, inciso I e III; inciso II do caput do artigo 157, artigo 158, inciso II e III.

No que se refere à vinculação de percentual para pagamento dos profissionais do magistério, a Emenda Constitucional nº 53/2006 mantém a vinculação de 60% para o pagamento “dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.” (inciso XII do artigo 60 do ADCT), apesar da manutenção da vinculação dos 60%, na Emenda Constitucional nº 14/1996, fazia-se referência ao “pagamento de professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério” (artigo 60, parágrafo 5º do ADCT – redação da Emenda Constitucional nº 14).

Uma mudança no texto em relação ao aprovado inicialmente pela Câmara dos Deputados foi a inclusão da possibilidade de utilizar-se 10% dos valores complementados pela União para programas direcionados a melhoria da qualidade da educação. Este percentual não deixa de compor o fundo mas passa a ser vinculado a programas específicos.

Para que o FUNDEB pudesse iniciar seu funcionamento em 2007, ano este que a Emenda Constitucional nº 14/1996 já estaria sem validade, foi editada a Medida Provisória 339 em 28 de dezembro de 2006. Em 20 de junho de 2007 é aprovada na forma da Lei 11.494, regulamentando o FUNDEB.

3.3.5 A regulamentação do FUNDEB – Lei 11.494 de 2007

Como elementos importantes, a lei traz a participação de cada nível de educação, subdividido em vários grupos, a criação da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade - CIFEBO, além da forma de distribuição e acompanhamento dos recursos do FUNDEB.

A Lei estabelece, no artigo 10, as diversas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da Educação Básica; no artigo 32 é estabelecido o fator de ponderação para o primeiro ano de vigência do Fundo, conforme apresentado no Quadro 6:

Modalidade	Participação em 2007 ⁵⁵
Creche em tempo integral	A CIFEBO fixará o fator de ponderação ⁵⁶
Pré-escola em tempo integral	A CIFEBO fixará o fator de ponderação ⁵⁷
Creche em tempo parcial	0,80 (oitenta centésimos)
Pré-escola em tempo parcial	0,90 (noventa centésimos)
anos iniciais do Ensino Fundamental urbano	1,00 (um inteiro)
anos iniciais do Ensino Fundamental no campo	1,05 (um inteiro e cinco centésimos)
anos finais do Ensino Fundamental urbano	1,10 (um inteiro e dez centésimos)
anos finais do Ensino Fundamental no campo	1,15 (um inteiro e quinze centésimos)
Ensino Fundamental em tempo integral	1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos)
Ensino Médio urbano	1,20 (um inteiro e vinte centésimos)
Ensino Médio no campo	1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos)
Ensino Médio em tempo integral	1,30 (um inteiro e trinta centésimos)
Ensino Médio integrado à educação profissional	1,30 (um inteiro e trinta centésimos)
Educação Especial	1,20 (um inteiro e vinte centésimos)
Educação indígena e quilombola	1,20 (um inteiro e vinte centésimos)
Educação de Jovens e Adultos com avaliação no processo	0,70 (setenta centésimos)
Educação de Jovens e Adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	0,70 (setenta centésimos)

Quadro 6: Fatores de ponderação para distribuição do FUNDEB

Fonte: Lei 11.494 de 20 de junho de 2007.

Considerando-se que nos primeiros anos de vigência do FUNDEF, de 1997 a 1999, foi estabelecido um único valor por aluno, que de 2000 a 2004 os valores foram apresentados em dois grupos, de 1ª a 4ª séries e de 5ª a 8ª séries e educação especial, e que, nos anos 2005 e 2006, ampliou-se para quatro grupos, diferenciando zona urbana e rural, conforme apresentado na Tabela 16 do Capítulo II, considera-se um avanço a divisão em quinze grupos.

Oliveira (2007a, p. 5)⁵⁸ observa que:

⁵⁵ A Lei cria a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade – (CIFEBO) composta por cinco representantes da UNDIME, cinco representantes do CONSED e um representante do MEC. A mesma lei determina que para os próximos anos os fatores de ponderação levem em conta os custos reais de cada etapa, modalidade de ensino e tipo de estabelecimento, segundo estudos realizados e publicados pelo INEP.

⁵⁶ A partir do 2º ano a participação será de 1,1.

⁵⁷ A partir do 2º ano a participação será de 1,15.

A ampliação dos grupos faz sentido, considerando as várias etapas, a localização das escolas, o tempo integral bem como as modalidades de ensino. Neste sentido, ocorreu um avanço comparando-se com a situação anterior.

O mesmo autor examinou a proposta da UNDIME e do CONSED, verificando que o aprovado foram os índices defendidos por estes, exceto em relação à educação especial (OLIVEIRA, 2007a).

Apesar do avanço no estabelecimento de novos grupos, algumas críticas podem ser apresentadas aos fatores de cálculo dos recursos por alunos nos diferentes níveis de ensino, entre elas, a baixa participação para o aluno no EJA e a diferença entre os anos finais do Ensino Fundamental e o Ensino Médio.

Sobre esta questão, Pinto (2007, p. 891-892) apresenta que,

[...] não há justificativa, por exemplo, para que um aluno de EJA custe menos que um aluno do ensino fundamental, a não ser que se tenha como objetivo oferecer-lhe uma educação de baixa qualidade. Estranho é também o ensino médio ter um fator de ponderação superior ao das séries finais do ensino fundamental [...], uma vez que os seus professores possuem a mesma formação e no ensino médio, segundo dados do INEP, a razão alunos/turma é maior, o que reduz os custos.

[...] No nosso entendimento, o adequado, no que se refere às ponderações, não é estabelecê-las em termos de etapas, modalidades ou tipos de estabelecimentos, mas sim em termos de condições de oferta.

[...] só há sentido em fixar um fator maior para o ensino médio se ele for de fato oferecido em novas bases de atendimento. Por isso, acreditamos que os fatores de ponderação devem estar, antes de mais nada, associados de forma objetiva às condições em que a oferta se dará, pautando-se por critérios como: duração da jornada do professor e do aluno, nível de formação dos profissionais, razão alunos/turma, presença de laboratórios, bibliotecas, entre outros insumos.

Analisada a forma de ponderação entre as várias etapas, modalidade e tipos de estabelecimento de ensino da Educação Básica, faz-se necessário avaliar os valores estabelecidos para o ano de 2007.

Como houve o aumento do número de faixas definidas, comparam-se aqui as séries iniciais e finais do Ensino Fundamental urbano:

⁵⁸ O autor analisa a Medida Provisória 339 de 28 de dezembro de 2006, que teve a divisão em grupos e fatores ampliados na aprovação da lei.

Tabela 20 - Comparação do valor anual mínimo por aluno – FUNDEF/FUNDEB – 2006/2007

	FUNDEF -2006	FUNDEB -2007	Aumento em %
Séries iniciais do Ensino Fundamental urbano	682,60	946,29	38,63
Séries finais do Ensino Fundamental urbano	716,73	1040,92	45,23

Fonte: Decreto nº 5.690 de 3 de fevereiro de 2006 e Decreto nº 6091 de 24 de abril de 2007

Verifica-se que, apesar do valor ainda ser baixo por aluno, aproximadamente R\$ 60,00 por mês, para as séries iniciais do Ensino Fundamental urbano, o aumento percentual foi significativo, representando 38,63% nesta faixa e 45,23% nas séries finais.

O mesmo ocorre em relação aos Estados que têm complementação da União. Se em 2006 foram dois Estados, Maranhão e Pará, em 2007 são oito Estados, incluindo, além dos dois já mencionados, Alagoas, Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

Em relação ao acompanhamento e controle social, as regras e composição dos Cacs apresentaram-se como elementos de grande crítica no FUNDEF, conforme apresentado no Capítulo II (GUIMARÃES, 2004; RODRIGUES, 2001; WIEDERKEHR; AZEVEDO NETO, 2006).

