



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**A PROPOSTA DE FUNDEB DO EXECUTIVO FEDERAL:
INTERLOCUÇÕES NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA**

Dissertação de Mestrado

Maria Goreti Farias Machado

**Orientadora:
Prof^a Dr^a Nalú Farenzena**

Porto Alegre – RS
2007

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

Dissertação de Mestrado

**A PROPOSTA DE FUNDEB DO EXECUTIVO FEDERAL:
INTERLOCUÇÕES NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA**

Maria Goreti Farias Machado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof^a Dr^a Nalú Farenzena

Porto Alegre – RS
2007

CATALOGAÇÃO INTERNACIONAL NA PUBLICAÇÃO (CIP)

M149p Machado, Maria Goreti Farias

A Proposta de FUNDEB do Executivo Federal : interlocuções na formulação da política [manuscrito] / Maria Goreti Farias Machado. – 2007.

154 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, **Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2007, Porto Alegre, BR-RS.**

Orientadora : Nalú Farenzena.

1. Financiamento da educação – Política educacional – Educação básica – Brasil. 2. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - Brasil. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de do Magistério – Brasil. I. Farenzena, Nalú. II. Título.

Valorização

CDU – 37.014.543(81)

Bibliotecária Maria Amazilia Penna de Moraes Ferlini – CRB-10/449

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

Maria Goreti Farias Machado

**A PROPOSTA DE FUNDEB DO EXECUTIVO FEDERAL:
INTERLOCUÇÕES NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof^a Dr^a Nalú Farenzena

Banca examinadora:

Prof^o Dr. André Borges de Carvalho

Prof^a Dra. Janaina Specht da Silva Menezes

Prof^a Dra. Vera Maria Vidal Peroni

Agradecimentos

Aos meus pais Francisco Farias e Marcinda Rodrigues Farias (in memorian).

A minha família, César, Natália, Natiele e Gustavo, pelo amor, carinho, atenção e paciência.

A minha orientadora Nalú Farenzena, por me permitir alçar vãos, pela atenção, amizade, carinho e dedicação.

A professora Vera Peroni pelo estímulo e incentivo de iniciar esta caminhada.

As companheiras e companheiro do PPGEDU, Patrícia, Cleusa, Jaqueline, Anunciação, Rosa e Jorge pelos momentos de cumplicidade e de descontração e, em especial a Calinca pela preciosa atenção nos momentos difíceis.

A todos os amigos e as amigas que compartilharam das alegrias e das angústias dessa jornada.

A história é um labirinto. Acreditamos saber que existe uma saída, mas não sabemos onde está. Não havendo ninguém do lado de fora que nos possa indicá-la, devemos procurá-la nós mesmos. O que o labirinto ensina não é onde está a saída, mas quais são os caminhos que não levam a lugar algum.

(Norberto Bobbio).

Com efeito, todo o presente modo de pensar do homem é modo de pensar em termos de mudança. A essência do método científico está em sua posição de juízo suspenso. Tudo que fazemos se funda em hipóteses, sujeitas obviamente a mudanças. Tais mudanças decorrem de novos conhecimentos, os novos conhecimentos decorrem de novas experiências e tais novas experiências do fluxo ininterrupto de mudanças...

(Manuscrito deixado por Anísio Teixeira na ocasião de sua morte)

RESUMO

Esta pesquisa analisa interlocuções ocorridas na formulação da proposta de criação do FUNDEB, no período compreendido entre o processo de criação do FUNDEF e o protocolo da Proposta de Emenda Constitucional 415/05 no Congresso Nacional pelo Executivo Federal. Mapeia posicionamentos dos atores que participaram da elaboração da proposta no âmbito do Executivo Federal, identificando idéias, interesses e aprendizagens ocorridas no processo. A pesquisa envolveu análise documental, entrevistas e observação dos posicionamentos de atores institucionais, do Executivo Federal, da representação dos estados, da representação dos municípios e da sociedade civil. O procedimento teórico metodológico envolveu a análise de conteúdo como técnica para análise dos resultados finais e a abordagem teórica de dimensão cognitiva, *Advocacy Coalition Framework*, para análise da mudança da política, buscando valorizar o papel das idéias, de crenças e do conhecimento. A utilização da abordagem visou compreender o processo da mudança e o papel da aprendizagem política através da interação de atores das diferentes instituições e a influência de coalizões no processo decisório. Foram definidos como categorias de análise: os paradigmas, as estratégias, a abrangência da política, os fatores estáveis e os fatores dinâmicos que influenciaram os posicionamentos. Um ponto comum no posicionamento das instituições pesquisadas foi a aprovação na mudança da política de (re) distribuição de recursos intergovernamentais para financiamento da Educação Básica. As divergências relacionavam-se com as etapas a serem incluídas e os recursos para composição do Fundo, bem como a fórmula do cálculo do valor mínimo por aluno. Sob o ponto de vista de ter havido aprendizagem nesse processo de discussão, pode-se dizer que a experiência do FUNDEF foi sendo avaliada como uma política que estrutura melhor os recursos e a aplicação dos mesmos, melhorando, inclusive, o controle sobre eles, mesmo que os fatores econômicos limitem a ampliação do financiamento da educação. Neste caso a política anterior contribuiu para que fosse projetada uma política mais abrangente. As limitações, bem como, as características do FUNDEF, foram os parâmetros para a construção de uma nova proposta.

Palavras chaves: Financiamento da educação, FUNDEF, FUNDEB, Educação Básica, aprendizagem política.

ABSTRACT

This research analyzes interlocutions in the formulation of the proposal for creation of FUNDEB, from the process of creation of FUNDEF to the protocol of Proposal of Constitutional Amendment 415/05 in the National Congress by the Federal Executive Power. It traces the positioning of actors that participated in the elaboration of the proposal in the Federal Executive Power, identifying ideas, interests, and learning that took place along the process. The research has involved documental analysis, interviews and observation of positions of institutional actors, Federal Executive Power, State representation, municipal representation and civil society. The theoretical-methodological procedure involved the content analysis as a technique to analyze the results and the theoretical approach of cognitive dimension, *Advocacy Coalition Framework*, to analyze the policy change, in an attempt to value the role of ideas, beliefs and knowledge. The use of this approach aimed at understanding the change process and the role of political learning through the interaction of actors from different institutions and the influence of coalitions in the decision process. The following categories of analysis have been defined: paradigms, strategies, political comprehensiveness, stable factors, and dynamic factors that have influenced the positions. A point in common in the positions of the institutions researched was the approval of the change of policy of (re)distribution of intergovernmental resources for funding Basic Education. The divergences were related to the phases to be included and the resources for composing the Fund, as well as the formula to estimate the minimum value per student. From the perspective of the existence of learning in this discussion process, one can say that the experience of FUNDEF has been evaluated as a policy that better structures the resources and their application, thus improving the control over them, even if the economical factors limit a broader education funding. In this case, the previous policy contributed to the design of a more comprehensive policy. The limitations as well as the characteristics of FUNDEF have been the parameters for the construction of a new proposal.

Kew Words: education funding, FUNDEF, FUNDEB, Basic Education, political learning.

Sumário

INTRODUÇÃO.....	15
CAPÍTULO 1 - A ABORDAGEM TEÓRICO METODOLÓGICA.....	24
1.1. Mapeando pesquisas em política educacional.....	25
1.2. Dimensões e abordagens teóricas dos processos da política pública.....	30
1.2.1. Dimensões do processo político.....	30
1.2.2. As abordagens teóricas e o processo político.....	35
1.3. Procedimentos metodológicos.....	40
CAPÍTULO 2 - ENCANTOS E DESENCANTOS- UMA TRAJETÓRIA DO FINANCIAMENTO PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA.....	44
2.1. Cenário mundial	44
2.2. Cenário brasileiro.....	48
2.3. O financiamento da Educação Brasileira	60
2.3.1. Um balanço histórico das vinculações constitucionais para o financiamento da educação até a Constituição de 1969..	60
2.3.2. O ordenamento constitucional-legal da educação a partir dos anos 80	68
CAPÍTULO 3 – MUDANÇA DE RUMO - DE FUNDEF PARA FUNDEB.....	82
3.1. A origem da idéia de fundos para o financiamento da educação brasileira	82
3.2. As concepção da PEC 233/95	85
3.3. A Emenda 14/96 e a lei 9424/96 – aprovação e avaliação dos resultados.....	87
3.4. As propostas de fundo para a educação básica: um panorama de dez anos.....	91
CAPÍTULO 4 – INTELOCUÇÕES NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA.....	98
4.1. O posicionamento do executivo federal.....	100
4.2. O posicionamento da representação dos estados.....	109
4.3. O posicionamento da representação dos municípios.....	114
4.4. O posicionamento da representação da sociedade.....	117
PONTOS CONTRAPONTO E CONCLUSÕES.....	123
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	133
ANEXOS.....	143
Anexo A – Relação de documentos analisados.....	143
Anexo B – Roteiros de entrevistas	147

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Natureza das dimensões ideais do processo político democrático.....	32
QUADRO 2 – Proporção da receita de impostos a ser aplicada na educação por Dependência Administrativa	67
QUADRO 3 - Comparativo anteprojeto de lei e Lei do FUNDEF	76
QUADRO 4 - Principais aspectos da PEC 233/95.....	86
QUADRO 5 - Mudanças na CF de 1988 trazidas pela EC/14.....	88
QUADRO 6 - Propostas para mudanças na destinação de recursos para Educação Básica.....	93
QUADRO 7 - Diferenças entre FUNDEF e PEC 415/05.....	95
QUADRO 8 - O financiamento nos dispositivos constitucionais referidos.....	99
QUADRO 9 - Executivo Federal.....	124
QUADRO 10 – Estados.....	124
QUADRO 11 – Municípios.....	125
QUADRO 12 - Sociedade Civil.....	126

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Matrícula na educação infantil por Dependência Administrativa – Brasil – anos escolhidos.....	58
TABELA 2 - Matrícula No ensino fundamental por Dependência Administrativa – Brasil – anos escolhidos.....	58
TABELA 3 - Valor mínimo real e valor mínimo legal (1998 -2006).....	73
TABELA 4 - Despesa com educação por nível de ensino e Dependência Administrativa – 1999.....	81
TABELA 5 - Percentual em Relação ao PIB por Nível/modalidade de Ensino.....	81

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACF – *Advocacy Coalition Framework*

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

BA - Bahia

CE - Ceará

CFE - Conselho Federal de Educação

CLT - Consolidação das Leis Trabalhistas

CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Estado de Educação

CNM - Confederação Nacional de Municípios

CPI - Comissões Parlamentares de Inquérito

CAQ - Custo aluno qualidade

DF - Distrito Federal

DRU - Desvinculação de Arrecadação de Impostos e Contribuições Sociais da União

EC - Emenda Constitucional

EI - Educação Infantil

EF - Ensino Fundamental

EM - Ensino Médio

EJA - Educação de Jovens e Adultos

FEF - Fundo de Estabilização Fiscal

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FNP - Frente Nacional de Prefeitos

FPE - Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

FSE - Fundo Social de Emergência

FUNDEB - Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento da Educação Básica

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

INSS - Instituto Nacional de Seguro Social

IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados
IR - Imposto sobre a Renda ou Proventos de Qualquer Natureza
ITBI - Imposto sobre a Transmissão *inter vivos*
ITCD - Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos
ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LC - Lei Complementar
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
MA - Maranhão
MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC - Ministério da Educação e do Desporto
PA - Pará
PB - Paraíba
PDPBDE - Programa dinheiro direto na escola
PE - Pernambuco
PEC - Proposta de Emenda Constitucional
PC do B - Partido Comunista do Brasil
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PFL - Partido da Frente Liberal
PI - Piauí
PIB - Produto interno bruto
PL - Partido Liberal
PNE – Plano Nacional de Educação
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PT - Partido dos Trabalhadores
PSPN - Piso Salarial Profissional Nacional
PUC/RS - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
SE - Salário-Educação
STN – Secretaria do Tesouro Nacional

UF - Unidade da Federação

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UNB - Universidade de Brasília

UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

INTRODUÇÃO

A apresentação da proposta do Executivo Federal de Emenda Constitucional para criação do Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento da Educação Básica (**FUNDEB**), em 14 de junho de 2005, poderia ter sido um momento histórico para a educação brasileira por tratar-se de uma política de financiamento educacional há muito reivindicada. No entanto, a proposta apresentada não garantiu a vinculação de recursos para toda a Educação Básica, tal como ela é definida na Lei 9394/1996, ou seja: Educação Básica compreendendo toda a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio com garantias de acesso e de oferta de condições para uma educação de qualidade, incorporando a educação de jovens e adultos e a educação especial.

Somado a este fato, o envio do projeto ao Congresso Nacional foi ofuscado pelos eventos das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), relacionados a uma das maiores crises políticas da democracia brasileira diante das denúncias de corrupção envolvendo partidos políticos, principalmente o do governo e os partidos aliados.

Anunciada como uma das prioridades para educação no programa de governo do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva, a proposta do Executivo Federal de Emenda à Constituição Federal tem como objetivo substituir o atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (**FUNDEF**) para contemplar toda a Educação Básica.

Por outro lado, ela é principalmente fruto das inquietações que resultaram em pressões da sociedade organizada pela implementação de uma nova forma de financiamento para a educação com ampliação da abrangência para toda a Educação Básica.

O texto final apresentado na Proposta de Emenda Constitucional - PEC 415/2005, não correspondeu ao esperado por vários segmentos defensores da escola pública de qualidade,

tampouco atingiu todas as etapas da Educação Básica. As divergências de vários setores acerca das etapas a serem incluídas fizeram parte da pauta de negociações e discussões na sua tramitação na Câmara Federal, reafirmando, deste modo, que as emendas a proposições, no legislativo, são exigências do processo democrático no âmbito do trabalho parlamentar.

A política educacional expressa no ordenamento jurídico brasileiro tem passado por um processo contínuo de reformulações desde que findou o regime militar. Neste processo, conteúdos e estratégias de formulação das políticas vêm sendo marcados pelas reconfigurações do Estado e do modelo de desenvolvimento nacional, principalmente a partir dos anos 1980.

A Assembléia Constituinte da qual resultou a Constituição Federal (CF) de 1988, foi carregada de sonhos de avanços nas áreas sociais destinadas à massa da população. Considerada como a “Constituição Cidadã”, marcou a retomada do processo democrático no Estado Brasileiro, destacando Título para os direitos e garantias fundamentais, onde se incluem os direitos sociais, como nenhuma outra que a antecederia. Desenhou uma nova estrutura do Estado brasileiro, caracterizada, entre outros, pela reconstituição do federalismo e descentralização intergovernamental, redefinindo as atribuições para a União, estados e municípios.