A Lei 11.494/2007 apresenta mudanças em relação à sistemática anterior.⁵⁹ O quadro completo da composição dos Conselhos Municipais, Estaduais e da União é apresentado em anexo.

O aumento do número mínimo de representantes, nos Conselhos Municipais de 4 para 9, nos Conselhos Estaduais de 7 para 12 membros e no Conselho de União de 6 para 14, representa um acréscimo de representantes dos pais e alunos.

Restringe-se a participação de parentes de membros do Poder Executivo⁶⁰. Impede-se a participação de parentes até terceiro grau dos executivos e dos secretários da educação, dos funcionários de empresa de assessoria ou consultoria que prestem

⁵⁹ Estabelecida pelos artigos 24 a 30, capítulo VI, da Lei 11.494 de 20 de junho de 2007.

⁶⁰ Parágrafo 5º do artigo 24.

serviços na área e seus parentes, pais de alunos que exerçam cargos de confiança, entre outros (OLIVEIRA, 2007b).

A lei estabelece também que a presidência dos Conselhos seja estabelecida por eleição entre os pares em reunião do colegiado, impedindo a ocupação pelo representante do executivo gestor dos recursos do fundo (artigo 24).

Além da ampliação do número de representantes proporcionada pela Lei 11.494/2007, algumas questões relativas à composição precisam ser analisadas:

- no Conselho Federal houve a inclusão de representantes dos estudantes, o que é positivo, mas também ocorreu uma maior participação do Executivo, com o aumento dos representantes do Ministério da Educação e inclusão de representantes do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

- nos Conselhos estaduais foi incluída a representação dos estudantes, também no nível estadual houve o aumento da participação do Executivo;

- nos Conselhos municipais apesar de haver aumento do número de representantes do executivo, de 1 para 2, com a ampliação de 4 para no mínimo 9 membros, houve a redução percentual da participação desses; ocorre a inclusão dos representantes dos estudantes, dois assentos, e o aumento de assentos para diretores/professores, pois passam a ter assentos separados, sendo que pela Lei 9.424/1996 o assento era somente um para as duas categorias (OLIVEIRA, 2007b).

Destaca-se também que pela nova lei ocorre uma ampliação da função dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, que passam a ter, além das funções de supervisão do Censo Escolar e acompanhamento e fiscalização dos recursos, a função de supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual, acompanhar a aplicação dos recursos e prestação de contas do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos⁶¹.

Conforme apresentado no decorrer deste capítulo, verifica-se que o FUNDEB apresenta alguns ganhos em relação ao FUNDEF, bem como a incorporação de algumas reivindicações dos setores ligados à educação, entretanto, alguns problemas persistem.

Os avanços e limites no financiamento da educação proporcionados com a criação do FUNDEB são analisados no item a seguir.

⁶¹ Parágrafo 13 do artigo 24.

3.4 O FUNDEB – avanços e limites no financiamento da educação e no federalismo brasileiro

Conforme analisado, o FUNDEF representou um avanço no financiamento da educação brasileira, apesar das críticas apresentadas sobre o baixo valor mínimo por aluno, desresponsabilização da União, acelerada municipalização, dificuldade no acompanhamento e controle social e desigualdades regionais dada a baixa complementação da União.

Desta forma, os possíveis avanços do FUNDEB aqui foram apresentados em comparação a estes aspectos do FUNDEF.

Cury (2007, p. 848), ao analisar a Emenda Constitucional nº 53/2006, apresenta que:

Ela preserva pontos positivos do FUNDEF, amplia sua abrangência para a educação básica em seus níveis e modalidades, dispõe prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público, explicita em valores pecuniários a complementação da União, aperfeiçoa os Conselhos de Controle do Fundo, reitera a obrigação dos planos de carreira e remuneração, com capacitação profissional em que a formação continuada deve promover a qualidade do ensino.

Assim, o autor destaca como positivo a ampliação da abrangência do Fundo para a Educação Básica como um todo e o aperfeiçoamento do controle social, estes pontos também são classificados como positivos por Pinto (2007).

Destacam-se também como elementos positivos o estabelecimento de valores de complementação da União para os anos iniciais e a partir do quarto ano o percentual de 10% mínimo para esta complementação e o estabelecimento de um piso salarial⁶².

Houve o aumento de recursos vinculados ao Fundo, mas também houve o aumento do número de alunos com a inclusão da Educação Infantil e do Ensino Médio.

⁶² Em 2 de abril de 2007, o Executivo Federal encaminhou projeto de lei à Câmara dos Deputados para o estabelecimento de piso salarial para os professores de R\$ 850,00 para jornada de 40 horas semanais. Foram apresentadas 114 emendas, entre elas discute-se o valor do piso salarial, objetivando-se seu aumento. O texto atual apresenta o valor de R\$ 950. Em recente declaração (janeiro, 2008), o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, sinalizou com a possibilidade de instituir o piso salarial por Medida Provisória caso não seja votado na Câmara dos Deputados até maio de 2008.

No que se refere ao federalismo brasileiro, considerando-se inclusive o previsto nos incisos II e III do artigo 3º da Constituição Federal brasileira, que traz:

Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
[...]
II - garantir o desenvolvimento nacional;
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; (BRASIL, 2007)

Pode-se afirmar que o FUNDEB contribui para este objetivo ao aumentar o valor mínimo por aluno e aumentar o número de Estados a receber a complementação, uma vez que os recursos arrecadados pela União passam a ser utilizados, em percentual maior que o do FUNDEF em regiões mais pobres, sendo uma forma de estimular a redução das desigualdades regionais.

Também se avalia de forma positiva a criação da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade –CIFEBQ, que estabelece os fatores de distribuição entre as diferentes etapas e níveis de ensino, permitindo possíveis correções dado o estabelecimento anual dos fatores para determinação da distribuição dos recursos e valores mínimos.

Entretanto, não se pode deixar de avaliar o baixo valor por aluno e, ainda, o baixo comprometimento da União (BUTARELO, 2007; DAVIES, 2006; PINTO, 2007). Alguns Estados, dada a receita própria, continuam a possuir um valor por aluno, em alguns níveis de ensino, que representa o dobro de outros Estados.

Outro problema apresentado é que, com os fatores estabelecidos para a distribuição entre as etapas e os níveis de ensino, conforme Quadro 6, corre-se o risco de um ente federado, seja ele Município ou Estado, financiar nível de ensino que não é de sua competência, uma vez que a Emenda Constitucional nº 53/2006 não alterou a Constituição Federal no que se refere à atuação prioritária dos entes federados na educação.

Entende-se assim que o FUNDEB apresentará avanços em relação à sistemática anterior, entretanto o baixo valor por aluno persiste, sendo necessária uma discussão maior sobre a utilização dos recursos tributários brasileiros, não somente no que se refere à distribuição entre os diferentes níveis da Educação Básica, mas entre os diferentes setores da economia brasileira, dada a carga tributária de 36,18 % (Tabela 12, Capítulo I).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O baixo comprometimento do governo federal com a Educação Básica e as desigualdades regionais existentes no Brasil são problemas antigos e que repercutem, dentre outros fatores, no desenvolvimento econômico e social efetivo do país.

Sendo assim, este trabalho objetivou pesquisar o financiamento da educação no Brasil através das legislações atual e anteriores e das propostas para substituição nos critérios de financiamento do Ensino Fundamental, estabelecido pelo FUNDEF, pela Emenda Constitucional nº 14/1996 e regulamentado pela lei 9.424/1996.

Buscou-se identificar, nas propostas de alteração para o financiamento da educação, formuladas e apresentadas através das Propostas de Emenda à Constituição-PECs na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, no período de 1997-2006, elementos relacionados à participação e comprometimento da União que pudessem apontar para uma melhor configuração do federalismo fiscal brasileiro.

Além de verificar a participação da União, tinha-se como objetivo a análise das etapas da educação envolvidas, a existência de um fundo ou de vários fundos para o financiamento das diferentes etapas, valores mínimos, posicionamentos regionais e partidários, formas de acompanhamento e controle social e estabelecimento de piso salarial para os professores.

Assim, no Capítulo I, analisa-se historicamente o financiamento da Educação no Brasil, evidenciando o baixo percentual do PIB brasileiro comprometido com a educação, apresentando percentuais menores que países desenvolvidos e mesmo de vários países em desenvolvimento.

No que se refere especificamente à Educação Básica a diferença é ainda maior, uma vez que os valores gastos neste nível de ensino, para os anos 2003 e 2004, foram de aproximadamente 16% dos valores gastos por países da OCDE, sendo que no Ensino Superior, apesar de também apresentar valores baixos, a diferença é menor.

Apresentou-se (Tabelas 1 e 2) que enquanto o valor gasto pelo setor público na educação primária nos países da OCDE era, na média, de 4.791,00 euros ao ano, em 2003, no Brasil era de 764,00 euros em 2004, sendo assim um valor extremamente menor no Brasil, quando comparado ao Chile, país com renda “per capita” pouco maior que o Brasil, o valor gasto pelo setor público brasileiro na educação primária ficou em aproximadamente 40%.

No Ensino Superior, nos países da OCDE, o valor médio per capita gasto era de 9.929,00 euros em 2003, no Brasil era de 8.838,00 euros em 2004, mostrando assim, que neste nível de ensino a diferença é menor, porém o país continua investindo menos que os do citado bloco.

Poder-se-ia pensar que os baixos valores gastos pelo Brasil são reflexos de um PIB menor, mas esta hipótese não se confirma ao se analisarem os valores, em percentuais, do *Gross Domestic Product –GDP* para o ano de 2001. Enquanto a média dos países da OCDE foi de 1,3% no Ensino Superior, no Brasil foi de 0,9%, no total os países da OCDE gastaram 5,3% e o Brasil 4,3% do *GDP* (OCDE, 2006).

Verificou-se assim, o reduzido investimento em educação pública no Brasil, seja pela comparação dos percentuais, seja pelo montante dos valores reais gastos.

Apresentou-se o histórico, através das Constituições Federais brasileiras e das estatísticas, do baixo envolvimento da União com o Ensino Fundamental e com a Educação Básica.

Constatou-se que desde o início da federação brasileira, tem havido um maior comprometimento do governo federal com o Ensino Superior e das esferas locais com as séries iniciais. Isso não seria negativo caso a desigualdade regional fosse menor e houvesse mais recursos nestas esferas destinados à educação. Entretanto, em um país no qual a atividade econômica e, conseqüentemente, a arrecadação de impostos apresenta-se concentrada em alguns Estados, torna-se extremamente difícil desenvolver uma educação de qualidade sem recursos federais de forma homogênea por todo o território.

Verificou-se também que no decorrer do século XX, com o crescimento econômico e industrialização, fazia-se necessária a ampliação na cobertura da educação escolar que se apresentava de forma elitista, surgindo debates e as primeiras propostas de criação de Fundos para financiamento da educação.

O baixo envolvimento da União, associado à desigualdade regional existente no Brasil e a uma estrutura tributária que estabelece valores diferenciados para os Estados no que se refere à receita “per capita” da arrecadação e participação nas transferências federais têm feito com que os recursos para a educação se apresentem de forma muito diferente entre as regiões.

Foi com o objetivo declarado de diminuição das desigualdades regionais e entre os Municípios de um mesmo Estado no oferecimento da Educação, da melhoria da qualidade e da universalização do Ensino Fundamental que em 1996 foi estabelecido o FUNDEF.

Desta forma, apresentou-se, no Capítulo II, o processo de criação do FUNDEF pela Emenda Constitucional nº 14/1996 e sua regulamentação pela Lei 9.424/1996, para o financiamento do Ensino Fundamental por 10 anos, bem como os principais problemas identificados na sua sistemática de financiamento da educação.

A criação do FUNDEF, entre outros elementos, levou à discussão sobre a criação de fundos para financiamento da educação. Como ganho da nova sistemática foi apresentado o aumento das matrículas, principalmente nas regiões menos desenvolvidas, levando a uma quase universalização do Ensino Fundamental.

O FUNDEF apresentou, dentre outros, os seguintes problemas: a continuidade do baixo comprometimento da União com o Ensino Fundamental, o baixo valor mínimo estabelecido para o qual haveria complementação da União, a rápida municipalização sem um preparo por parte dos Municípios, a exclusão da Educação Infantil e do Ensino Médio, a manutenção de valores significativamente diferentes entre os Estados federados e as dificuldades no acompanhamento e fiscalização dos recursos transferidos através do Fundo.

Desta forma, buscou-se, no Capítulo III, discutir as propostas de alteração do financiamento da Educação no Brasil através das Propostas de Emendas à Constituição - PECs apresentadas após a criação do FUNDEF, verificando-se a contribuição de experiências obtidas, com pontos positivos e negativos, para a configuração dessas novas propostas.

Assim, através da pesquisa na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, verificou-se que durante todo o período de vigência do FUNDEF foram apresentadas PECs tratando do financiamento da educação.

Verificou-se, também, que várias propostas apresentadas tinham o intuito de garantir a continuidade do FUNDEF (PECs 270/2000, 312/2000, 467/2001, 29/2002 e 522/2002), aumentar seus recursos (PECs 536/1997 e 416/2001) ou incluir a Educação Infantil no FUNDEF (PECs 570/1998 e 342/2001).

Outras propostas apresentadas traziam a ampliação do FUNDEF com a inclusão da Educação Infantil e do Ensino Médio, gerando o FUNDEB (PECs 112/1999, 34/2002 e 415/2005), outras ainda tratavam da criação de vários fundos.

Nas propostas para criação de vários fundos, algumas mantinham o FUNDEF e criavam fundo para a Educação Infantil (PECs 415/2001, 037/2003, 92/2003, 105/2003), outras, além da manutenção do FUNDEF, criavam fundos para o Ensino Superior (PEC 573/2002 e 217/2003), havendo ainda a proposta para manutenção do

FUNDEF com criação de mais dois fundos, um para a Educação Infantil e outro para o Ensino Médio (PEC 190/2003).

A manutenção de um fundo único para o financiamento da educação no Brasil ou a criação de vários fundos, bem como dos critérios para divisão dos recursos, mobilizaram boa parte do debate, mostrando a preocupação com os diferentes níveis de ensino.

A aprovação do FUNDEB ocorreu em função desse debate, da aproximação do final do período para o qual o FUNDEF havia sido aprovado, da pressão pelo maior envolvimento da União no financiamento da Educação Básica e pela necessidade de correção dos problemas apresentados com a criação do referido fundo, principalmente em relação à Educação Infantil.

Assim, o estabelecimento de fundo de financiamento para parte da educação brasileira pelo FUNDEF foi fundamental para que tenha ocorrido a aprovação do FUNDEB em 2006, sendo este último a continuidade da sistemática de fundo para financiamento da educação, com novas regras e inclusão de novos níveis de ensino e recursos.

No processo de tramitação da PEC 415/2005 apresentada pelo Executivo para a criação do FUNDEB e depois apensada à PEC 536/1997, culminando na aprovação da Emenda Constitucional nº 53/2006, verificou-se o debate sobre a participação da União. Seja com valores estabelecidos para os primeiros anos de vigência do FUNDEB, seja nos critérios de complementação ou ainda em vinculação de percentual obrigatório para a participação da União, houve grande discordância com apresentação de várias emendas para que se chegasse a um texto final de consenso.

Inicialmente, no texto do anteprojeto da PEC apresentada pelo Executivo estabeleciam-se os valores que a União deveria utilizar para complementar o FUNDEB nos quatro primeiros anos, a saber: R\$ 1.900.000.000,00, R\$ 2.700.000.000,00; R\$ 3.500.000.000,00 e R\$ 4.300.000.000,00, sendo mantido este último valor a partir do quarto ano.