A Constituição Federal de 1988 contempla muitos dispositivos relativos à educação, entre eles dez artigos na seção da Educação, da Cultura e do Desporto e o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). A Emenda Constitucional 14, de 1996 (EC 14/96), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei 9394 de 1996, e a Lei que regulamentou o FUNDEF, Lei 9.224 de 1996, assim como o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei 10.172 de 2001, orientam as principais mudanças na política educacional nacional mais recente. Podem ser caracterizadas como uma ampla reformulação no ordenamento constitucional-legal da educação brasileira. Essa legislação abrange dispositivos relacionados

ao financiamento da educação e às competências das esferas de governo para com a educação, tema que é central nessa dissertação.

A EC 14/96, que modificou os artigos 34, 211 e 212 da CF e deu nova redação ao art.60 do ADCT, tramitou praticamente em paralelo à fase final da apreciação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e foi seguida da apreciação da Lei 9424 de 1996. Diferenciou-se, contudo, o tempo de duração de cada processo. Os três instrumentos foram editados no final de 1996, respectivamente 12 de setembro, 20 de dezembro e 24 de dezembro.

A criação do FUNDEF, mesmo sendo considerada por grande parte dos atores envolvidos nas políticas educacionais como um avanço, foi aprovada com prazos relativamente curtos, resultado da costura política para acolhimento da proposta feita pelo governo FHC (Farenzena, 2003). Porém, para a autora, o fator determinante foi a “supermaioria” garantida pela coalizão governamental. Pode-se aventar um certo “atropelo”, evidenciado pelo desconhecimento de aspectos centrais da proposta do FUNDEF por parte de parlamentares da época. Da apresentação da PEC 233/95, que originou a EC 14/96, até a sua aprovação transcorreu menos de um ano.

Entretanto, desde a criação do FUNDEF são discutidas propostas visando a sua alteração para o atendimento a toda a Educação Básica a fim de garantir a expansão e a educação de qualidade em todas as etapas e a valorização dos profissionais da educação. Diversas propostas de ampliação da redistribuição de recursos financeiros entre os entes federados fizeram parte da agenda de debates e negociações do financiamento da educação básica nos últimos oito anos, envolvendo governos e entidades da sociedade civil. No Congresso Nacional, várias proposições foram protocoladas por parlamentares visando aperfeiçoamentos do FUNDEF ou criação de fundos alternativos.

Apesar dos esforços da comunidade de defesa da escola pública¹, apenas em junho de 2005, quase nove anos após a aprovação da Lei 9424/96, foi encaminhada, pelo Executivo Federal, ao Congresso Nacional, a PEC para criação do FUNDEB, ainda com excesso de incertezas quanto a sua aprovação e implementação.

Fernandes² (2005) considera que o FUNDEB viria a preencher uma lacuna: “o descompasso existente no atendimento dos três níveis de ensino que compõem a educação básica decorre da ausência de uma política que concorra para a indistinta universalização do atendimento, sustentada por mecanismos que assegurem melhoria qualitativa do ensino oferecido, com valorização dos profissionais da educação”.

Apesar deste entendimento, a PEC do Executivo que trata da criação do FUNDEB revestiu-se ainda de indefinições, especialmente aquelas ligadas à origem dos recursos e à previsibilidade para os passos seguintes à sua aprovação. A proposta apresentada deixou de fora uma etapa da educação infantil, a creche, e incluía apenas gradativamente a pré-escola, o ensino médio e a educação de jovens e adultos (EJA).

O processo de formulação da proposta de emenda constitucional para criação deste novo fundo percorreu uma agenda de negociações com interlocutores considerados mais representativos da área da educação em nível nacional. Entidades agregadoras de municípios, estados, sociedade civil organizada, bem como as instituições de ensino superior, estiveram presentes em seminários, colóquios, reuniões e fóruns na busca de um consenso mínimo para o texto final. A amplitude dos debates foi muito diferente da que ocorreu na formulação do FUNDEF.

Melchior (1997) acredita que a colaboração externa torna-se imprescindível nestes processos, abre caminho para a democracia mais profunda e eficaz. Para este autor “Os grupos que exercem o Poder, por mais competentes que sejam, tendem a não dominar todas as

¹ Aqui definida como todos os grupos da sociedade organizada que lutam por uma escola pública universal, gratuita e de qualidade social.

² Secretário de Educação Básica do Ministério da Educação na data do envio do projeto ao Congresso

variáveis que intervêm no processo de mudança”. Além disto, o autor destaca que a decisão não é restrita ao Poder Executivo, já que o projeto estará sujeito, invariavelmente, às emendas na tramitação no Congresso Nacional. E o Legislativo por sua vez está na “mira” da sociedade, que espereita cuidadosamente e se impõe muitas vezes heroicamente nestes processos.

Neste contexto de negociações, de crises, de arranjos, de coalizões e da presença de diversos atores na formulação da política, é que surgiu o meu interesse de compreender o processo de mudança da política de financiamento da Educação Básica do Brasil desde a criação do FUNDEF, as propostas alternativas ao FUNDEF e, dessas, os fundamentos e as estratégias políticas da negociação da proposta de criação do FUNDEB do Executivo Federal.

O objeto desta pesquisa é a análise de interlocuções ocorridas na formulação da proposta de criação do FUNDEB, numa etapa específica.

O objetivo geral é mapear o posicionamento dos atores que participaram da elaboração da proposta de FUNDEB no âmbito do Executivo Federal identificando idéias, interesses e aprendizagens.

Procurei, desta forma, trazer ao debate as possibilidades de influência, modos de articulação e intermediação dos interesses, assim como os fundamentos teóricos que permeiam o processo, incluindo possíveis modificações nos mesmos. O período analisado nesta pesquisa inicia com a criação do FUNDEF e termina no protocolo da PEC 415/05 no Congresso Nacional.

Os **objetivos específicos** que nortearam o desenvolvimento da pesquisa são os seguintes:

- Mapear os principais atores que participaram do processo de formulação da política e as arenas de decisão.
- Mapear posicionamentos desses atores.

- Verificar os argumentos e o grau de influência das coalizões constituídas no processo.
- Identificar condições herdadas da política (anterior) do FUNDEF.
- Mapear as prioridades evidenciadas nas coalizões.
- Identificar parâmetros utilizados para a tomada de decisão.

Segundo Araújo (2005), para discutir a política do FUNDEB é necessário encontrar as origens da política recente de fundos, assim como o arcabouço teórico da focalização da política educacional em determinados níveis de ensino nos países periféricos. Para este autor a criação de fundos educacionais, mesmo sendo considerada a negociação entre trabalhadores e governos de cada país, tem origens e pressupostos de momentos anteriores. A referência é às recomendações das agências internacionais, com destaque para o Banco Mundial, para as políticas a serem implementadas nos países periféricos sejam essas, diretamente, de financiamento, sejam de outra ordem, com implicações no financiamento público da educação.

Considerando que o processo de formulação de políticas públicas tem sido alvo de profundas reformulações nas últimas décadas, e tendo em conta a agenda mundial de política econômica e social, a subárea das Ciências Sociais hoje denominada *policy process* sofre cada vez mais a influência dos grupos envolvidos e interessados em sua produção.

Cada vez mais a análise de políticas públicas deve considerar as diversas arenas que constituem o processo decisório, as características dos atores envolvidos e a conjuntura sócio-política.

Neste estudo, busquei, além de descrever as interlocuções e as interações, nas arenas decisórias, dos atores envolvidos na ação em tela, abordar fundamentos teóricos e aprendizagem política que permeiam o processo de formulação do FUNDEB, considerando que, embora não sejam o único fator determinante para a mudança na política pública, os aspectos cognitivos têm papel importante na formulação de políticas. Este é um dos

pressupostos da *Advocacy Coalition Framework* (ACF), abordagem teórica que enfoca o papel dos aspectos cognitivos na mudança da política. Defende que, ao menos em parte, as pessoas se envolvem na política com a intenção de impor de alguma forma suas crenças e valores. Este marco teórico faz parte dos procedimentos teórico-metodológicos de minha pesquisa.

O processo de formulação dessa política de financiamento inicialmente possuía muitas incertezas que foram favorecidas pelo baixo grau de troca informações, pelo alto grau das barganhas nas arenas decisórias e pelas instabilidades do governo central, especialmente com a crise política decorrente das denúncias de corrupção, em 2005. É de se crer, contudo, que o estado democrático de direito tem se fortalecido ao longo dos anos e apesar do poder decisório do governo central ser núcleo na arena decisória, a representação dos demais atores sociais tem garantido avanços na formulação e implementação de políticas na área social. Essa influência foi recentemente evidenciada na tramitação da PEC 415/05 na Câmara Federal, quando nas primeiras negociações o Executivo Federal concordou com a inclusão das creches na proposição.

A proposição de FUNDEB apresentada pelo Executivo Federal modifica, entre outros, o artigo 212 da CF e o art. 60 do ADCT, especialmente no que diz respeito ao financiamento da Educação Básica. Em síntese: a proposição cria o FUNDEB que irá substituir o FUNDEF, alterando, dentre outros, *a composição do Fundo*, incluindo os impostos ITCD, IPVA e ITR aumentando de 15% para 20% a alíquota de subvinculação desses impostos e dos já existentes no FUNDEF (FPM, FPE, ICMS e IPIexp.); *é ampliada a abrangência de aplicação dos recursos*, estendendo-a a outras etapas e modalidades da Educação Básica; *aumenta o aporte de recursos da União*, garantindo 4,3 bilhões de reais ao final do quarto ano, para a complementação dos Fundos deficitários; *o Salário Educação é designado como fonte adicional de financiamento para toda a Educação Básica* e não mais somente do ensino fundamental..

A proposição foi apensada à PEC 536/1997, bem como às propostas 312/2000, 190/2003, 216/2003, 105/2003, 247/2004, 160/2003, 415/2001. A PEC passou a tramitar na forma de substitutivo, 536A/97, em novembro de 2005 e foi aprovada no Plenário da Câmara Federal em 2 de fevereiro de 2006, quando foi enviada ao Senado Federal para apreciação. Como substitutivo, 09/2006, foi aprovada, com modificações, no Senado, em 5 de julho de 2006 e retornou à Câmara Federal para a apreciação das modificações. A Proposição foi finalmente aprovada em 6 de dezembro de 2006 e promulgada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 19 de dezembro do mesmo ano como Emenda Constitucional nº. 53/2006.

Mesmo já tendo sido homologada a EC nº. 53/06, a análise realizada nesta dissertação corresponde ao período desde a criação do FUNDEF até o protocolo da PEC 415/05 no Congresso Nacional, não sendo considerado, portanto, o período de tramitação no Congresso Nacional.

A presente dissertação está organizada em quatro capítulos, além da introdução e do capítulo final destinado à conclusão e tem a estrutura a seguir pontuada.

O **primeiro capítulo** trata da abordagem metodológica utilizada nesta dissertação. Está dividido em três seções onde apresento uma reflexão sobre o campo das pesquisas em políticas públicas e sobre a contribuição que este estudo poderá acrescentar para este campo de conhecimento. Serão identificadas as principais questões a serem abordadas e perguntas a serem respondidas no desenvolvimento da pesquisa. Trata dos aspectos teórico-metodológicos, das dimensões do processo político e, por fim, dos procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa, tais como: das escolhas feitas, dos conceitos utilizados, das categorias utilizadas, dos documentos e entrevistas que foram submetidos à análise.

Para situar cronológica e politicamente processos decisórios das políticas na educação, o **segundo capítulo contém** aspectos do contexto sócio-político-econômico mundial e do Brasil a partir dos anos 80, bem como um balanço histórico da vinculação de recursos para o

financiamento da educação, revisando os textos constitucionais de 1934 a 1969. A razão desta delimitação cronológica se deve à previsão de vinculação de recursos da receita de impostos para a educação a partir da Constituição Federal de 1934. Abordo, também, aspectos relevantes da regulamentação das relações entre os entes federados nas políticas educacionais a partir deste período. O capítulo dará ênfase às reformas no ordenamento legal da educação brasileira a partir da Constituição Federal de 1988, bem como da EC nº. 14/96 e LDB, no que diz respeito à política de redistribuição de recursos da educação. Apresenta, ainda, uma caracterização sucinta do FUNDEF.

O capítulo três, dividido em quatro seções, apresenta inicialmente um retrospecto da origem da concepção de fundos na área da educação, resgatando as propostas de Anísio Teixeira, já nos anos 1960. A seguir são identificadas características do FUNDEF propostas na PEC 233/95, no Governo de Fernando Henrique Cardoso. A terceira seção do capítulo trata da EC 14/96 e da Lei 9424/96, que respectivamente, institui e regulamenta o Fundo. Encerrando o capítulo, um panorama das propostas de emendas apresentadas no Congresso Nacional para alterar ou substituir o FUNDEF. A ênfase foi dada à proposta 112/99, da bancada do Partido dos Trabalhadores e à PEC 415/05 do Executivo Federal. Um epílogo sintetiza a Emenda 53/06, que, entre outros assuntos, cria o FUNDEB e dispõe sobre suas características.

O capítulo quatro está dividido em quatro seções referindo-se, cada uma, a posicionamentos do Executivo Federal, dos Estados, dos Municípios e da sociedade organizada, através dos representantes indicados, na negociação da Proposta de Emenda Constitucional do FUNDEB do Poder Executivo.

Encerro a dissertação apresentando pontos e contrapontos dos posicionamentos dos atores pesquisados e a conclusão final.

CAPÍTULO 1 - A ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA

O foco desta pesquisa, como já dito anteriormente, é *a análise de interlocuções ocorridas na formulação da proposta de criação do FUNDEB, numa etapa específica*, no âmbito do Executivo Federal.

Este capítulo apresenta um mapeamento de pesquisas em política educacional, bem como, os procedimentos metodológicos utilizados para sua realização.