Na apresentação da PEC 415/2005 os valores foram retirados, mas voltaram a ser incluídos com emendas apresentadas e incorporadas ao texto, estabelecendo-se R\$ 2.000.000.000,00 de complementação no primeiro ano, R\$ 2.850.000.000,00 no segundo, R\$ 3.700.000.000,00 no terceiro e R\$ 4.500.000.000,00 para o quarto ano em diante, sendo que a complementação mínima da União não poderia ser menor que 10% do valor total do fundo.

Finalmente, no texto aprovado e transformado em Emenda Constitucional nº 53/2006 os valores ficaram em R\$ 2.000.000.000,00 para complementação da União no primeiro ano, R\$ 3.000.000.000,00 no segundo ano, R\$ 4.500.000.000,00 no terceiro ano e 10% do valor total dos recursos para complementação a partir do 4º ano.

A aprovação desses valores pode ser considerada positiva, tendo-se como comparativo os valores de complementação no FUNDEF e a proposta inicial do Executivo, mas apresenta-se de forma insuficiente quando se analisa o valor por aluno.

Vale observar que, em 2005 a complementação da União ao FUNDEF foi de um terço do valor que havia sido complementado em 1999, sendo a participação da União de apenas 1,13% dos recursos do Fundo (Tabela 17).

Quando se afirma que os recursos complementados pela União no FUNDEF continuam sendo insuficientes, analisa-se que o valor mínimo estabelecido para as séries iniciais do Ensino Fundamental urbano foi de R\$ 946,29 por aluno para o ano de 2007, representando aproximadamente R\$ 79,00 por aluno ao mês (Tabela 20). Assim, o valor mínimo não permitirá oferecimento adequado do ensino. Em 2007 houve ampliação do número de Estados a receberem complementação, ampliando-se para oito, número significativamente maior aos dois Estados que receberam complementação em 2006, entretanto este número ainda é insuficiente e o valor mínimo muito baixo.

Outra análise que pode ser feita através das PECs apresentadas foi a de representarem algumas tendências partidárias e regionais: as propostas para criação do FUNDEF, e portanto para inclusão da Educação Infantil e Ensino Médio no fundo de financiamento, foram apresentadas pelo PT (PEC 112/1999), PSDB (PEC 34/2002), por representantes do Sul e Sudeste, respectivamente, e pelo poder Executivo, ocupado pelo PT (PEC 415/2005).

As propostas para fundo específico para Educação Infantil concentraram-se nos Estados com menos recursos e propostas de recursos para o Ensino Superior concentraram-se nos Estados mais desenvolvidos, principalmente na região Sul.

A aprovação do FUNDEF leva à compreensão de que as questões político/partidárias foram importantes no processo de apresentação das emendas e de aprovação do texto. Isto não quer dizer que as posições partidárias e regionais sejam sempre coerentes entre si, nem que o texto final seja uma soma da Emenda Constitucional nº14/1996 com as críticas recebidas, resultando em um fundo maior e melhor.

Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 53/2006 somente em 5 de dezembro no Senado brasileiro e sua promulgação em 19 de dezembro de 2006 e, havendo a necessidade de início da vigência do FUNDEB em 2007, uma vez que o FUNDEF só era válido até 2006, editou-se a Medida Provisória nº 339/2006 em 29 de dezembro de 2006, que, após prorrogação, vigorou até 20 de junho de 2007 quando houve a aprovação da Lei 11.494/2007. Com a nova sistemática estabelecida e sua regulamentação, acredita-se que alguns pontos de críticas ao FUNDEF foram contemplados.

Houve a ampliação dos níveis de educação abrangidos pelo fundo com a inclusão da Educação Infantil e do Ensino Médio, o estabelecimento claro da responsabilidade financeira da União com determinação de valores nos anos iniciais e o percentual de 10% a partir do 4º ano, as mudanças nos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social com o aumento do número de segmentos e de representantes, o estabelecimento anual dos índices para participação dos diferentes níveis da educação no FUNDEB e a criação de um piso salarial para os profissionais do magistério da Educação Básica.

No que se refere ao estabelecimento anual de índices para determinação dos valores de participação no FUNDEB, diferenciou-se ensino urbano de rural, período integral de parcial, creche, Educação Infantil, Ensino Médio, Ensino de Jovens e Adultos, Educação indígena e quilombola, estabelecendo-se 15 grupos, divisão considerada positiva. Não obstante, há discussões sobre o fato de alguns níveis de ensino terem sido preteridos, destaque dado à baixa participação do Ensino de Jovens e Adultos, mas há possibilidade de mudança anual dada a criação da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade – CIFEBQ que estabelecerá os índices dos diferentes grupos a cada ano.

Apesar de já aprovada a criação, ainda não houve a regulamentação de um piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica. Além disso, pelos projetos de lei apresentados, este deve ficar próximo ao valor de R\$ 950,00

Em relação ao acompanhamento e controle social, a inclusão de restrições à participação de parentes de pessoas que ocupam cargos executivos e o aumento do número e segmentos representados nos Conselhos de Acompanhamento federal, estaduais e municipais foram positivos.

Mesmo apresentando problemas, identificam-se avanços nesses pontos já mencionados, mas fica sem resolução a necessidade de um montante maior de recursos para a educação; sabe-se que o aumento de recursos não garante um ensino de qualidade, mas sabe-se também que sem recursos não haverá educação com qualidade.

Assim, esta pesquisa trata do financiamento da educação por entender que este é base para a discussão da qualidade e dos problemas existentes na educação brasileira.

O problema das desigualdades regionais no que se refere aos valores destinados à educação não foi resolvido, assim como não foi resolvido o problema da distribuição de renda entre as regiões ao acesso de outros bens e serviços públicos, entre eles, acesso à saúde e saneamento básico. Este problema parece ser resultante da própria dificuldade do estabelecimento de um efetivo federalismo no Brasil que ocorra de forma cooperativa entre os entes federados, do papel reservado ao Estado e à administração pública.

Pode-se afirmar que a questão de recursos para o setor educacional não será resolvida sem uma clara definição do federalismo brasileiro, das prioridades desta sociedade e da forma de ação e aplicação de recursos neste setor. Apesar das constantes afirmações sobre a necessidade de investimentos em educação, estes não têm ocorrido de forma a compensar o déficit existente nesta área.

Muitas vezes o federalismo tem sido discutido no Brasil apenas como centralização ou descentralização de recursos, sendo que normalmente Estados mais ricos se posicionam por maior autonomia e descentralização e Estados mais pobres, por uma estrutura de transferências. Entretanto, essa não é a real discussão que deveria ocorrer na configuração do federalismo brasileiro. Um país com o nível de desigualdades regionais existentes no Brasil dependerá obrigatoriamente de políticas públicas com verbas originadas de impostos federais bem utilizadas para tentar superar este problema tanto na educação como nos demais setores.

Não se trata de defender uma retomada à centralização dos recursos na esfera da União, ao contrário, não se deveria mais proporcionar o aumento da participação da União através da criação de contribuições não divididas com os Estados e Municípios, mas sim, utilizar-se melhor os recursos existentes.

Entretanto, este ainda parece ser um dos principais pontos de discórdia na aprovação de uma efetiva reforma tributária que influenciará nas verbas para os diversos setores e regiões da sociedade brasileira.

Os problemas no setor educacional também não serão resolvidos com o aumento da carga tributária brasileira que apresenta níveis extremamente elevados ao comparar-se com países com o mesmo nível de desenvolvimento.

Se é necessária a definição da participação da União como promotora da redução das desigualdades regionais, também é necessário olhar para a relação entre Estados e Municípios, não podendo a educação ser discutida apenas como uma busca por recursos, em que a esfera que tiver mais alunos terá mais recursos, processo este ocorrido e criticado no período do FUNDEF levando, em decorrência, à uma rápida municipalização do Ensino Fundamental.