A metodologia utilizada para sua realização envolveu principalmente análise documental. Contou, também, com entrevistas de atores envolvidos no processo, representando as esferas de governo e da sociedade civil organizada, essa última através da CNTE. Para dar maior consistência e aprofundar um pouco mais o debate sobre o processo decisório de uma política pública, busquei orientação numa abordagem teórica que tem como matriz o sistema de crenças dos sujeitos e que se preocupa com a dimensão cognitiva, valorizando o papel das idéias³ e do conhecimento, isto é, da aprendizagem política. A opção por este modelo se deveu a uma apreciação de que traria aportes inovadores na análise de formulação de políticas públicas, quer dizer contém um interesse particular na aprendizagem conduzida por política. Penso que as próprias informações que fui tendo acerca das negociações em torno da PEC do FUNDEB do Executivo conduziram-me a uma curiosidade no que diz respeito a idéias, conhecimento e aprendizagens que estão em e no jogo político conduzido pelos atores-chave.

a aprendizagem conduzida por política refere-se a alterações relativamente duradouras de pensamento ou de intenções comportamentais que resultam na experiência e que estão interessadas na conquista (ou revisão) de objetivos políticos.”(Hecllo, 1974,306, apud Sabatier, 1988,133).

³ Estruturas do conhecimento que desempenham as funções de estruturar e informar os *policy makers* sobre determinado problema (Tápia e Gomes,2004)

1.1 - Mapeando pesquisas em política educacional

A pesquisa social na área de política pública tem origem nos séculos 19 e 20 no Reino Unido e nos Estados Unidos da América com objetivo de estimular e trazer à luz do debate público os problemas sociais, especialmente na área da saúde. Embora tenha decorrido um longo período até se firmar como ciência, foi utilizada pelos governos no período pós-segunda guerra como estratégia para programas de combate à pobreza.

Para Lowi (1994) esta área somente ganhou popularidade na administração pública durante os anos 1930. Segundo ele,

é certo que os estudos sobre políticas públicas iniciaram-se pelo estudo da legislação, cuja história geralmente é reconstituída a partir do direito divino, passando para o direito comum, até chegar ao que denominou de direito positivo, sugerindo uma desmitificação da lei e o caráter de deliberação que caracteriza a legislação moderna. (Lowi, 1994, p.8).

Afirma o autor que, posteriormente a este foco, se passa a uma etapa do estudo da política pública, debruçando-se sobre a intervenção da administração no espaço entre o poder legislativo e os cidadãos. Para ele a expressão “política pública” reflete a interpenetração entre governo e sociedade, insinuando flexibilidade e reciprocidade.

Podemos evidenciar a importância que tem sido dada a este campo pelos inúmeros cursos e disciplinas relacionadas à gestão pública, política pública e políticas sociais, de modo geral, nos cursos de pós-graduação no Brasil e no mundo. As pesquisas nesta área crescem significativamente em razão dos problemas sociais e dos programas implantados pelos governos para minimizar os efeitos perversos das diferenças sociais, principalmente nos países periféricos, como no Brasil, onde o campo de estudo das políticas públicas na área social analisa desde a sua formulação até a avaliação dos impactos de programas projetos e ações.

Abordagens analíticas nas pesquisas sobre políticas sociais são comumente utilizadas nos países como Canadá, Estados Unidos e na Europa. No Brasil, ainda é muito reduzida a produção científica que evidencie análise mais sistemática da formulação e implementação de políticas públicas, embora tenha ocorrido um significativo crescimento da pesquisa acadêmica nesta área, mais atualmente.

Todavia, alguns problemas acerca das pesquisas são apontados por Melo (1999, apud Souza, 2003, p.16), embora ele próprio reconheça que isto não significa que sejam de difícil solução. O autor destaca a escassa acumulação do conhecimento na área, bem como o escasso debate sobre o que os pesquisadores estão produzindo. Apesar disto, afirma que é um problema cuja solução mais tem avançado com a constituição de fóruns específicos sobre políticas públicas em espaços acadêmicos e através da informatização dos periódicos.

O segundo problema apontado pelo autor diz respeito à abundância de estudos setoriais, especialmente estudos de caso, dotados de uma diversificação de objetos empíricos que se expandem horizontalmente, sem um fortalecimento vertical de produção, especificamente a analítica⁴. O autor também aponta a tendência a uma proliferação de estudos sobre o mesmo tema, que não dialogam entre si, prejudicando a acumulação do conhecimento. Destaca, principalmente, o que define como primeira geração de estudos na área de políticas públicas, como processos exclusivamente racionais e lineares desvinculados dos processos políticos. Aponta que é preciso avançar na direção do desenvolvimento de tipologias analíticas, concentrando esforços para identificar as variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas públicas. Outros autores também apontam nesta direção manifestando a necessidade de que as pesquisas atentem para uma efetiva acumulação do conhecimento. Arretche afirma que:

⁴ Minha pesquisa constitui-se na análise da formulação de uma política da educação e que se acrescenta a abundância de estudos setoriais existentes, no entanto, é um estudo possível para uma dissertação de mestrado. A proposta do autor de estudos analíticos envolvendo conjunto de políticas exigiria a atuação de um conjunto de vários pesquisadores e abordagem interdisciplinar.

A pesquisa eficaz supõe um relativo consenso entre a comunidade de pesquisadores quanto às fronteiras de um campo de conhecimento, particularmente das entidades relevantes do universo de análise, das questões legítimas a serem investigadas e das técnicas adequadas de investigações. Neste sentido fato e teoria estão constitutivamente interligados. (Arretche, 2003, p.8).

Faria (2003) defende o papel das idéias e do conhecimento, entendido como instrumentalização de dados, idéias e argumentos, como variável independente. Com esta concepção o autor se preocupa com a qualidade das vertentes analíticas e destaca aquelas que procuram reconciliar as idéias e os interesses, pela capacidade que possuem de engendrar novas pesquisas empíricas. Aponta entre essas, a ACF, a abordagem dos *multiple-streams*, aplicada a estudos de processos de formação de agenda, desenvolvida por Kingdon (1984) e os estudos sobre as comunidades epistêmicas de Peter Haas (1992).

Atualmente cresce significativamente o número de trabalhos acadêmicos sobre políticas públicas, apesar de nem todos terem a devida fundamentação teórica para sustentar as análises. As ações do Estado voltado para políticas sociais têm suscitado o crescimento de investigações sobre as mesmas, especialmente no sentido de verificar a eficácia ou outros efeitos da implementação.

Não é diferente nas políticas educacionais. As reformas e ações ocorridas nesta área pós-anos 1980 são objeto de investigação nos meios acadêmicos e a produção científica mais atual é indicativa da amplitude de temas e de uma lenta diversificação de referenciais teóricos. A análise das políticas educacionais é um campo riquíssimo, suscitando o desenvolvimento de pesquisas tanto referentes à formulação como à implementação e à avaliação dessas políticas.

O financiamento da educação também tem sido alvo de número crescente de pesquisas, especialmente focalizando a educação básica, em virtude do novo ordenamento legal a partir de 1996, com as redistribuições de recursos, as reconfigurações do regime de colaboração entre os entes federados e (re)definição de programas e projetos educacionais complementares que visam atender, entre outros, a universalização do ensino fundamental.

O FUNDEF é objeto privilegiado neste rol de interesses, desde sua formulação até a avaliação dos impactos nas redes escolares de regiões, estados e municípios, de modo que diversos estudos, acadêmicos ou não, já foram realizados enriquecendo a produção sobre o financiamento da educação e as relações intergovernamentais, contribuindo para a construção do conhecimento num campo que é um recorte de um campo maior – as políticas de financiamento da educação.

Alguns textos foram elaborados pela Consultoria Legislativa da Câmara Federal. Dentre eles, Abreu (2003) apresenta um estudo sobre as possibilidades de continuidade do FUNDEF e o financiamento da educação básica no país. O texto de Sena (2003) trata da fiscalização dos recursos do FUNDEF e outro artigo versa sobre o financiamento da educação no município (2004). Monlevade (2004) faz algumas reflexões sobre a transição FUNDEF-FUNDEB, destacando êxitos e incompletudes do FUNDEF que exigiriam um novo Fundo. Castro (2000) analisa o FUNDEF e o seu impacto no financiamento do ensino fundamental. Do IPEA⁵, encontram-se entre outros, o Balanço do primeiro ano do FUNDEF (1999) e FUNDEF - Relatório Sintético 1998-2002.

Na produção acadêmica, encontramos Farenzena, Luce, Peroni e outros (2002a, 2002b, 2002c) e Peroni, Farenzena, Luce e outros (2002a e 2002b) que realizaram pesquisa de acompanhamento e avaliação do impacto do FUNDEF no Rio Grande do sul; esse estudo fez parte de um projeto nacional de pesquisa denominado “Processo de implantação e impacto do FUNDEF em estados e municípios: casos e comparações com vistas a uma avaliação (1999-2000)”, realizada em doze estados brasileiros.

A dissertação de Araújo (UFRGS, 2005) intitulada Descentralização da oferta e financiamento educacional no Brasil e no Chile: implicações e reformas dos anos 1980 e 1990, analisa as políticas de descentralização e financiamento considerando as semelhanças e

⁵ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

diferenças da política educacional nestes países. A tese de Menezes (PUC-RS, 2005) sobre o financiamento da educação no Brasil: o FUNDEF a partir dos relatos de seus idealizadores. Silva (UNB, 2003) realizou estudo sobre a “Formulação, Implementação e Resultados do FUNDEF: Um Estudo Acerca das Orientações da CNTE com objetivo de identificar e analisar as percepções, críticas e propostas de alternativas da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) ao Fundo”. A tese de Farenzena (UFRGS, 2001) - Diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal de 1987-1996 - enfoca as diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira, propugnadas ou estabelecidas no ordenamento constitucional-legal, no período compreendido entre os anos de 1987 a 1996, buscando analisar seu movimento textual a partir da articulação com as bases que lhes dão funcionalidade. Oliveira (UFMG, 2000) aborda o FUNDEF em três dimensões: formulação, regulamentação e implementação. Monlevade (UNICAMP, 2000), na tese “Valorização Salarial dos Professores: O papel do Piso Salarial profissional Nacional como Instrumento de Valorização dos Professores da Educação Básica Pública”, examina parte da história da desvalorização dos professores e da possibilidade de revalorização através do Piso Salarial Profissional Nacional, previsto na CF de 1988.

Os trabalhos aqui mencionados são poucos, muitos outros foram elaborados. Apresento apenas alguns exemplos a título de ilustração.

Apesar de ser reconhecidamente um avanço como política de financiamento para a educação, o FUNDEF já nasce com uma discussão paralela de sua substituição por outro fundo mais abrangente. Desta forma, o processo de aprovação do FUNDEF desencadeou outros fóruns de discussão, na tentativa de criar mecanismos de financiamento para toda a educação básica.

Como consequência disso, o processo de formulação do FUNDEB percorreu longa caminhada nos últimos oito anos, contudo, foi um tempo de gestação que produziu interações

importantes entre os atores envolvidos e que serviram de estímulo para a realização desta pesquisa. São relações entre governo nacional e subnacionais, entre governo e sociedade e internas ao governo federal, envolvendo várias disputas, das quais destaco nesse momento a provisão de recursos para a constituição deste mecanismo, as etapas da educação a serem incluídas, e em que medida, assim como os compromissos de cada ente federado.

Este processo constituiu-se motivação para o desenvolvimento desta pesquisa devido a sua relevância para produção do conhecimento científico no financiamento da educação básica brasileira, pois traz à discussão intervenções produzidas, argumentos, influências dos atores sociais e de que modo isto afetou as mudanças na política do financiamento.

a aprendizagem conduzida por política refere-se a alterações relativamente duradouras de pensamento ou de intenções comportamentais que resultam na experiência e que estão interessadas na conquista (ou revisão) de objetivos políticos.”(Hecló, 1974,306, apud Sabatier, 1988,133).

1.2 – Dimensões e abordagens teóricas dos processos da política pública

Para realizar esta pesquisa foi necessário primeiramente fazer uma revisão dos conceitos das dimensões do termo política, considerando que a análise da formulação de uma política pública tem entre seus objetivos identificar e compreender a ação do Estado direcionando a atenção para as etapas do processo e discutindo os fatores que influenciaram a sua formulação, bem como revisar conceitos de abordagens teóricas de análise de política.

1.2.1 - Dimensões do processo político

Em regimes federativos democráticos, as relações entre indivíduos e Estado se estabelecem mediante normas e delegação de poder com intuito de organizar e criar condições favoráveis à ação do Estado. A tomada de decisão, nesta situação, é um processo formal e pode

ter diferentes alcances. Primeiro, o acordo constitucional que estabelece para o Estado e para os indivíduos a estrutura da política. Segundo, a delegação de poder dos cidadãos para seus representantes responsáveis pelas decisões na formulação das políticas de Estado, estabelecida numa relação vertical entre governantes e governados.

Além dessa, existe uma relação horizontal entre os diferentes atores envolvidos no processo: se forem atores governamentais, as relações ocorrem pela existência de poderes distintos, Executivos, Legislativo e Judiciário. Entretanto, na arquitetura federativa brasileira, essas relações se evidenciam nas três esferas federativas e obedecem, em algumas situações, a uma hierarquia decisória. Uma tomada de decisão em nível de Nação pode definir a linha de decisões nas demais esferas. Há, contudo, relações com atores não governamentais, com atores da sociedade, que localizam-se no campo da ação dos movimentos sociais, entidades de classes ou grupos de interesse privados, dentre outros.

A divisão institucional de responsabilidades entre as três esferas de governo, no Brasil, assim como a soberania compartilhada característica do regime federativo são condicionantes da circulação de idéias e proposições que se apresentam ao processo decisório. Da mesma forma, a participação efetiva de movimentos sociais garante uma maior proximidade entre os detentores do poder e os beneficiados pelas políticas.

No entanto, a complexidade das relações nos regimes democráticos envolve articular fatores de significativa importância no processo político. Aqui cabe destacar o jogo político que permeia uma tomada de decisão e a competição entre poderes e governos, nacional e subnacionais, na formulação da política. Todavia, o equilíbrio democrático é garantido por alguns elementos presentes no processo e que garantem o funcionamento do regime tais como a realização de eleições periódicas, as regras pré-estabelecidas do jogo político e os direitos civis garantidos constitucionalmente.

É importante a apropriação de três dimensões do processo da política que compõem o jogo político. A literatura nesta área utiliza usualmente os conceitos *de polity, politics e policy* para distinguir o alcance dessas dimensões.

Sinteticamente, a *Polity* está relacionada com a estrutura constitucional do Estado e define as condições do jogo político. *Politics* é o jogo propriamente dito, as relações políticas. *Policy* é a decisão tomada, ou seja, é a política pública, que decorre do desfecho de conflitos, negociações e acordos entre os atores dos diversos âmbitos de decisão da *polity*. O quadro a seguir, elaborado por Couto (2001, p. 34) resume características das três dimensões.

Quadro 1 – Natureza das dimensões ideais do processo político democrático

Dimensão	Natureza	Denominação	Característica formal	Característica substantiva
Normatividade Constitucional	Regras gerais do jogo político (Estrutura)	<i>Polity</i>	Pacto entre os diversos atores políticos	Generalidade
Embates e Coalizões Políticas	Jogo Político	<i>Politics</i>	Relacionamento dinâmico entre os atores políticos	Conflito e/ou cooperação
Normatividade Governamental	Resultados do Jogo Político (Conjuntura)	<i>Policy</i>	Vitória/Derrota de diferentes atores políticos	Especificidade

Nota: quadro retirado de Couto, (2001)

A estrutura estatal representada pela *polity* resulta de decisões de caráter soberano, acordadas através de pacto entre os atores envolvidos. Mudanças constitucionais são precedidas da percepção de ineficiência na aplicabilidade na *policies* e constituem-se num novo e complexo processo de pacto para as mudanças constitucionais. As *policies* podem ser consideradas como plano de governo. Sua mudança depende de quem ocupa o poder naquele momento, nem sempre é resultado de pactos, sendo muitas vezes resultado de imposição de grupo majoritário sobre os minoritários.

É importante a distinção entre as dimensões *polity e policy* enquanto dispositivos normativos para melhor compreensão dos processos políticos nos regimes democráticos.

Na primeira dimensão (*polity*), os dispositivos constitucionais, para sofrerem mudanças necessitam de consensos amplos e sua modificação transcorre de modo mais rigoroso em relação aos prazos e quoruns, ficando sujeitos, inclusive, à vedação total, sendo exigido novo processo constituinte para modificá-lo. Na segunda dimensão (*policy*) os dispositivos fazem parte da normatividade governamental e estão sujeitos as alternâncias de grupos que ocupam o poder. Tem menor rigor nos processos de mudanças (Couto e Arantes, 2002).

Para Couto e Arantes (2002) as *polities* “caracterizam-se por uma maior *generalidade*, definindo os pressupostos básicos do jogo político, assim como os *limites* deste e de seus resultados”. Para os autores, a exigência de consensos amplos evitaria ou dificultaria que uma constituição que tem caráter permanente representasse interesses isolados de minorias. Afirmam também que

A pactuação consensual de princípios constitucionais implica na normatização apenas dos interesses comuns aos diversos setores da sociedade, ou, no máximo, daqueles interesses particulares inegociáveis, sem cuja garantia o convívio pacífico e a competição política leal entre os diversos setores sociais e políticos seriam ameaçados. (Couto e Arantes, 2002, p.4)

Por outro lado, a *polity* age na conjuntura e podem resultar das disputas no jogo político democrático. Para Couto e Arantes (2002)

É da natureza do próprio jogo democrático o perde-ganha político, ora um grupo obtém o controle sobre os postos capazes de processar decisões governamentais, ora outro. [...]Se a alternância de grupos (partidos) no governo é uma condição do regime democrático, a variação das políticas públicas (*policies*) é uma consequência prática inevitável (e desejável) desse princípio. (Couto e Arantes, 2002, p. 5).

Os autores citados consideram fora da *polity* os dispositivos constitucionais muito específicos. E, mesmo julgando difícil essa distinção, sugerem que “são específicos os derivados dos princípios constitucionais superiores, mas cujo conteúdo pode sofrer alterações sem que isto ponha em risco os dispositivos mais amplos dos quais esses artigos estão abrigados”. Para Couto e Arantes, a Emenda Constitucional EC14/96, referente ao

financiamento da educação, apresenta características de *policy* de conteúdo específico da área de política social e, no entanto, está elevada à categoria de *polity*.

Contudo, embora o autor considere as políticas sociais de modo geral como programas de governos que muitas vezes são indevidamente constitucionalizados, é necessária uma reflexão sobre se de fato toda política social se trata de programa de governo e que, portanto, não poderia ser conteúdo da Carta Constitucional. Vejamos então o caso do financiamento da educação básica na CF de 1988.

Uma das grandes virtudes dessa Carta é a garantia de recursos protegidos para determinadas áreas sociais, como a saúde e a educação, mediante a vinculação. No entanto, a vinculação da receita de impostos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) não definiu dispositivo ou mecanismo de utilização desses recursos que assegurassem a efetiva aplicação prevista constitucionalmente sem o risco de evasão para outras finalidades. E, ainda, em muitos casos a vinculação não foi suficiente para dar conta das demandas educacionais, considerando que quando uma unidade federativa tem a arrecadação de impostos baixa, fica prejudicado no atendimento à sua população, enquanto outro com arrecadação significativa têm condições de dar um atendimento mais qualificado.

Hoje podemos afirmar que o FUNDEF contribuiu com a redução das desigualdades de capacidade de financiamento da educação, pelos menos dentro de um mesmo estado. E, mesmo com as (justas) críticas à complementação dada pela União aos estados mais pobres, houve significativa melhora no atendimento da demanda educacional de modo geral. Como isto se constituiria numa federação com extremas diferenças regionais e locais e sem a disponibilidade de recursos ideais em cada unidade federativa para resolver tais problemas?

Mendes (2002)⁶ nos apresenta que a vinculação de recursos “é um importante instrumento no desenho no federalismo fiscal [...] para as despesas consideradas prioridade

⁶ Estudo feito para o VII Prêmio do Tesouro Nacional – Tópicos especiais de Finanças Públicas: Federalismo Fiscal. Título: A eficácia da vinculação de recursos no federalismo brasileiro: O caso do FUNDEF.

nacional, geradoras de externalidades positivas⁷ e cujas necessidades transcendem as preferências locais”. No entanto, o autor adverte que as mesmas ainda precisam ser exploradas e aperfeiçoadas. Defende que “o direcionamento de parte desses recursos para um sistema bem concebido de transferências vinculadas é uma forma de aumentar a eficiência alocativa dos recursos públicos”. Considera que esta foi uma contribuição importante do FUNDEF.

Farenzena (2006b, p. 5) argumenta que

“o FUNDEB, dada a organização federativa do país, precisa ser consagrado na Constituição Federal, é decisão de caráter soberano; se aprovado, transcenderá mandatos governamentais.[...] dada a organização federativa do país e as competências das três esferas de governo para com a educação, dificilmente poderíamos ter um FUNDEB, assim como dificilmente teríamos hoje um FUNDEF, sem essa elevação da *policy* ao estatuto da *polity*”.

Respondendo à questão anterior, e com os argumentos brevemente descritos, é possível afirmar que a política de fundos pode representar a possibilidade da redução das desigualdades educacionais e que, portanto, para ser plenamente assegurada deve ser constitucionalizada, no que concordo plenamente.

1.2.2 – As abordagens teóricas e os processos da política

Na análise de políticas públicas, as perspectivas teóricas procuram dar conta de explicar os processos da política e, neste caso, da formulação de políticas. Diferem entre si pela maneira de olhar o Estado. É pertinente situar brevemente algumas delas a seguir.

Na visão *pluralista*, o Estado é resultado de processos sociais, isto é, o Estado é resultado das interações entre grupos formados livremente, a sociedade é plural e organiza-se em torno de idéias. Para os pluralistas a política é o resultado das diferentes pressões exercidas

⁷ Reduzem as opções de escolhas individuais de governos subnacionais, em nome de um aumento do bem estar de toda a federação. (Mendes, 2002)

pelos grupos formados e “o estado é uma arena desprovida de conteúdo, a ser ocupada por diversos grupos de interesse em constantes disputas” (Dahl, 1982, apud Lotta, 2003, p.3).

No marxismo seguindo uma visão mais tradicional, mesmo com um olhar societário de Estado, este é o resultado do desenvolvimento de forças produtivas. É um estado burguês que defende os interesses do capital, com o intuito de manter a dominação da burguesia sobre o proletariado. Entretanto, numa visão mais atual, o caráter contraditório e de mediação da ação estatal sob o capitalismo, dado pela necessidade de gerenciar o capital social visando, complementarmente, a legitimação e a garantia da acumulação privada (O’Connor, 1985), pode explicar que a o capital social garante a acumulação que, por sua vez, aumenta as demandas sociais.

A abordagem *neo-institucionalista*, diferente das duas abordagens anteriores, analisa as instituições e não a sociedade. Considera as instituições fator de ordem essencial no desenvolvimento das políticas públicas; são elas que moldam as ações dos indivíduos dentro de normas, buscando a maximização dos resultados. Considera a política como a interpretação do mundo. Podemos identificar três vertentes dentro do neo-institucionalismo: a histórica, a sociológica e a da escolha racional.

O neo-institucionalismo histórico tem papel importante no processo decisório como resultado do conjunto de regras, papéis, idéias e práticas construídas e aceitas socialmente e que respeitam o processo histórico de cada país (Souza, 2006). Para a autora a contribuição do neo-nstitucionlismo é importante porque

a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas. Essa luta é mediada por instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em vez de outros, embora as instituições sozinhas não façam todos os papéis - há também interesses, como nos diz a teoria da escolha racional, idéias, como enfatizam o institucionalismo histórico e o estrutural, e a história, como afirma o institucionalismo histórico. (Souza, 2006, p. 15)

Em parte é nessa compreensão que transcorre a análise dessa dissertação, considerando o papel das instituições, dos grupos envolvidos e afetados pela política anteriormente implementada e pela política que irá substituí-la. Ao mesmo tempo, traduz a complexidade de se realizar análise de formulação de uma política pública que comporta diferentes olhares e depende de fatores estáveis e instáveis neste processo.

Uma possibilidade de análise da política educacional é a utilização do modelo analítico do Ciclo da Política Pública constituído por diversos estágios desde a formação da agenda.

A definição da agenda ocorre quando o problema é reconhecido e é assumida a necessidade de que algo deve ser feito para solucioná-lo. Seguida pela identificação de alternativas que posteriormente são avaliadas e quando são selecionadas as opções de política a ser formulada e implementada. Quando implementadas ficam sujeitas a avaliação que vai definir sobre sua continuidade, reformulação ou extinção.

Para Souza (2006) “alguns caminhos dessa linha focalizam mais os participantes do processo decisório e outros o próprio processo”. Acrescenta que os participantes são classificados em visíveis, aqueles que definem a agenda e, invisíveis, aqueles que definem as alternativas.

Contudo, novas perspectivas teóricas têm se preocupado com a dimensão *cognitiva* dos processos da política buscando valorizar o papel das idéias, de crenças e do conhecimento. É a aprendizagem política (*policy learning*).

Segundo Muller (2002, p.45), “a abordagem cognitiva se esforça para apreender as políticas públicas como matrizes cognitivas e normativas, constituindo sistemas de interpretação do real, no interior dos quais os diferentes atores públicos e privados poderão inscrever sua ação”.

a abordagem cognitiva [...] repousa sobre a idéia que uma política pública opera como um vasto processo de interpretação do mundo, ao longo do qual, pouco a pouco, uma visão do mundo vai impor-se, vai ser aceita, depois de reconhecida como ‘verdadeira’

pela maioria dos atores do setor, porque ela permite aos atores compreender as transformações de seu contexto, oferecendo-lhes um conjunto de relações e de interpretações causais que lhe permitem decodificar, decifrar os acontecimentos com os quais eles são confrontados (Muller, 2002, p.51).

As perspectivas cognitivas surgem nos anos 1980 e dizem respeito, principalmente, a paradigmas (estudos de Hall, 1993), *multiple streams* (de Kingdon, 1984) e *advocacy coalition* (Sabatier e Jenkins-Smith, 1987), dentre outros.

Apesar de não ter sido por mim realizado um estudo mais aprofundado deste campo, alguns fatores da ACF serviram de base para este estudo.

A ACF foi desenvolvida por Sabatier e Jenkins-Smith a partir de 1987. Tem como matriz o sistema de crenças e procura analisar as mudanças ocorridas na política num determinado espaço de tempo.

Embora o modelo tenha sido idealizado desde os anos oitenta, existe pouca, ou nenhuma, literatura significativa traduzida para nossa língua. Em trabalho recente Martín⁸ (2005) apresenta os principais aspectos da teoria.

O modelo foi idealizado por Paul Sabatier por volta dos anos oitenta e posteriormente desenvolvido juntamente com Jenkins-Smith e, segundo Martín (2005), foi aperfeiçoado graças às inúmeras aplicações empíricas de outros investigadores. Busca explicar como ocorrem as mudanças na política pública e centra-se no papel que podem ocupar os aspectos cognitivos do processo: as idéias, as crenças, os valores, a aprendizagem, o conhecimento, etc.

Esta especial preocupação com os aspectos que vão além das relações de poder e dos conflitos de interesses situa a ACF entre os trabalhos sobre políticas públicas mais recentes e prometedores. Diante da pergunta do porquê mudam as políticas, têm surgido autores que defendem que as idéias, os valores, as argumentações, ocuparam um espaço muito importante na resposta. O que é interessante é que para os teóricos de política pública o que importa não é apenas que as idéias existam, mas sim verificar se ocupam um papel independente no processo

⁸ Documentos de trabajo Política y Gestión – Universidad Carlos III de Madrid – Las ideas em las políticas públicas: el enfoque de las coaliciones promotoras. Madrid, 3/2005.

da política. As abordagens de políticas públicas que seguem esta linha perguntam até que ponto as idéias trazidas pelos atores da esfera política são a principal razão da mudança ou da sua estabilidade e pressupõem que existem certas políticas porque existe um curso de ações para influenciar as decisões políticas sobre elas. ACF é interessante, na medida em que mostra o mundo das idéias, também denominado de sistemas de crenças e de aprendizagem, e proporciona uma metodologia que permite contrastar empiricamente o papel que ocupam, isto é, permite afirmar e reconhecer que o papel ocupado pelos elementos cognitivos pode ser importante instrumento de uma política embora não suficiente para mudanças maiores.

Apesar de considerar a aprendizagem conduzida por política importante, o modelo admite que as mudanças centrais resultem de fatores não cognitivos, externos ao subsistema, tais como as condições macro-econômicas ou novas coalizões de governo, por exemplo. Pressupõe, ainda, que esta aprendizagem é instrumental, isto é, que as coalizões buscam compreender melhor o mundo para promover seus objetivos políticos e por isto resistirão às informações que os invalidem ou os tornem não-realizáveis. Utilizarão análises que reforcem essas crenças ou que ataquem seus opositores.