Entende-se que a aplicação adequada dos recursos públicos destinados à educação por meio do FUNDEB poderá ser uma etapa para a melhoria da educação no Brasil, mas fica presente a necessidade de mobilização para a destinação de mais recursos que sejam bem utilizados neste setor.

Por fim, compreende-se que pesquisas que promovam o estudo da participação da União no período para o qual o FUNDEB foi aprovado serão de grande relevância, bem como aquelas sobre o acompanhamento da correção dos valores mínimos por aluno, índices de participação das etapas de educação, estabelecimento e atualização do piso salarial e o efetivo funcionamento dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social e da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade.

REFERÊNCIAS

- ABRAHÃO, J. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 841-858, out. 2005.
- ABREU, M. **Educação infantil no Brasil**: legislação, matrículas, financiamento e desafios. Brasília: Consultoria Legislativa. Estudo, 2004.
- _____. **Estudo sobre as possibilidades de continuidade do FUNDEF e o financiamento da educação básica no país**. Brasília: Consultoria Legislativa. Estudo, 2003.
- AFONSO, J. R. R. **Brasil um caso à parte**. Jan. 2004. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/6/13526/RobertoAfonso.pdf>>. Acesso em : 10 jan.2007.
- _____. A Questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo. In : _____.; BARROS SILVA, P. L. (Org.). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- AMARAL, N. C. Um novo Fundef? as idéias de Anísio Teixeira. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.22, n. 75. p.277-90, ago. 2001.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- ARAÚJO, L. Insuficiente, mas necessário! In: LIMA, M. J. R.; DIDONET, V. (Org.). **FUNDEB**: avanços na universalização da educação básica. Brasília: INEP, 2006. p.105-115.
- ARELARO, L. R. G; GIL, J. Política de fundos na educação: duas posições. In: LIMA, M. J. R., DIDONET, V. (Org.). **FUNDEB**: avanços na universalização da educação básica. Brasília: INEP, 2006. p. 71-88.
- _____. G. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, C. et al. (Org.). **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 61-89.
- ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.
- AZEVEDO, F. de, **A cultura brasileira**: introdução ao estudo da cultura no Brasil. 3. ed. São Paulo: Edições Melhoramentos, 1958. v. 3.
- _____, et al. O Manifesto dos pioneiros da educação nova. In: GUIRALDELLI JR, P. **História da Educação**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 54-78.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Portugal: Porto, 1994.

BORJA, C. Federalismo brasileiro. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v.73, p.134-151, jan./mar., 1985.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Atualizada até a EC nº 55 de 20 de setembro de 2007. Brasília, DF: Senado, 2007.

_____. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 15 out., 1946.

_____. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 19 nov., 1937.

_____. Lei 11.494 de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 2007.p. 000007.

_____. Lei 10.172 de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001b. p. 000001.

_____. Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e da Valorização do Magistério - FUNDEF. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 dez. 1996a. p. 028442.

_____. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996b. p. 027833.

_____.Lei 4.024 de 20 de dezembro de 1961. Fixa as diretrizes e bases da Educação oficial. Brasília, 1961. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=75529>>. Acesso em: 20 out. 2007.

_____. Câmara de Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/secom/colecao/plandi.htm>>. Acesso em: 10 maio 2007.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Censo Escolar 2006**. Brasília,DF, 2006a.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Censo Escolar 2005**. Brasília, DF, 2005.

_____. Ministério da Educação. **FUNDEF-Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**: manual de orientação. Brasília, DF, 2004a.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Censo Escolar 2004**. Brasília, DF, 2004b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Anteprojeto de Lei de Regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação**: Versão Preliminar para discussão. Brasília, DF, 2004c. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/versaopreliminar.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2008.

_____. Ministério da Educação. **FUNDEB**: um novo fundo de financiamento que alcança toda a educação básica. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/sef/fundeb>. Acesso em: 7 set. 2004d.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Censo escolar 2003**. Brasília, DF, 2003.

_____. Ministério da Educação. **FUNDEF**: relatório sintético 1998-2002. Brasília, DF, 2002a.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Censo escolar 2002**. Brasília, DF, 2002b.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Censo escolar 2001**. Brasília, DF, 2001a.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Censo escolar 2000**. Brasília, DF, 2000.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Censo escolar 1999**. Brasília, DF, 1999.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Censo escolar 1998**. Brasília, DF, 1998b.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Censo escolar 1997**. Brasília, DF, 1997.

_____. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente. Plano Presidente amigo da criança e do adolescente (2004-2007) - **Relatório anual de acompanhamento – 2005**. Brasília, 2006b. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/.arquivos/.spdca/sumario_paca.pdf>. Acesso em: 22 ago., 2007.

_____. PEC N. 415/2005, do Executivo Federal – dá nova redação ao parágrafo 5º do artigo 212 da CF e ao artigo 60 do ADCT. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 28 jun. 2005. p. 28-54.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. (Org.). **O Público não-estatal na reforma do estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

BUTARELO, F.S. **A municipalização do ensino fundamental**: a política nacional de financiamento e a aplicação de recursos da educação pelos Municípios do Estado de São Paulo após a Emenda Constitucional nº 14/96. 2007, 200f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, SP, 2007.

CALLEGARI, C. **O FUNDEF e a municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo**. São Paulo: Aquariana, 2002.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, e alterado pelas Resoluções n. 1, 3 e 10, de 1991; 22 e 24, de 1992; 25, 37 e 38, de 1993; 57 e 58, de 1994; 1, 77, 78 e 80, de 1995; 5, 8 e 15, de 1996; 33, de 1999; e 11, de 2000. 5.ed.. Brasília, DF: Coordenação de Publicações, 2000.

_____. Subcomissão Especial para análise de irregularidades do FUNDEF. **Relatório Final**. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <www2.camara.gov.br/comissoes/cec/relatorios/relfundef.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2007.

_____. PEC N. 233/1995. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=&Numero=233&sigla=PEC>. Acesso em: 7 jun. 2007.

_____. PEC N. 217/2003, Selma Schons, do PT-PR e outros – altera o caput e acrescenta três parágrafos ao artigo 212 da CF para ampliar as fontes de financiamento da educação e criar o FUNDES. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 11 dez. 2003. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=148603>. Acesso em: 20 jun. 2007.

_____. PEC N. 190/2003, de Raquel Teixeira, do PSDB-GO e outros – modifica o artigo 212 da CF e acrescenta novo artigo no ADCT criando fundos para o ensino infantil e médio. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 5 nov. 2003. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=140785>. Acesso em: 20 jun. 2007.

_____. PEC N. 105/2003, de Janete Capiberibe, do PSB-AP e outros – insere novos parágrafos no artigo 212, instituindo o FUNAEI e Fundos Municipais. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 25 jun. 2003. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=121328>. Acesso em: 20 jun. 2007.

_____. PEC N.102/2003 de Wilson Santiago, do PMDB-PB e outros – destinando recursos públicos para concessão de bolsa de estudo para o estudante carente do ensino superior. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 16 jun. 2003. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=120211>. Acesso em: 20 jun. 2007.

_____. PEC N. 92/2003 de Janete Capiberibe, do PSB –AP e outros - insere novos parágrafos no artigo 212, instituindo o FUNAEI e Fundos Municipais. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 11 jun. 2003. Disponível em: < www.camara.gov.br/sileg/prop_detalhe.asp?id=17152>. Acesso em: 20 jun. 2007.

_____. PEC N. 82/2003 de Osvaldo Biolchi, do PTB-RS e outros – garante financiamento do ensino superior aos alunos matriculados em instituições públicas ou privadas. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 4 jun. 2003. Disponível em: < www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=118442>. Acesso em: 20 jun. 2007.

_____. PEC N. 55/2003 de Wilson Santiago, do PMDB-PB e outros – destinando recursos públicos para concessão de bolsa de estudo para o estudante carente do ensino superior. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 13 maio 2003. Disponível em: www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/Consulta_Parl.asp?RAD_TIP=PEC&Tipo_Cons=16&FlagTot=1&p. Acesso em: 20 jun. 2007.