No entanto, a aprendizagem não é a única premissa importante do modelo. A ACF é importante para a análise de política pública, em particular, e para a ciência, em geral, porque oferece um marco teórico eficaz para avançar na compreensão da legitimidade dos processos de política pública. Isto é, o tratamento dado às idéias se insere em um marco que busca explicar o processo da política pública em sua totalidade.

Tem como premissas compreender o processo da mudança da política e o papel da aprendizagem política num determinado espaço de tempo (uma década pelo menos), pensar o processo de mudança no decorrer do tempo através de subsistemas, isto é, da interação de atores de diferentes instituições que buscam influenciar decisões de governo numa determinada área da política e, ainda, incluir uma dimensão intragovernamental, isto é, a análise deve

envolver todos os níveis do governo com influência política, agregados em coalizões de intercessão, e, ainda, conceituar as políticas públicas como sistemas de crenças. Neste último caso parte-se da idéia de que, pelo menos em parte, os atores se envolvem na política para impor suas crenças e valores.

A abordagem permite examinar como as informações são usadas pelas diferentes coalizões em diferentes momentos. Possibilita analisar a natureza cíclica e interativa da tomada de decisão. Analisa a mudança da política em função das interações que ocorrem dentro das coalizões, interpretando-a como uma função tanto da disputa no interior do subsistema como de eventos externos (Faria, 2003). Parte da hipótese de que surgem mudanças com a intercessão com agentes externos.

A aprendizagem envolve *feedback* interno entre coalizões, conhecimento do problema e de fatores que afetam a integração desse conhecimento com as suposições causais que abrangem as crenças/valores das coalizões.

No caso da (re) formulação da política de financiamento da educação básica, especificamente falando, a criação do FUNDEB, o objetivo foi analisar a política redistributiva de recursos vinculados da educação olhando as mudanças desde a criação do FUNDEF, instituído pela EC nº. 14/1996, até a apresentação da Proposta de Emenda Constitucional para cria o FUNDEB, em 14 de junho de 2005.

1.3 – Procedimentos metodológicos

Para alcançar os objetivos foram analisados os posicionamentos de atores institucionais, do Executivo Federal⁹, da representação dos estados, através do Conselho Nacional de

⁹ Justificando que o Executivo Federal aqui esta representado pelo MEC. Embora reconheça a importância do Ministério da Fazenda no processo decisório, avaliei que não seria possível a inclusão de depoimentos desse Ministério, especialmente pelas dificuldades de mapear quem seriam os informantes-chave e até que ponto esses expressaria as posições hegemônicas dentro do órgão.

Secretários de Educação – CONSED, da representação dos municípios, através da União Nacional dos Dirigentes Municipais de educação – UNDIME - e da Confederação Nacional dos Municípios CNM. A representação da sociedade civil foi contemplada com a análise das posições da CNTE, cuja atuação emergiu como central na proposição do FUNDEB. A pesquisa envolveu análise documental, entrevistas e observação, como procedimentos metodológicos.

A análise documental traduziu-se na leitura e releitura dos posicionamentos oficiais e públicos dos atores envolvidos, através de suas representações governamentais e não governamental, a respeito da Proposta de Emenda Constitucional 415/2005, através de publicações em jornais e revistas e depoimentos em eventos públicos. Foram consultados e analisados dispositivos e documentos dos atores institucionais referente ao financiamento da educação constantes na Constituição Federal de 1988, consolidada, em especial a EC nº.14/1996, na LDB (Lei 9394/1996), na Proposta de Emenda Constitucional 415/2005, do Executivo Federal, na Proposta de Emenda Constitucional 536/96 e demais PECs apensadas na Câmara Federal, na Lei que regulamenta o FUNDEF (Lei 9424/1996), na Proposta de Emenda Constitucional 112/1999, apresentada pela bancada do Partido dos Trabalhadores, na ocasião.

Por tratar-se da análise da mudança da política de FUNDEF para FUNDEB, foram pesquisados os seguintes documentos: FUNDEF- Relatório Sintético – 1998-2002. Diretrizes do Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores e Programa de Campanha de 2002, especialmente o documento “Uma escola do Tamanho do Brasil” e o artigo “O PT e o FUNDEF”, de Maria José Lima.

As entrevistas foram realizadas com representantes do Executivo Federal, CONSED, UNDIME, CNM e CNTE.

Foram entrevistados José Fortunati, vice-presidente do CONSED, gestão 2003/2004, Paulo Ziulkoski, Presidente da CNM, Juçara Dutra Vieira, Presidente da CNTE e Francisco das Chagas Fernandes, Secretário de Educação Básica do MEC. Também foram consideradas

entrevistas à imprensa oficial dada pelo Ministro Tarso Genro e a Audiência Pública com Ministro da Educação Fernando Haddad, na Comissão de Educação da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

Além disso, foram considerados meus apontamentos de observações realizadas em fóruns de discussão sobre o tema.

Os documentos e entrevistas foram submetidos à análise de conteúdo como técnica para análise dos resultados finais, pois a mesma permite prover o conhecimento a partir dos dados analisados. De acordo com Bardin (1977) trata-se de:

“um conjunto de técnica de análise das comunicações que, através de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, visa obter indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimento relativo às condições de produção e de recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (Bardin,1996,p.47).”

Foram definidos como categorias de análise: os paradigmas (sistemas de crenças), as estratégias (e barganhas), a abrangência da política, os fatores estáveis e os fatores dinâmicos que influenciaram os posicionamentos. Nas conclusões finais da pesquisa será elaborado quadro síntese do posicionamento das instituições analisadas considerando as seguintes categorias; paradigmas, estratégias e abrangências.

De acordo com Sabatier, o modelo geral para análise da mudança da política concentra-se nas coalizões concorrentes dentro de um mesmo subsistema. Os atores envolvidos na política são agrupados em coalizões que compartilham de mesmas crenças normativas.

As coalizões foram definidas considerando os interesses dos atores institucionais enquanto entes federados, para os atores governamentais, sendo que, o Executivo Federal, embora componha uma coalizão com interesses próprios, isto é, a da coalizão dominante¹⁰, em certos momentos serviu de mediadora nas situações em que as estratégias das demais coalizões

¹⁰ Coalizão que ocupa o núcleo central do processo decisório na formulação da proposta. A ela cabe o texto final, mesmo considerando as proposições das demais coalizões.

governamentais (estados e municípios) foram conflitantes. Isto se deu principalmente na mediação entre governos estaduais e municipais, quanto à definição das etapas a serem incluídas e os recursos disponibilizados. A coalizão não governamental, como já foi dito, constituiu-se pelos representantes da CNTE. A escolha se deve a importante participação da instituição no processo de formulação de políticas para o financiamento da educação desde a criação do FUNDEF. A CNTE não representa os interesses das demais representações da sociedade civil. Reitero que sua inclusão se deve a evidente influência da instituição no processo de formulação de política para o financiamento da educação básica. De modo geral suas reivindicações e lutas refletem os mesmos interesses das demais representações da sociedade civil que também fizeram parte deste processo.

A abordagem pressupõe a existência de um mediador (grupo de atores) com o compromisso de reduzir os conflitos entre as coalizões. Em alguns momentos o MEC assumiu este papel, em outros o Congresso atuou neste papel, mas a atuação do Congresso extrapola os adjetivos dessa dissertação.

É oportuno registrar que as políticas (sociais) públicas, independente da área social a ser beneficiada, são afetadas (internamente) pela política econômica do governo e dependem da disponibilização de recursos financeiros do subsistema financeiro para sua efetivação.

CAPÍTULO 2 - ENCANTOS E DESENCANTOS - UMA TRAJETÓRIA DO FINANCIAMENTO PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA

Para auxiliar na compreensão das mudanças na política de financiamento da educação brasileira da última década apresento neste capítulo, inicialmente, aspectos sócio-político-econômicos no contexto mundial e nacional entendidos como elementos essenciais que condicionam ou delimitam as decisões e ações da política de financiamento da educação. O capítulo traz também um balanço histórico das vinculações constitucionais até 1969 e o ordenamento constitucional-legal da educação a partir da Constituição Federal de 1988.

2.1 - O Cenário Mundial

O contexto mundial de crise econômica generalizada a partir do final dos anos 1970 exigiu dos países centrais medidas de ajuste econômico para a retomada do crescimento e queda da inflação. A aplicação de políticas do ideário neoliberal foi uma das saídas encontradas para minimizar a crise de acumulação e contribuiu para a concepção de uma ideologia e de práticas de redefinição do papel e, conseqüentemente, dos modos de atuação e atribuições do Estado, incluindo-se aí as relações internacionais e as relações intra-estatais e do Estado com a sociedade. As propostas ou as práticas redefinem, também, a esfera privada da produção e/ou circulação de mercadorias e recursos, assim como a natureza e dimensões do associativismo “civil”. Essas reconfigurações têm importantes variações, a depender dos próprios contextos nacionais. Foi muito difundido certo consenso de que era necessário romper o Estado de bem-estar-social e tomar medidas para a aceleração da economia globalizada, a desregulação econômica e a redução do tamanho da máquina estatal. A hegemonia desse ideário influencia a economia dos países centrais e dos periféricos, incluídos nesses últimos os da América Latina.

Com a crise mundial que sucedeu o período “áureo” do pós-Segunda Guerra, no início da década de 1970, o mundo capitalista enfrenta um período de profunda recessão, com baixas taxas de crescimento econômico e altas taxas de inflação.

Fiori (1995) destaca que “a perda de poder norte-americano de ordenação monetária e de organização militar do mundo capitalista foi vista por muitos como o início da crise da hegemonia sobre o que se constituiu a ordem mundial pós-Segunda-Guerra-Mundial”. Isto se deve principalmente à derrota dos Estados Unidos no Vietnã, o embargo do petróleo pelos árabes e a falta de controle sobre os movimentos de contestação nos países periféricos.

Para Fiori, esta foi a década da crise nos países centrais e que exigiu a implantação de novas medidas para o ajuste econômico das nações capitalistas. Por outro lado, era entendido como necessário romper com o Estado de bem-estar-social¹¹, que assumia proporções universais dando cada vez mais espaço ao intervencionismo estatal.

Foi crescente a adesão às idéias voltadas para a limitação da participação do cidadão e para a redução do intervencionismo estatal em troca da regulação do estado e distribuição das políticas sociais, naquele período. Era o fim da tese que se poderia compatibilizar crescimento econômico capitalista com aumento das igualdades sociais e preservação da liberdade democrática (Fiori, 1995).

Para isto, era necessário um Estado forte na capacidade de romper com o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas com pouco investimento na área social (Anderson, 1995). A partir dos anos 1980 um novo ideário ganha terreno para combater o Estado de bem-estar-social. Estavam sendo implantadas, no mundo capitalista avançado, políticas fundadas em ideários neoliberais, visando a aceleração da economia, a desregulação e a redução ou reconfiguração do papel e das esferas de atuação do Estado.

¹¹“... representa um pacto social entre o trabalho e o capital [...] constitui uma formação de governo na qual os cidadãos podem aspirar níveis mínimos de bem-estar-social, incluindo educação, saúde, seguridade social, salário e moradia, como um direito do cidadão”. (Torres, 2002)

Na Inglaterra, no governo de Margareth Thatcher, temos o início da era neoliberal nos países centrais, seguido pelos Estados Unidos, com o governo de Ronald Reagan e pela Alemanha, com Kohl.

Os governos neoliberais propõem noções de mercados abertos e tratados de livre comércio, redução do setor público e diminuição do intervencionismo estatal na economia e na regulação do mercado, políticas associadas aos programas de ajustes estruturais recomendados pelo Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e outras organizações financeiras ou multilaterais (Torres, 2002).

Juntamente com as medidas econômicas, havia a necessidade de combater o comunismo, especialmente representado pela União Soviética. Neste período, os Estados Unidos investem pesado em armamento nuclear visando o fortalecimento das defesas na Europa Ocidental.

Para Anderson (1995) a instalação neoliberal na Europa se deu, basicamente, pela elevação das taxas de juros, redução de juros sobre rendimentos altos, desemprego e cortes nos gastos sociais. No entanto, nos Estados Unidos, estava mais voltada para a competição militar com a União Soviética e envolveu gastos militares que geraram déficit público significativos, além da redução dos juros para os ricos. Entretanto, Anderson pondera que, de modo geral, alguns governos de direita europeus praticaram um neoliberalismo mais cauteloso e matizado que as potências anglo-saxônicas e mantiveram a disciplina orçamentária e reformas fiscais mais do que os cortes de gastos sociais ou enfrentamento com sindicatos.

Apesar da resistência de alguns países na Europa, como por exemplo, o governo Mitterrand¹², o neoliberalismo foi ganhando terreno. Poucos, como a Grécia e a Áustria resistiram, no período, à onda neoliberal.

¹²Mitterrand propôs uma política de deflação, emprego e proteção social em plena era neoliberal, a exemplo da social-democracia do sul da Europa e do pós-guerra no norte do continente nos anos de ouro, no entanto não obteve êxito (Anderson, 1995).

O sucesso de políticas neoliberais na década de 1980 foi evidente em relação às prioridades de deter a inflação, que na Europa caiu de 8,8% para 5,2% entre os anos 1970 e 1980; os índices continuam em queda nos anos 1990. Também houve êxito na deflação, na recuperação dos lucros, na tributação de salários, na redução de gastos públicos, concebidos como necessários para uma economia de mercado, voltada exclusivamente aos objetivos da lucratividade e competitividade.

Entretanto, Anderson destaca que isto não representou a reanimação do capitalismo avançado mundial, das taxas altas de crescimento, objetivos importantes do ideário, e afirma,

...a desregulamentação financeira, que foi um elemento tão importante do programa neoliberal, criou condições muito mais propícias para a inversão especulativa do que produtiva. Durante os anos 80 aconteceu uma verdadeira explosão dos mercados de câmbio internacionais, cujas transações, puramente monetárias, acabaram por diminuir o comércio mundial de mercadorias reais (Anderson, 1995, p.16).

Além disso, o Estado de bem-estar-social não diminuiu muito nos países centrais do capitalismo. Uma das razões é de que o gasto social com desemprego e previdenciário era elevado; outra razão é o fato de que o programa neoliberal é mais propício a especulações do que à produção.