_____. PEC N. 37/2003 de Severiano Alves, do PDT-BA e outros – criando o Fundo de Manutenção da Educação Infantil e Valorização do Magistério, de âmbito estadual. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 28 abr. 2003. Disponível em: < www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=113149>. Acesso em: 20 jun 2007.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PEC N. 28/2003 de Mendes Ribeiro Filho, do PMDB-RS e outros – incluindo o ensino superior como passível de recebimento de recursos públicos para destinação de bolsas de estudo ao estudante carente. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 9 abr. 2003. Disponível em: < www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=110586>. Acesso em: 20 jun. 2007.

_____. PEC N. 27/2003 de Mendes Ribeiro Filho, do PMDB-RS e outros – na inexistência de vaga na rede pública de ensino, em todos os níveis, caberá ao poder público promover a compra de vagas. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 9 abr. 2003. Disponível em: < www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=110585>. Acesso em: 20 jun. 2007.

_____. PEC N. 12/2003 de Osvaldo Biolchi, do PTB-RS e outros – incluindo como dever do Estado o financiamento de curso superior ao aluno comprovadamente carente. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 13 mar. 2003. Disponível em: http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=2003&Numero=12&sigla=PEC. Acesso em: 20 jun 2007.

_____. PEC N. 4/2003 de Mendes Ribeiro Filho do PMDB- RS e outros – na inexistência de vagas na rede pública, caberá ao poder público promover a compra de vagas. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 26 fev. 2003. Disponível em: < http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=2003&Numero=4&sigla=PEC>. Acesso em: 20 jun. 2007.

_____. PEC N. 3/2003 de Mendes Ribeiro Filho, do PMDB-RS e outros - destina recursos públicos para concessão de bolsa de estudo para o ensino superior. **Diário da**

Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 26 fev. 2003. Disponível em: <
http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=2003&Numero=3&sigla=PEC>. Acesso em: 20 jun. 2007.

_____. PEC N. 573/2002 de Padre Roque, do PT-PR e outros – altera o caput e acrescenta três parágrafos ao artigo 212 da CF para ampliar as fontes de financiamento da educação e criar o FUNDES. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 13 nov. 2002. Disponível em: <
http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=2002&Numero=573&sigla=PEC>. Acesso em: 20 jun. 2007.

_____. PEC N. 522/2002 de Luiz Carlos Hauly, do PSDB-PR e outros – modifica os arts. 211 e 212 da CF, revoga o art. 60 do ADCT, prorrogando o FUNDEF. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 27 abr. 2002. Acesso em: <
http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=2002&Numero=522&sigla=PEC>. Disponível em: 20 jun. 2007.

_____. PEC N. 467/2001 de Armando Abílio, do PSDB-PB e outros – Modifica o artigo 60 do ADCT de forma a prorrogar o prazo do FUNDEF. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 27 fev. 2002, p. 03008-03009.

_____. PEC N. 416/2001 de Inácio Arruda, do PCdoB-CE e outros – altera o art. 212 da CF elevando os percentuais da receita resultante de impostos a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 18 set. 2001, p. 43900-43906.

_____. PEC 415/2001 de Inácio Arruda, do PCdoB-CE e outros – altera o art. 212 da CF para assegurar percentual mínimo para a educação infantil. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 18 set. 2001, p. 43892-43898.

_____. PEC N. 342/2001 de Ana Corso, do PT-RS e outros – da nova redação ao caput do art. 60 do ADCT. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 24 abr. 2001, p. 16566-16571.

CÂMARA DOS DEPUTADOS .PEC N. 312/2000 de Carlos Alberto Rosado, do PFL-RN e outros – da nova redação aos parágrafos 3º e 7º do ADCT, estabelecendo o cálculo do valor mínimo do FUNDEF por região Político-Administrativa. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 10 mar. 2001, p. 00332-00337.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PEC N. 270/2000 de Nelson Marchezan, do PSDB-RS e outros – Acrescenta artigo no ADCT sobre recursos adicionais para o Plano Nacional de Educação referido no art. 214 da Constituição Federal. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 5 ago. 2000, p. 39590-39591.

_____. PEC N. 112/1999 de Padre Roque, do PT-PR e outros – modifica os arts. 208, 211 e 212 da CF o art. 60 do ADCT criando o FUNDEB. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 19 out.1999, p. 49361-49364.

_____. PEC N. 32/1999 de Pompeo de Mattos, do PDT-RS e outros – determina a concessão de bolsas de estudos e crédito educativo para o ensino médio e superior aos estudantes carentes em instituições privadas. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 6 maio 1999.

_____. PEC N. 9/1999 de Osvaldo Biolchi, do PTB-RS e outros – garante a gratuidade do ensino público nos níveis infantil, fundamental e médio e ara alunos carentes financiamento para o Ensino Superior. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 8 jun. 1999, p. 26331- 26336.

_____. PEC N. 570/1998 de Severiano Alves, do PDT-BA e outros – acrescenta parágrafo ao artigo 208 e da nova redação ao artigo 60 do ADCT. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 16 maio 1998, p. 12833-12836.

_____. PEC N. 536/1997 de Valdemar Costa Neto, do PL-SP e outros – modifica o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 25 nov. 1997, p. 38200-38201.

CARMAGNANI, M. (Org.). **Federalismos latino-americanos**: México, Brasil, Argentina. México: Fondo de Cultura Economica, 1993.

CASTRO, J. A. de; DUARTE, B. de C. Descentralização da educação pública no Brasil: evolução dos gastos e matrículas. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO – ANPED, 30. 2007. **Anais...** Caxambu: ANPED, 2007.

CASTRO, M. H. G. de. O Impacto da implantação do Fundef nos estados e municípios: primeiras observações. In: COSTA, V. L. C. (Org.). **Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento**. 2. ed. São Paulo: Cortez; Fundap, 2001. p. 111-121.

CHIZZOTTI, A. A Constituição de 1823 e a educação. In: FÁVERO, O. (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 1996. p. 31-53.

COSTA, M. **A Educação nas constituições do Brasil**: dados e direções. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

COSTA, V. L. C. Financiamento e gasto com o ensino médio no Brasil. **Em Aberto**. v. 18, n.74, p.72-80, dez., 2001.

COURCHENE, T. J. Federalismo e a nova ordem econômica: uma perspectiva dos cidadãos e dos processos. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F.A. de. (Org.). **Federalismo e integração econômica regional**: desafios para o mercosul. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004. p. 21-61.

CURY, C. R. J. Estado e políticas de financiamento em educação. **Educação e Sociedade**. Campinas, v.28, n.100, p.831-855, out., 2007.

_____. A educação e a primeira constituinte republicana. In: FÁVERO, O. (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 1996. p.69-80.

_____. A educação na revisão constitucional de 1926. In: FÁVERO, O. (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 1996. p. 81-107.

DAIN, S. Federalismo e reforma tributária. In: AFFONSO, R. de B.; SILVA, P. L B. **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p.355-370.

DAVIES, N. FUNDEB: a redenção da educação básica? **Educação e Sociedade**, Campinas. v. 27, n. 96, p.753-774, out., 2006.

_____. **Financiamento da educação: novos ou velhos desafios?** São Paulo: Xamã, 2004.

_____. O Fundef e os equívocos na legislação e documentação oficial. **Cadernos de Pesquisa**, n.113. p. 113-128, jul., 2001.

DIDONET, V. A Educação infantil na educação básica e o FUNDEB. In: LIMA, M. J. R.; DIDONET, V. (Org.). **FUNDEB: avanços na universalização da educação básica**. Brasília: INEP/Ministério da Educação, 2006. p.31-47.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA- ENAP, **Descentralização e pacto federativo**. Brasília, 1993. (mimeo.).

FIORI, J. L. Federalismo e reforma tributária. In: AFFONSO, R. de B.; BARROS SILVA, P. L.(Org.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p.19-38.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 22. ed. Rio de Janeiro: Nacional, 1987.