Contudo, não se pode afirmar que tenha havido um movimento forte em reação ao neoliberalismo ou que ele tenha se esgotado. Ao contrário, se expande pelo continente latino americano, que já tinha registrado a primeira experiência neoliberal contemporânea, uma década antes da Inglaterra. No Chile, após a queda de Allende, o governo de Pinochet, através de repressão, imprime medidas de desemprego em massa e privatizações. A Argentina (1989), a Venezuela (1989) e a Bolívia (1985) seguiram, com as devidas peculiaridades de cada país, a linha neoliberal.

Anderson considera que um balanço do ideário neoliberal só pode ser feito provisoriamente, considerando os paradoxos de seus resultados e os diferentes impactos em cada economia.

Contudo, é importante lembrar que o sucesso ideológico e político são maiores que o econômico. Sader destaca:

O neoliberalismo sobrevive a si mesmo pela incapacidade da esquerda, até aqui, em propor formas hegemônicas alternativas para sua superação. Que articulem crise fiscal do Estado com um projeto de socialização do poder, que desarticule ao mesmo tempo as bases da legitimação do neoliberalismo, entre as quais se situa, prioritariamente, a passividade, a despolitização, a desagregação social. (Sader, 1995, p, 37).

2.2 – Cenário brasileiro

O ingresso do Brasil nas políticas neoliberais no início dos anos 1990 é referido como tardio e periférico. A estrutura do país, na transição democrática, é caracterizada pela injustiça social histórica, além dos contextos de moeda instável, subordinação monetária internacional e recessão. As políticas de ajuste surgem como saída para o chamado esgotamento do Estado Nacional-Desenvolvimentista¹³, para o endividamento interno e externo do país e para a hiperinflação. A fragmentação política da transição, e as conseqüentes dificuldades de formação de coalizões políticas mais estáveis, ou articuladas por mínimos consensos de projetos de desenvolvimento nacional, caracterizaram um tempo de políticas mais pontuais:

Os pactos de origem da transição brasileira indicam que os partidos que inicialmente formaram a coalizão governista (PMDB e PFL) estavam mais interessados em chegar aos *loci* de decisão do Estado para controlá-los do que em competir por concepções distintas sobre o papel do Estado e da própria atividade pública (MOISÉS, 1989, p. 150).

Para Oliveira (1995) foi a ditadura que começou o processo de dilapidação do Estado brasileiro, que prosseguiu sem interrupções no mandato de José Sarney¹⁴. No entanto foi no

¹³ Caracterizado pela promoção do crescimento econômico através da produção, políticas comerciais protecionistas, regulação e intervencionismo estatal.

¹⁴ Primeiro presidente não militar após período da ditadura que assumiu devido à morte de Tancredo Neves.

governo de Fernando Collor de Mello que teve início de fato a implantação de políticas de cunho neoliberal. Oliveira completa

A Eleição de Collor deu-se neste clima, no terreno fértil onde a dilapidação do Estado preparou o terreno para um desespero popular, que via no Estado desperdiçador, que Collor simbolizou com os marajás, o bode expiatório da má distribuição de renda, da situação depredada da saúde, da educação e de todas as políticas sociais (Oliveira, 1995, p.25).

O mandato de Collor de Mello foi curto e o plano de reformas foi se efetivando de forma mais lenta no governo de Itamar Franco, porém, foi o Plano Real, que alavancou a candidatura de Fernando Henrique Cardoso, que fecundou o terreno para um projeto mais extenso de reformas a partir de 1995.

Em relação à educação, viviam-se, neste período, os reflexos da Conferência Mundial de Educação para todos, realizada na Tailândia, em 1990. Evento coordenado pelo Banco Mundial, UNESCO, UNICEF e PNUD, formulou novas orientações internacionais para a educação básica, entendida como a “educação elementar”, que no Brasil corresponde ao ensino fundamental. Tinha entre os objetivos promover a educação básica para todos e a erradicação do analfabetismo.

As políticas educacionais implementadas a partir daí, no Brasil, foram pautadas nas metas acordadas entre os países, embora tenham sido essas em parte retraduzidas com base nos diagnósticos e “remédios” postulados pelo Banco Mundial (Torres, 2001). O Plano Decenal de Educação para Todos, de 1993, assim como eventos e documentos desse período¹⁵ revela o compromisso do então Ministro da Educação, Murílio Hingel e de setores governamentais e não governamentais, com os acordos da Conferência, embora tenham sido bastante marcados por uma “tradução” influenciada por um processo de ampla negociação política com entidades da sociedade civil, em especial o movimento docente (Farenzena, 2001).

¹⁵ Conferência Mundial Sobre Educação para Todos (1993-Tailândia), Declaração Mundial Sobre Educação para Todos- Satisfação das Necessidade Básicas para Aprendizagem, Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação, Compromisso Nacional de Educação para Todos.

No Brasil, o processo de transição para a redemocratização acelerou-se com a saturação do regime militar e o aumento da dívida externa. As eleições diretas de 1982, para governadores, as intensas mobilizações dos grupos sociais e a realização da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988), assim como a promulgação da Constituição de 1988 introduziram possibilidades de transformações no conteúdo das políticas públicas. Encerrava-se o ciclo do estado centralizador, com o fortalecimento das instituições representadas pelos poderes e governos subnacionais, assim como de segmentos da sociedade civil. Nas palavras de Fiori (1995), a nova Carta representou um primeiro passo, consagrando um novo regime político e profundas transformações nas relações internas entre várias instâncias e dimensões do Estado, o que significa uma ampla reforma do setor público, incluindo o pacto federativo e mudanças nas áreas sociais.

O processo de redemocratização do país foi berço do novo federalismo brasileiro. Após as eleições para governador de 1982, reuniram-se sob comando dos governadores eleitos de oposição ao regime autoritário, os movimentos sociais em torno da campanha *Diretas já* e fim do regime militar, resultando, contudo, numa meia vitória, com eleição indireta de um presidente civil. A transição política abalou a hierarquia do poder nacional, afetou o relacionamento entre os poderes executivo e legislativo e melhorou a autonomia do Congresso Nacional e dos governos regionais e locais em relação ao Executivo Federal.

A nova Constituição traz mudanças significativas sob o ponto de vista institucional apesar de ser considerada, à época, de certa forma insuficiente quanto às demandas populares¹⁶. Reconhece o país como uma República Federativa¹⁷, estruturada pela união indissolúvel dos estados, municípios e Distrito Federal. Sua dinâmica se faz sob uma idéia genérica de cooperação entre as esferas de governo e abertura para novos atores no processo

¹⁶ Florestan Fernandes utilizou o termo “Constituição inacabada” por avaliar que apesar dos ganhos, estes estavam longe das reivindicações que lhes deram origem.

¹⁷ Aqui se entende *Estado federativo* como a forma de governo dividido verticalmente, de tal modo que diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território (Lijphart, 1999, apud Arretche, 2002, p.28)

decisório. Nos estados federativos, o governo central e os governos locais são tidos como independentes entre si e soberanos em suas respectivas jurisdições (Riker, 1987, apud Arretche, 2002, p. 28).

Podemos destacar a descentralização de várias áreas das políticas públicas, consistindo na distribuição das atribuições do governo central para as demais esferas de governo, transferindo funções que antes eram de sua exclusiva competência. A descentralização consiste, complementarmente, no caso brasileiro, na transferência de atribuições dos estados aos municípios.

O federalismo brasileiro instituído pela CF de 1988 tem características diferenciadas da maioria dos outros modelos de federação, especialmente pelo reconhecimento de três esferas de governo, o que promoveu os municípios, levando-os à condição de ente federado (o que não estava previsto no ordenamento jurídico anterior ao período de redemocratização).

A estrutura federativa vem sendo redesenhada redefinindo as atribuições e modificando o modelo centralizador vigente, principalmente, nos anos 1960 e 1970. A descentralização, eixo importante do federalismo brasileiro, atingiu não somente a área fiscal, mas, também a área administrativa e política do Estado. Os municípios, no plano normativo, deixam de ser simples unidades administrativas e passam a ter função gestora e co-responsável pela ação estatal das políticas públicas, da mesma forma que os estados. Possuem autonomia e responsabilidades antes não existentes, podendo eleger seus governos, legislar em assuntos de sua competência, arrecadar e gerir suas receitas.

Com relação à órbita fiscal, houve aumento das transferências da União para os estados e principalmente para os municípios, estabelecido no novo federalismo fiscal. O art. 23 da atual Constituição incluiu amplas competências concorrentes às esferas de governo que, entre outras, definem a responsabilidade na elaboração e implementação de políticas sociais universais.

Entretanto, a própria CF de 1988 não deixou claro como se daria o equilíbrio federativo da oferta de serviços públicos quando estabeleceu competências concorrentes para as três esferas de governo. Para Arretche

Em Estados federativos, estados e municípios – porque dotados de autonomia política e fiscal – assumem funções de gestão de políticas públicas ou por iniciativa própria, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por expressa imposição constitucional (Arretche, 1999, p.114).

O pacto federativo, mecanismo importante para equacionar os problemas oriundos da cooperação e da competição federativas, diz respeito, entre outros, à divisão de competências e de responsabilidades na oferta de serviços públicos, na representação política e na organização da cooperação entre entes federados; e, também, diz respeito às instâncias responsáveis pela resolução dos conflitos oriundos das divergências na interpretação das leis e da garantia de seu cumprimento. Para Arretche (1999) essa responsabilidade pública pela gestão das políticas sociais passou a ser um dos elementos de barganha federativa, e concluí que:

Dadas as dimensões de pobreza brasileira e, portanto, da população-alvo dos programas sociais, a gestão de políticas sociais em nosso país *tende* a ser simultaneamente cara e inefetiva, na medida em que tende a consumir um elevado volume de recursos e apresentar baixos níveis de proteção efetiva (Arretche, 1999, p. 115).

O relativo alto custo das políticas sociais leva a conflitos e discussões em torno da atribuição de competências entre os entes da federação brasileira, num contexto em que várias áreas das políticas sociais, embora normatizada como áreas de cooperação intergovernamental, foram delimitadas como de administração mais direta de estados e municípios. Este é um ponto delicado, devido às diferenças dos entes federados em relação à capacidade fiscal e à situação sócio-econômica, e, também, devido à crise de financiamento do Estado nacional-desenvolvimentista, na década de 80, quando não foram criados mecanismos que dessem conta de reduzir as desigualdades regionais e locais através das políticas sociais.

As mudanças ocorridas, principalmente na década de 1990, no federalismo brasileiro, constituíram um sistema fiscal que favoreceu de certa forma a transparência sobre a utilização dos recursos públicos. Isto é evidenciado pelos mecanismos de controle fiscal em todas as áreas de prestação de serviços públicos, especialmente naqueles com “verba carimbada”.

Em 2000 foi publicada a Lei nº. 101- Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que estabelece normas para as finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal. Visa principalmente limitar os gastos às receitas, através do planejamento dos orçamentos públicos, o controle do uso do dinheiro público e a transparência da gestão pública. Ficam os gestores sujeitos às penalidades definidas na legislação em caso de não cumprimento dos preceitos desta Lei.

Art. 1º, § 1º. A responsabilidade fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliárias, operações de créditos, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Um dos grandes dilemas da responsabilidade fiscal está relacionado à limitação de gastos com pessoal em, no máximo, 60% (54% executivo e 6% do legislativo) dos gastos dos municípios, estados e União. Esta norma impôs aos governos redução de pessoal e impossibilitou aumentos salariais. Também se pode perguntar da relação entre os limites impostos e a progressão na oferta de serviços terceirizados em várias áreas da administração pública.

Impõe-se, aqui, a necessidade de compatibilização de leis que versam sobre um mesmo tema, como é o caso da Lei 101/2000 (LRF) e da Lei 9424/96 (Lei do FUNDEF), por exemplo. Ao mesmo tempo em que a Lei do FUNDEF estabelece o gasto mínimo de 60% dos recursos do Fundo na remuneração do pessoal do magistério em efetivo exercício de suas atividades,

não é permitido que os gastos com remuneração de pessoal nas administrações da federação ultrapassem os 60% da receita líquida (incluindo o Legislativo), no caso dos municípios. Este aparente conflito ¹⁸ nos critérios dos gastos com pessoal das referidas Leis serviu de justificativa para o descumprimento na aplicação dos recursos destinado à remuneração do magistério ou, por outro lado, do cumprimento do limite máximo com pessoal em algumas administrações nos primeiros anos de implementação do FUNDEF.

No que tange à educação, a Constituição consagra a descentralização da Educação Básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio). A divisão de competências, nesta área, atribui aos municípios a responsabilidade prioritária pela oferta de educação infantil e oferta compartilhada com os estados do ensino fundamental. Os estados, além do ensino fundamental têm responsabilidades prioritárias com a oferta do ensino médio. À União coube a responsabilidade pela manutenção da rede pública federal de ensino e de assistência técnica e financeira aos municípios e estados.

A Constituição estabelece uma vinculação mínima de recursos da receita de impostos para a educação, pela União (18%), estados (25%) e municípios (25%). Esta configuração de descentralização da oferta da educação e de seu financiamento encontra-se em permanente mudança, dados os desafios de equalização fiscal e de oferta entre estados e localidades. Maiores garantias no que diz respeito à aplicação efetiva dos recursos e o exercício das competências de cada nível de governo foram estabelecidos pela LDB, que detalha competências dos entes federados e critérios de redistribuição dos recursos públicos como forma compensatória para reduzir as desigualdades regionais e locais (este ponto será melhor explicitado quando tratarmos do ordenamento constitucional-legal da educação).

¹⁸ Mesmo se tratando de critérios opostos (mínimo e máximo de gastos com pessoal), a base de cálculo é diferente para cada um deles: o mínimo de 60% do FUNDEF é calculado sobre as receitas do Fundo que se destina exclusivamente aos profissionais do magistério em efetivo exercício, enquanto os 60% da LRF é calculado sobre o total das Receitas Correntes Líquidas do Município, o que é perfeitamente compatível.

É importante ainda destacar que a descentralização fiscal representada pelo escopo das receitas próprias de cada governo, parte das quais é vinculada à educação, e pelas transferências compulsórias a ou entre governos subnacionais, bem como a descentralização das competências, delimitam as possibilidades da gestão cooperada da educação na federação brasileira.

Uma significativa parcela do financiamento dos serviços que garantem a efetivação dos direitos sociais estabelecidos pela nova Carta foi garantida por mecanismos de vinculações de recursos públicos, como é o caso da educação e, mais recentemente, da saúde, o que causa reações por parte dos grupos que consideraram que essas medidas engessam os orçamentos públicos, dificultando a capacidade de governar. Não tardou para que grupos conservadores, insatisfeitos com a nova estrutura estatal, iniciassem movimentos para retomar questões como essa. O reflexo da política neoliberal internacionalmente instalada, a insatisfação em algumas áreas, assim como as mudanças nas correlações de forças políticas no país foram responsáveis, em parte, pelo debate público da necessidade de modificações da Constituição de 1988, caracterizada como a que sofreu o maior número de emendas até hoje. A PEC do FUNDEB é a 53ª modificação desde 1988.

A falta de articulação das esquerdas e a desmobilização popular permitiram que conquistas afirmadas na Constituição de 1988 fossem alteradas. No campo da educação pode-se citar dois exemplos. Um deles é que o dispositivo constitucional que determinava como uma das garantias do Estado no exercício de seus deveres para com a educação a “progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio” foi alterado para “progressiva universalização do ensino médio gratuito”. Outro exemplo é a subvinculação dos recursos da MDE ao ensino fundamental. No texto original do art. 69 da ADCT podia-se interpretar que a União deveria gastar metade dos 18% da receita vinculada à educação no ensino fundamental e alfabetização. Com a EC14/96, subvinculam-se apenas recursos dos estados e municípios.

Cabe comentar as modificações nos projetos da LDB. Aprovada em 1996, com tramitação iniciada em final de 1988, seu texto “original”, aprovado na comissão de Educação da Câmara em 1990, foi aos poucos se transformando, perdendo pontos importantes das reivindicações históricas dos educadores progressistas, como, por exemplo, o salário-creche, suprimido em determinado momento da tramitação.

As reformas constitucionais e legais buscavam estabelecer novas relações entre o Estado e o mercado e novas relações no mercado e no aparelho de Estado, passíveis de estabelecer uma renovada “governabilidade”, essa última tida como obstaculizada pela incapacidade de investimentos com inflação alta e comprometimento com a dívida externa.

As recentes reformas do Estado brasileiro foram ampliadas nos governos de FHC, entretanto, Collor de Mello introduziu mudanças na estrutura estatal que modificaram significativamente a intervenção do estado na economia. As principais foram a abertura do comércio e a redução do tamanho do Estado com as privatizações.

As Reformas implementadas por FHC envolveram medidas que reorientaram as políticas econômica, administrativa e social para o mercado, ou, pelo menos, para a lógica que rege o mercado. Incluíram a desregulação da economia, as privatizações e as terceirizações, numa proposta de “estado mínimo”, centralizando certas decisões e descentralizando a execução de atribuições estatais. Pressupunha um estado menor, mas forte estruturalmente, administrativamente e estrategicamente. Para implementar seu programa, várias emendas constitucionais foram aprovadas. Muitas delas se relacionavam com a flexibilização do controle estatal sobre áreas antes consideradas estratégicas no campo da ação do estado, como as de energia e telecomunicações.

Para Kugelmas e Sola (2000)

A questão do novo padrão a ser buscado nas relações entre estado e União foi marcada pelas tentativas de reenquadramento destes pelo poder central, em nome da busca de soluções dos desequilíbrios fiscais. Se a partilha tributária se realizara em um momento de notável fraqueza do poder central, seria a capacidade regulatória no campo macroeconômico do governo federal, reforçada pelo êxito do Plano Real que daria os traços definidores da nova etapa. (Kugelmas e Sola, 2000, p. 71).

Segundo os autores, as finanças estaduais foram duramente afetadas de distintas maneiras. A queda da inflação causou estagnação das receitas enquanto as despesas continuavam em crescimento, especialmente despesas de pessoal, resultado dos aumentos salariais concedidos pelos governais que encerravam seus mandatos. Completando o quadro, a política monetária de juros altos agravou a situação dos estados (Kugelmas e Sola 2000).

A solução dado pelo governo federal veio com o programa de apoio aos estados, reestruturando as dívidas estaduais e, para manter a assistência financeira da União deveriam submeter-se a um programa com metas e regras pré-estabelecidas que incluíam redução dos gastos com pessoal, ajuste fiscal e privatizações de empresas estatais, dentre outros.

A área social foi o ponto crítico do governo FHC. O quadro das desigualdades sociais no Brasil não apresentou grandes transformações. O país segue com níveis altos de pobreza e desigualdade social.

O programa do governo apostava na educação como requisito para o exercício da democracia e para o crescimento econômico. No primeiro mandato foi concluída e aprovada a LDB que, juntamente com a EC 14/96, reforçou a prioridade ao ensino fundamental, garantido mais recursos através da instituição do FUNDEF e da subvinulação de 60% da receita vinculada à educação dos estados e municípios. No segundo mandato, ações voltadas aos programas de renda mínima buscavam garantir o acesso e a permanência na escola e são implantadas reformas curriculares da educação básica.

O movimento de redistribuição das matrículas do ensino fundamental e da educação infantil é destaque na educação deste período. A redistribuição de parte dos recursos vinculados dentro de cada estado modificou, em geral, no país, o mapa das matrículas do ensino fundamental ao mesmo tempo em que a (re)definição das prioridades de atuação dos estados e municípios desenhou novo mapa da oferta de educação infantil como é mostrado a seguir.

Tabela 1 - Matrículas na Educação Infantil - por Dependência Administrativa - Brasil - Anos Escolhidos.

Espaço	Total		Estadual		Municipal		Particular	
	Ano	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	Creche
1997	-	4.292.208	-	606.858	-	2.695.893	-	987.432
1999	831.978	4.235.278	16.593	379.802	522.703	2.799.420	292.174	1.054.831
2001	1.093.347	4.818.803	18.292	317.861	663.508	3.275.406	410.661	1.223.907
2003	1.237.558	5.155.676	18.127	302.336	748.707	3.532.969	470.053	1.318.584
2005	1.414.343	5.790.670	17.264	249.001	860.960	4.026.681	535.226	1.513.320
1999/2005	70%	35%	4%	-59%	65%	49%	83%	53%

Fonte: INEP/MEC

Tabela 2 - Matrículas no Ensino Fundamental - por Dependência Administrativa - Brasil - Anos Escolhidos.

Espaço/Ano	Total	Estadual	Municipal	Particular
1997	34.229.388	18.098.544	12.436.528	3.663.747
1999	36.059.742	16.589.455	16.164.369	3.277.347
2001	35.298.089	14.917.534	17.144.853	3.208.286
2003	34.438.749	13.272.739	17.863.888	3.276.125
2005	33.534.561	12.145.494	17.986.570	3.376.769
1999/2005	-2%	-33%	45%	-8%

Fonte: INEP/MEC

A matrícula do ensino fundamental manteve-se praticamente estável neste período, entretanto, há uma significativa redução das matrículas da rede estadual e uma pequena na rede particular. A consequência foi o aumento das matrículas nas redes municipais no país. Cabe destacar que a universalização do acesso nesta etapa foi objetivo perseguido pelas políticas educacionais da CF e da EC 14/96, o que atualmente foi praticamente atingido.

Em relação à educação infantil há um aumento significativo das matrículas nas redes particular, principalmente, e municipal. Em contrapartida, os estados se retiraram desta etapa com impacto mais significativo de 1997 para 1999. No entanto não se pode deixar de lembrar que este aumento de na educação infantil não atende à demanda da população dessa faixa etária. De acordo com o IBGE a população brasileira de zero a três anos em 2000 era de cerca de 13.020.216 e a de quatro a seis anos era de 10.121.197 habitantes, o que demonstra a necessidade urgente da ampliação do acesso nesta etapa.

Possivelmente este movimento é resultado das definições de competências atribuídas aos governos subnacionais em relação à Educação Básica e à política de financiamento com priorização do ensino fundamental.

As reformas implicaram, para áreas sociais, a autonomia financeira e de gestão executiva das ações pelos municípios e estados, enquanto a União mantém o controle através da avaliação dos programas e avaliação institucional na educação e mantém, ainda, uma posição protagônica na formulação política de “entrada”, pela autoridade de definição de diretrizes curriculares e de procedimentos para o desenvolvimento de políticas que contam com a transferência de recursos federais.

Cabe comentar que, com a Constituição de 1988, e mesmo um pouco antes, aumentou o volume de recursos financeiros a serem compulsoriamente transferidos pela União aos estados e municípios. Com as transferências constitucionais, os governos subnacionais fortalecem seu poder e sua capacidade de atuação nas diversas áreas de política social em que são (co) responsáveis. Para compensar a paulatina redução de recursos, causada por essas transferências, no orçamento federal, a União adotou dispositivos compensatórios, como o aumento de arrecadação através de contribuições não compartilhadas com estados e municípios. De outra parte, a desvinculação de parte das receitas da União reduziu o volume de recursos disponíveis para a aplicação nas áreas sociais. Essa desvinculação ocorreu,

principalmente através do Fundo Social de Emergência (FSE) de 1994 -1995, depois veio Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) de 1996-1999 e, finalmente, a Desvinculação de Receitas da União (DRU), desde 2000, prorrogada no governo Lula até 2007.

Embora o programa de governo apresentado na campanha do Presidente Lula priorizasse as áreas sociais, a maioria das políticas e medidas instaladas no governo FHC permanecem, como no caso da DRU. Além disso, permanecem as políticas econômicas que priorizam o superávit primário em detrimento dos investimentos no desenvolvimento e geração de emprego. Também na política tributária há isenção de contribuições sociais para os bancos.

Contudo, programas como o bolsa família injetaram recursos significativos para a população de baixa renda e a PEC do FUNDEB deverá ampliar, ainda que a passos lentos, o volume de recursos da União e a abrangência da divisão de receitas.

2.3 – O financiamento da educação brasileira

Observar as alterações ocorridas na destinação de recursos para a educação no Brasil desde a Nova República é o objetivo principal desta seção. Navegando nas águas agora mansas dos textos constitucionais, procurarei levantar, antes disso, os movimentos estabelecidos quanto à vinculação de recursos e outras fontes para o financiamento da educação brasileira até 1969.

2.3.1. Um balanço das vinculações constitucionais para o financiamento da educação de 1934 a 1969

O movimento estabelecido nas constituições no período referido tem estreita ligação com o período histórico vivido. É nos momentos mais autoritários do País que as vinculações

são retiradas dos textos constitucionais. Entretanto, Melchior (1997), ao tratar desses movimentos, diz que, apesar de alguns percalços, avançou-se em algumas questões de financiamento da educação no Brasil, referindo-se aos resultados obtidos a partir da EC 14/96, da LDB e da Lei do FUNDEF, implementadas, hoje, na educação nacional.

A política de vinculação de receita de impostos para educação, embora instituída oficialmente na Constituição Federal (CF) de 1934, tem origens mais antigas. Iniciou com o subsídio literário, no período colonial. Mais adiante, o Ato Adicional de 1834 representou forte indício da tendência para a descentralização entre as esferas administrativas, uma vez que foram fixadas competências para as Províncias em matéria de educação, mesmo não estabelecendo nenhum novo recurso para a educação. Para Melchior (1981, p.67) “O processo de descentralização iniciado embrionariamente em 1834 pelo Ato Adicional, continua até hoje a ser um sonho: não existe, em termos absolutos, aqui e em país algum”. Para o autor, o que se pode esperar é que graus de descentralização, cada vez maiores, sejam alcançados, como corolário natural de um regime federativo.

No ano de 1882 surge talvez uma das mais importantes proposições de fontes de receitas para financiamento da educação, apresentada por Ruy Barbosa. Segundo Melchior, (1981), Barbosa realizou metuculoso estudo de educação comparada e propôs a criação de fundos escolares para assegurar a instrução em todo império. Mesmo de tamanha importância, a proposta não foi aprovada.

É a partir dos anos 1930, todavia, que as mudanças nas políticas educacionais se relacionam com a vinculação de recursos tributários públicos à esfera da educação escolar.

O ano 1930 é considerado um marco divisório na história do país, marcando o final de um ciclo e o início de outro em relação aos direitos sociais e à economia brasileira. Foi responsável pelo fim da primeira república, caracterizada pela hegemonia das oligarquias regionais, especialmente de São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Houve uma

aceleração nas mudanças sociais e políticas, a consagração do voto feminino e a criação do Ministério do Trabalho, seguida da legislação trabalhista (CLT), em 1945 (Carvalho, 2004).

Por outro lado, para o autor acima citado, a partir deste período há maior complexidade na evolução dos direitos sociais, alternando-se períodos de ditadura e regimes democráticos. Este autor considera que a fase mais revolucionária durou até 1934, quando a assembléia constituinte votou a nova Constituição e elegeu Vargas presidente.

O processo Constituinte de 1933-1934 traz o que Rocha (2001) denomina de ator-político-educacional moderno no contexto daquela Constituinte, referindo-se ao movimento renovador da educação¹⁹. Para ele, “o substrato político da ação renovadora na educação no pós-1930, [...] consistia na insuficiência de implementação de uma educação universal, tanto no acesso como na capacidade de seleção e qualificação do ensino” (Rocha, 2001, p.122).

Segundo o autor, a inserção do novo ator se dá através da crítica à escola existente, a qual, segundo os renovadores, se caracterizava pela seletividade do grupo social a que se dirigia, pela formação educacional de tipo apenas propedêutico, por conteúdos pedagógicos formalistas e pela separação entre o ensino e as atividades humanas.

Os renovadores propunham a superação da seletividade através da escola única, a escola com papel importante na constituição da sociabilidade, uma pedagogia que atendesse a individualidade do educando e a consciência do homem como ser social, assim como o caráter público da educação através do sustento pelo Estado. Este paradigma foi considerado o mais importante e coerente pensamento educacional articulado no espaço constituinte, afirma Rocha.

Esta instância de elaboração da Constituição colocou a destinação de recursos para a expansão educacional na agenda de políticas educacionais. De forma mais ampla, este tema

¹⁹ Movimento de renovação da educação formado por educadores que defendiam novos ideais para a educação em que pretendiam transferir do terreno administrativo para os planos político-sociais a solução dos problemas escolares. Fazia parte desse grupo o Educador Anísio Teixeira, entre outros.

conecta-se mais diretamente com outros: a participação da União em todos os ramos e níveis de ensino, o direito à educação, a ação supletiva da União em favor dos estados e municípios e a aplicação de recursos públicos em educação (Rocha, 2001).