GERMANO, J. W. **Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1994.

GIAMBIAGI, F. **Do déficit de metas às metas do déficit: a política fiscal do governo Fernando Henrique Cardoso 1995/2002**. Brasília, DF: BNDES, 2002. (Texto para discussão 93).

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GUIMARÃES, J. L. Alguns Impactos do Fundef: apontamentos e incertezas após sua implantação. In: MARTINS, A. M.; OLIVEIRA, C.; BUENO, M. S. S. (Org.). **Descentralização do estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 193-210.

HADDAD, F. Uma visão sistêmica da educação. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 25 set. 2005. Caderno A, p.3.

HORTA, J. S. B. A Constituinte de 1934: Comentários. In: FÁVERO, O. (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 1996. p. 139-152.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – IBAM. **Panorama das finanças municipais em 2005**. Rio de Janeiro, 2005. (Série Estudos Especiais n. 184). Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>>. Acesso em: 20 ago. 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Estatísticas do século XX**. Rio de Janeiro, 2003.

LAKATOS, M.; MARCONI, M. de D. **Fundamentos da metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Partidos políticos na Câmara dos Deputados. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.38, n.3, p. 497-525, 1995.

MELCHIOR, J. C. de A. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 1997. (Polêmicas do Nosso Tempo).

_____. **O financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: EPU, 1987.

NAGLE, J. **Educação e sociedade na primeira República**. São Paulo: EPU, 1974.

NERY, F. **Valor do Fundef é reajustado em 10%**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=4154&FlagNoticias=1&Itemid=4297>. Acesso em : 20 dez. 2006.

NOGUEIRA, M. A. Entre o local e o global. In: MARTINS, A. M.; OLIVEIRA, C.; BUENO, M. S. S.(Org.). **Descentralização do estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A; Anpae, 2004. p. 13-28

OLIVEIRA, C. de. FUNDEB: Algumas considerações. In: ENCONTRO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO. 8. 2007a. **Anais...** Vitória: FES; ANPED, 2007a..

_____. Os colegiados nas regulamentações do FUNDEF e do FUNDEB. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO: POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO. 23. **Anais...** Porto Alegre: UFRS; ANPAE, 2007b.

OLIVEIRA, C. Algumas observações sobre o financiamento do ensino. In: MARTINS, A. M.; OLIVEIRA, C. de; BUENO, M.S.S. (Org.). **Descentralização do estado e**

municipalização do ensino: problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: DP&A; Anpae, 2004. p. 129-142.

_____. Gestão da educação: União, Estado/Distrito Federal, Município e escola. In: MACHADO, L. M., FERREIRS, N. S. C. (Org.). **Política e gestão da educação:** dois olhares. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

_____. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, C. de, et al. (Org.). **Municipalização do ensino no Brasil.** Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 11-36.

OLIVEIRA, F. A. de. **Reforma tributária de 1966 a acumulação de capital no Brasil.** 2. ed. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1991.

OLIVEIRA, R. P. Dossiê educação. **Estudos Avançados.** São Paulo: Universidade de São Paulo; Instituto de Estudos Avançados, 2001. p. 9-101.

_____. A educação na Assembléia Constituinte de 1946. In: FÁVERO, O. (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988.** Campinas: Autores Associados, 1996. p. 153-190.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

ECONÔMICO – OCDE. Disponível em: <

http://www.oecd.org/publications/0,3353,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html> .

Acesso em: 10 dez. 2006.

ORENTEIN, L.; SOCHACZEWSKI, A. C. Democracia com Desenvolvimento: 1956-1961. In: ABREU, M. de P. (Org.). **A Ordem do Progresso:** Cem anos de Política Econômica Republicada – 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1997. p.171-195.

PALOS, A. G. C. E. **Cálculo de receitas do Fundo Nacional de Educação Infantil e dos Fundos Municipais previstos na PEC n. 105, de 2003.** Brasília, DF: Consultoria Legislativa Estudos, 2005. Disponível em: <

<http://www2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec/tema10>> Acesso em: 4 jan.

2008.

PINTO, J. M. R.; CARREIRA, D. **Custo Aluno-Qualidade Inicial:** rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade,** Campinas, v.28, n.100, p.877-897, out., 2007.

_____. Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação.** v.22, n.2, p.197-227, jul/dez., 2006.

_____. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002) . **Educação e Sociedade,** Campinas. v. 23, n. 80, p.108-135, set., 2002.

_____. **Os Recursos para educação no Brasil no contexto das finanças públicas.** Brasília, DF: Plano, 2000.

POCHMANN, M. **O emprego na globalização:** a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu. São Paulo: Boitempo, 2001.

REZENDE, F. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.15, n.3, p.5-17, 1995.

RIBEIRO, W. **Municipalização:** os conselhos municipais de educação. Rio de Janeiro: DP & A, 2004.

RODRIGUES, V. Financiamento da educação e políticas públicas: o fundef e a política de descentralização. **Cadernos Cedes**, ano 21, n. 55, p. 42-57, nov., 2001.

SAVIANI, D. **Educação brasileira:** estrutura e sistema. 9. ed. Campinas: Autores Associados, 2005.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL – STN. **FUNDEF-** Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, ano 1, n.1. Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/fundef/1998/FUNDEF.PDF> . Acesso em: 20 mai. 2007.

SEMEGHINI, U. C. Fundef:: corrigindo distorções históricas. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 43-57, dez. 2001.

SENA, P. Financiamento da educação básica: critérios conceitos e diretrizes. In: LIMA, M. J. R.; DIDONET, V. (Org.). **FUNDEB:** avanços na universalização da educação básica. Brasília, DF: INEP, 2006. p.49-70.

_____. **FUNDEB- Análise da PEC 415/05.** Brasília, DF: Consultoria Legislativa; Câmara dos Deputados, 2005.

_____. **O financiamento da educação básica no Plano Nacional de Educação:** Lei 10.172/2001. Brasília, DF: Consultoria Legislativa; Câmara dos Deputados, 2003a.

_____. **Os nós do financiamento à educação.** Brasília, DF: Consultoria Legislativa; Câmara dos Deputados, 2003b.

SENADO FEDERAL. PEC N. 29/2002, do Senador Francisco Escórcio PMDB-MA e outros – Inclui parágrafo 8º bi art, 60 do ADCT com a finalidade de ampliar a vigência do FUNDEF. **Diário do Senado Federal**, Brasília, DF, 28 jun. 2002, p. 13681-13682.

_____. PEC N. 34/2002 de Senador Ricardo Santos, do PSDB-ES e outros – modifica o art. 212 da Constituição Federal, acrescenta o art. 212-A e altera o artigo 60 do ADCT de modo a dispor sobre o financiamento da educação básica. **Diário do Senado Federal**, Brasília, DF, 7 dez. 2002, p. 24387-24395.

_____. PEC N. 29/2002 de Senador Francisco Escórcio, do PMDB-MA e outros – incluí parágrafo 8º no art. 60 do ADCT com a finalidade de ampliar a vigência do FUNDEF. **Diário do Senado Federal**, Brasília, DF, 28 jun. 2002, p. 13681-13682.

SERRA, J. Finanças públicas municipais: trajetórias e mitos, **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 45, n.10, p. 44-50, out./nov., 1991.

SIMONSEN, M. H. O princípio federativo no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v.23, número especial, p.7-15, 1993l.

SOUZA, D. B. de; FARIA, L. C. M. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino Pós-LDB 9.394/9. **Ensaio: avaliação de políticas públicas de educação**, Rio de Janeiro, v.12, n.45, p. 925-944, out./dez. 2004.

SOUZA, M. T. N. **O FUNDEB é uma ameaça ao pacto federativo?** Brasília, DF: Consultoria Legislativa; Câmara dos Deputados, 2005.

SUCUPIRA, N. O Ato adicional de 1834 e descentralização da educação. In: FÁVERO, O. (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 1996. p. 55-67.

SUZIGAN, W. **Indústria Brasileira: origem e desenvolvimento**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

TEIXEIRA, A. **A Educação no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Companhia Nacional, 1976.

_____. **A educação e a crise brasileira**. São Paulo: Companhia Nacional, 1956. <disponível em <http://www.prosiga.br/bibliotecavirtualanisoteixeira>>. Acesso em: 12 fev. 2005. cap 8.

_____. Bases preliminares para o plano de educação referente ao Fundo Nacional de ensino Primário. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v. 38, n. 88, out./dez. 1962. p. 97-107. Disponível em: <<http://www.prosiga.br/anisoteixeira/artigos/bases3.html>>. Acesso em: 12 fev. 2005.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO – UNDIME. **Carta 91/2003**, 2003. Disponível em: <www.undime.org.br/htdocs/download.php?form=.doc&id=249> . Acesso em: 5 jan. 2008.

VAZQUES, D. A. Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do FUNDEF. **Revista de Sociologia e Política**. n. 24, p. 144-164, jun., 2005.

VENANCIO FILHO, A. A educação na constituinte de 1890-1891 e na revisão constitucional de 1925-1926: Comentários. In: FÁVERO, O. (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 1996. p. 109-117.

WIEDERKEHR, P. E., AZEVEDO NETO, J. T. Conselhos gestores de políticas públicas: Fundef/Fundeb. In: SOUZA, D. B. de (Org.). **Acompanhamento e controle social da educação**: fundos e programas federais e seus conselhos locais. São Paulo: Xamã, 2006. p. 53-72.

ANEXOS

ANEXO A - Comparativo entre a Emenda Constitucional 53/2006 que criou o FUNDEB e a Emenda Constitucional 14/1996 que criou o FUNDEF

EC 14/1996	EC 53/2006
<p>Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de (...)</p> <p>IV- atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade.</p>	<p>Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de (...)</p> <p>IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade.</p>
<p>Art. 211 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.</p>	<p>Art. 211 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.</p> <p>(...)§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular (incluído)</p>
<p>Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.</p> <p>(...)</p> <p>§ 5º O Ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei</p>	<p>Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.</p> <p>(...)§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.</p> <p>§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino</p>
<p>ADCT Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta 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, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.</p> <p>§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, é 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</p>	<p>ADCT Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:</p> <p>I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil;</p> <p>II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos</p>

<p>Magistério, de natureza contábil.</p> <p>§ 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.</p> <p>§ 3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.</p> <p>§ 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.</p> <p>§ 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.</p> <p>§ 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.</p> <p>§ 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.</p>	<p>respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;</p> <p>III - observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre:</p> <p>a) a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino;</p> <p>b) a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno;</p> <p>c) os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos Fundos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica, observados os arts. 208 e 214 da Constituição Federal, bem como as metas do Plano Nacional de Educação;</p> <p>d) a fiscalização e o controle dos Fundos;</p> <p>e) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;</p> <p>IV - os recursos recebidos à conta dos Fundos instituídos nos termos do inciso I do caput deste artigo serão aplicados pelos Estados e Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;</p> <p>V - a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do caput deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal;</p> <p>VI - até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso V do caput deste artigo poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei a que se refere o inciso III do caput deste artigo;</p> <p>VII - a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo:</p> <p>a) R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos;</p> <p>b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos;</p> <p>c) R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos;</p> <p>d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos;</p> <p>VIII - a vinculação de recursos à manutenção e</p>
---	--

	<p>desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso VII do caput deste artigo;</p> <p>IX - os valores a que se referem as alíneas a, b, e c do inciso</p> <p>VII do caput deste artigo serão atualizados, anualmente, a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, de forma a preservar, em caráter permanente, o valor real da complementação da União;</p> <p>X - aplica-se à complementação da União o disposto no art. 160 da Constituição Federal;</p> <p>XI - o não-cumprimento do disposto nos incisos V e VII do caput deste artigo importará crime de responsabilidade da autoridade competente;</p> <p>XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.</p> <p>§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente.</p> <p>§ 2º O valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, não poderá ser inferior ao praticado no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, no ano anterior à vigência desta Emenda Constitucional.</p> <p>§ 3º O valor anual mínimo por aluno do ensino fundamental, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, não poderá ser inferior ao valor mínimo fixado nacionalmente no ano anterior ao da vigência desta Emenda Constitucional.</p> <p>§ 4º Para efeito de distribuição de recursos dos Fundos a que se refere o inciso I do caput deste artigo, levar-se-á em conta a totalidade das matrículas no ensino fundamental e considerar-se-á para a educação infantil, para o ensino médio e para a educação de jovens e adultos 1/3 (um terço) das matrículas no primeiro ano, 2/3 (dois terços) no segundo ano e sua totalidade a partir do terceiro ano.</p> <p>§ 5º A porcentagem dos recursos de constituição dos Fundos, conforme o inciso II do caput deste artigo, será alcançada gradativamente nos primeiros 3 (três) anos de vigência dos Fundos, da seguinte forma:</p> <p>I - no caso dos impostos e transferências constantes do inciso</p> <p>II do caput do art. 155; do inciso IV do caput do art. 158; e das alíneas a e b do inciso I e do inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal:</p> <p>a) 16,66% (dezesesseis inteiros e sessenta e seis</p>
--	---

	<p>centésimos por cento), no primeiro ano</p> <p>b) 18,33% (dezoito inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano;</p> <p>c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano;</p> <p>II - no caso dos impostos e transferências constantes dos incisos I e III do caput do art. 155; do inciso II do caput do art. 157; e dos incisos II e III do caput do art. 158 da Constituição Federal:</p> <p>a) 6,66% (seis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano;</p> <p>b) 13,33% (treze inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano;</p> <p>c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano.</p>
--	---

ANEXO B - Comparativo entre os Conselhos de Acompanhamento do FUNDEF, lei 9.424/1996, e do FUNDEB, lei 11.494/2007

Conselho Federal

FUNDEF - Representantes	FUNDEB - Representantes
Poder Executivo Federal -1	Representante do MEC - 4
Conselho Nacional de Educação - 1	Conselho Nacional de Educação -1
CONSED - 1	CONSED - 1
CNTE -1	CNTE - 1
UNDIME -1	UNDIME -1
Pais de alunos e professores - 1	Pais de alunos e professores - 2
	Ministério da Fazenda - 1
	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - 1
	Representantes dos estudantes – 2 (sendo um indicado pela UBES)
Total = 6 membros	Total = 14 membros

Fonte: lei 9.424/1996 e lei 11.494/2007

Conselhos Estaduais

FUNDEF - Representantes	FUNDEB
Poder executivo Estadual -1	Poder executivo Estadual -3
Poderes Executivos Municipais - 1	Poderes Executivos Municipais - 2
Conselho Estadual de Educação -1	Conselho Estadual de Educação -1
Seccional da UNDIME- 1	Seccional da UNDIME- 1
Seccional da CNTE -1	Seccional da CNTE -1
Pais de alunos e professores -1	Pais de alunos -2
Delegacia regional do MEC - 1	Estudantes - 2
Total = 7 membros	Total = 12 membros

Fonte: lei 9.424/1996 e lei 11.494/2007

Conselhos Municipais

FUNDEF - Representantes	FUNDEB
Secretaria Municipal da Educação - 1	Representante do Poder Executivo Municipal, sendo pelo menos 1 da Secretaria Municipal de Educação - 2
Professores e Diretores de escolas públicas do Ensino Fundamental - 1	Professores da educação básica pública - 1
	Diretores da educação básica pública - 1
Pais de alunos - 1	Pais de alunos - 2
Servidores das escolas públicas do ensino fundamental - 1	Servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas - 1
	Representantes dos estudantes da educação básica pública - 2
Total = 4 membros	Total = 9 membros

Fonte: lei 9.424/1996 e lei 11.494/2007