Cria-se a política de equiparação, sob o controle da União, do ensino privado. Quanto ao direito à educação, fica consagrado que a educação deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos, com frequência obrigatória à escola primária. Pela primeira vez aparecia claramente a vinculação de recursos públicos da receita de impostos para a educação numa Carta Constitucional. Este foi o aspecto mais significativo referente ao setor da educação aprovado pela Constituição de 1934 (Rocha, 2001), embora os critérios de distribuição tenham permitido o repasse de recursos públicos para instituições privadas através de bolsa de estudo. Neste sentido, os renovadores tiveram papel importante; sua defesa da educação como direito não excluía a atuação da iniciativa privada com apoio do poder público para dar conta da demanda escolar. Não houve disputa neste sentido nesse processo constituinte.

Segundo Melchior (1981), a vinculação de receita de impostos dos governos prevista na CF de 1934 estabelecia um percentual de 10% para a União e os municípios e 20% para os estados, a serem aplicados no desenvolvimento dos sistemas educativos. Na verdade, essa Constituição efetivou o que antes fora denominado de taxa de educação e saúde, criada pelo Decreto 21.335/32. Não se constitui um impacto importante para a educação, devido a sua curta duração, pois a vinculação prevista para iniciar em 1936 foi retirada pela Constituição outorgada de 1937. O autor demonstra que esta política não alterou a situação dos municípios, pois a média de arrecadação, entre 1925 e 1944, foi na proporção de 52% pela União, 31,5% pelos Estados e apenas 5,7% pelos municípios.

O golpe de 1937 editou uma nova Carta, escrita por Francisco Campos, que foi a base do Estado Novo. Instituiu-se um governo centralizador, concentrando muitas atribuições antes compartilhadas com os estados ou ditando os rumos regionais através dos interventores

estaduais. Foi um governo que se identificou muito com a doutrina fascista da Europa, mais especificamente da Polônia. Destituiu o Congresso Nacional e conferiu poder pleno ao Executivo Federal.

Para Melchior, “Os germes de uma cooperação financeira, lançados na Constituição de 1934, foram eliminados, impossibilitando a correção das distorções existentes entre as esferas do poder público e dos desníveis existentes entre as diversas regiões do país” (Melchior, 1981, p.17).

Entre outros direitos sociais e mecanismos que foram suprimidos nesta Carta, estava o tema dos recursos para a educação, sendo importante referir que o texto não avançou significativamente em termos de prever ampliação do atendimento escolar, tratando mais detalhadamente de temas relacionados com o ensino profissionalizante e educação moral e cívica, entre outros. Afirmou a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário, mas para aqueles sem recursos, os demais deveriam contribuir para o caixa escolar. Para compensar a exclusão da vinculação de receita pública para a educação, foram previstos mecanismos de oferta de educação para a população através do envolvimento de indústrias e de sindicatos na tarefa educativa (Melchior,1981). Na verdade, há que se mencionar que desde 1934 já se entendia a gratuidade apenas para os necessitados.

Na redemocratização, a vinculação retorna na CF de 1946, que também estabelece como competência da União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. É o início do ciclo das leis de diretrizes e bases da educação nacional. Foi essa carta que permitiu a institucionalização dos sistemas de educação e a recriação dos conselhos de educação com função normativa (Costa, 2002). A gratuidade é mantida nos moldes da Constituição de 1934 e é reiterada a responsabilização das empresas pelo ensino dos filhos dos seus servidores e de servidores menores de idade.

A Carta intensificou o processo de participação dos municípios na arrecadação alheia e restabeleceu mecanismos para corrigir distorções regionais econômicas. A preocupação era tirar os municípios da situação de penúria com a transferência de recursos dos estados.

A retomada da vinculação, efetivada em 1946, se originou já em 1944 quando entrou em vigor o Fundo Nacional do Ensino Primário²⁰. Mais tarde, na LDB de 1961, são criados, também, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior. É um período de disputas mais acirradas por mais recursos específicos para a educação pública, ou para a educação gratuita. Também foi incluído na CF de 1961 dispositivo que atribuiu ao Conselho Federal de Educação elaboração do PNE, a ser executado até 1970, onde estariam definidas as metas para os três fundos.

Em 1964, já em vigência o regime militar, foi criado o Salário Educação, através da Lei 4.440/64, como contribuição compulsória das empresas e destinada ao financiamento do ensino primário, cumprindo, desta forma, o art. 148 da CF de 1946 (que estabelecia a responsabilidade das empresas quanto à oferta de ensino primário para seus empregados e dependentes). Essa contribuição foi consagrada na Emenda Constitucional 01/69 à Constituição de 1967, na Lei 5692/72 (diretrizes e bases do ensino de 1º e 2º graus) e permanece até hoje como a segunda fonte mais importante de financiamento da educação, tendo passado, ao longo dos anos, por várias modificações no recolhimento e na distribuição dos recursos.

A construção de uma nova institucionalidade, resultado do golpe militar de 1964 requereu atos institucionais e emendas à Constituição de 1946 a fim de moldar o Estado e a sociedade ao modelo militar-tecnocrático implantado.

²⁰ O Fundo Nacional de Ensino Primário (FNEP) foi instituído pelo Decreto-Lei nº. 4.958, de 14 de novembro de 1942, para subvencionar os convênios celebrados entre Estados, Territórios e o Distrito Federal com o governo federal com vistas à ampliação e melhoria do sistema escolar primário. Em 1944, foi elaborado um plano para aproveitamento dos recursos do Fundo, mas, apenas a partir de 1946 teve início a construção de unidades escolares nas zonas rurais, de fronteira e de colonização.

O processo constituinte de 1966-1967 é exemplo de retrocesso na educação em nosso país. A não previsão de vinculação de recursos faz desaparecer os fundos de ensino da LBD de 1961 e esses deixam de constar no orçamento federal de 1968 em diante. Além disto, foi consagrada no texto Constitucional de 1967 a figura das bolsas de estudos, encaminhando para a gradativa privatização do ensino médio e superior. O projeto educacional foi adequado ao novo modelo nacional do pós-golpe, legitimado por atos normativos desse período.

Através da EC nº.01/69, é retomada muito timidamente a vinculação de recursos públicos à educação, com a definição de que os municípios deveriam aplicar 20% das receitas tributárias na educação. Paradoxalmente, a emenda elaborada num dos momentos de maior repressão do regime autoritário explicita, com todas letras, pela primeira vez, que a educação é direito de todos e dever do Estado.

É o período em que a política de vinculação de recursos para a educação incorporou, na esfera federal, recurso de atividades das quais a União é concessionária, como a vinculação de 20% do Fundo Especial de Loteria Federal e 2% dos IR de pessoa física e jurídica (Melchior, 1981).

Algumas dessas receitas tinham destino definido, em programas como o de alfabetização.

Apesar de a União utilizar outros mecanismos como fonte de receita, o mesmo não ocorreu com os Estados, que, além dos impostos próprios, contavam apenas com a participação de 50% do salário educação, e muito menos os municípios, que permaneciam com uma baixa arrecadação de tributos e valores relativamente baixos do fundo de participação.

Algumas alterações ocorreram até o período de redemocratização iniciado em 1985.

Uma delas foi uma EC nº.24/83 (Emenda Calmon), regulamentada em 1985, que restabeleceu a vinculação de recursos para a educação nas três esferas de governo.

Uma segunda alteração que rebate diretamente na disponibilidade de recursos para a educação foi a Emenda Passos Porto, também de 1983. Com essa edição, foram ampliados os valores de transferências de recursos da União para os estados e municípios através dos fundos de participação (fundo de participação dos estados e fundo de participação dos municípios). Ou seja, a disponibilidade de recursos dos estados e municípios, via transferências, cresce e uma parte desses recursos fica vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino pela Emenda 24/83 (Farenzena, 2001).

Certamente, mesmo sendo suprimida em períodos, desde a CF de 1934, a vinculação ganhou sustentação como uma política importante e necessária para a educação brasileira. Melchior demonstra que, com exceção dos períodos de crise, há uma tendência em cumprir as exigências do dispêndio mínimo pelos governos e, ao contrário, houve decréscimo quando não havia vinculação.

O quadro a seguir apresenta uma síntese dos percentuais de vinculação constitucional para a educação nas esferas de governo.

Quadro 2 – Proporção da Receita de Impostos a ser Aplicada em Educação, por Dependência Administrativa.

Entes Federados	Vinculação (%)						
	CF 34	CF 37	CF 46	CF 67	EC 01/69	EC 24/83	CF 88
União	10	Não consta	10	Não consta		13	18
Estados e DF	20		20		-	25	25
Municípios	10		20		20*	25	25

Fonte: adaptado de Menezes (2005, p. 55).

Nota - * Pela Emenda 01/69, os municípios deveriam aplicar em educação 20% da receita tributária municipal.

É possível observar que ao longo dos 54 anos decorridos entre a CF de 1934 e a CF de 1988 vivemos períodos de avanços e retrocessos, mas não se pode negar que a expansão da educação brasileira e os recursos investidos aumentaram com as garantias da vinculação. Mesmo estando distante das necessidades educacionais do país, observa-se um aumento das proporções de recursos da receita de impostos de cada esfera de governo a ser aplicada em educação.

As mudanças no financiamento da educação básica brasileira são parte dos movimentos de cada período histórico em que estão inseridas. Incorporam as redefinições do Estado, sob a influência das políticas econômicas capitalistas dos países centrais, e com o caráter de adesão dos países periféricos como o Brasil, especialmente em relação às políticas (públicas) sociais.

2.3.2 - O ordenamento constitucional-legal da educação a partir dos anos 1980

A redemocratização do país a partir de 1985 desencadeou alterações significativas na legislação brasileira, principalmente aquelas relacionadas com a normatividade em torno da afirmação e efetivação dos deveres e garantias ligados aos direitos sociais. O processo Constituinte de 1987-1988 foi sem dúvida um momento de mobilização nacional, quando as representações da sociedade se uniram na luta pela democracia. A educação foi um dos temas mais discutidos, inclusive no período que antecedeu à Assembléia Nacional Constituinte. Inúmeros estudos e pesquisas foram realizados respaldando o debate em defesa da escola pública. Temas polêmicos, como os repasses de recursos públicos ao ensino privado, foram alvos de conflitos no processo constituinte, conflitos que geraram consensos provisórios e que se estenderam a momentos seguintes de elaboração legislativa, com destaque para a tramitação da LDB.

A Constituição de 1988 ampliou e fortaleceu os direitos individuais e as liberdades públicas, estendeu os direitos de cidadania política, com direito ao voto aos analfabetos e também aos jovens de 16 e 17 anos de idade (Costa, 2002). Nesta Carta a educação é tratada como direito social. Entre os direitos e garantias fundamentais, tema do Título II da Constituição estão os direitos sociais, no respectivo Capítulo II, cuja abrangência inicial é assim enunciada, no Art. 6: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma dessa Constituição.” (redação dada pela EC nº.26, de 14/02/2000). Ao longo do texto constitucional, encontram-se princípios, objetivos e garantias relacionados direta ou indiretamente à afirmação do direito à educação, destacando-se os dispositivos da Seção I (da Educação) do Capítulo III (da Educação, da Cultura e do Desporto) do Título VIII (da Ordem Social) e o art. 60 do ADCT, que trata da priorização do ensino fundamental e das políticas de alfabetização.

Dos principais avanços em termos de afirmação de direitos e garantias na área da educação escolar, podem-se destacar, do texto constitucional, os pontos a seguir.

- A gratuidade do ensino público em todos os níveis.
- O dever de oferta, pelo Estado, do ensino fundamental, inclusive àqueles que não tiveram acesso na idade adequada.
- A inclusão da creche na educação.
- O regime de colaboração entre as esferas de governo na organização de seus sistemas de ensino e na oferta educacional.
- As condições gerais da aplicação de recursos orçamentários para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

No que diz respeito à obrigatoriedade escolar, é importante salientar que essa ficou mais restrita ao ensino fundamental, o mesmo não ocorreu com o ensino médio. Para este, o texto constitucional de 1988 enunciava o dever do Estado com sua “progressiva obrigatoriedade e gratuidade”, o que foi modificado com a EC nº.14/96 para “progressiva universalização do ensino médio gratuito”. Em relação ao regime de colaboração, Farenzena (2001, p. 63) afirma que “nesta formulação fica explícita a inovação da possibilidade de constituição de sistemas municipais de ensino”, uma vez que é prevista cooperação entre os sistemas federal, estaduais e municipais. No ordenamento jurídico anterior, apenas eram previstos os sistemas estaduais e federal.

Como já foi dito, o processo de reforma constitucional foi intenso, na última década. O texto constitucional de 1988 foi o que recebeu o maior número de emendas até hoje, em 18 anos de vigência. Os dispositivos constitucionais que tratam do tema da educação escolar sofreram maiores modificações com a Emenda Constitucional 14, de 12/09/1996²¹. E com a Emenda 53/06.

A EC nº.14/96, embora tenha sido objeto de outros temas, atinge, mais extensamente, a regulação das prioridades educacionais do país, do financiamento da educação e das competências da União, dos Estados e municípios no campo da educação escolar. Nesse marco é que a Emenda instituirá o FUNDEF.

A proposição do FUNDEF e a regulação das competências das esferas de governo, objetos da EC nº.14/96, podem ser entendidas como estratégia do governo federal para priorizar o ensino fundamental e para reafirmar o papel do MEC enquanto coordenador de políticas nacionais, entendendo-se que a execução das mesmas seria deixada a cargo dos governos estaduais e municipais (Castro, p.17, 2001).

²¹ Cabe observar que a Emenda 19/1998 (reforma administrativa) modificou o inciso V do art. 206. Antes dessa Emenda, o item enunciava a garantia de regime jurídico único para os servidores das instituições federais de ensino, garantia que foi suprimida com a EC 19/98. Não foi incluído esse comentário acima uma vez que se entende que trata de tema referente à administração pública e não à educação escolar. De todo modo, cabe destacar que foi uma mudança inserida no contexto de ajustes da reforma do aparelho de Estado.

Com a Emenda 14/96, a priorização do ensino fundamental, antes já prevista no ordenamento jurídico do Brasil, é acentuada e ganha procedimentos mais objetivos. Como já referido, o art. 60 do ADCT da CF de 1988 determinava que os poderes públicos deveriam destinar metade da receita de impostos vinculados à alfabetização e ao ensino fundamental. Com a EC nº.14/96, a subvinculação ganha outra delimitação.

A União passa a ser responsável pelo financiamento da rede pública federal de ensino, pela assistência financeira aos estados e municípios visando à equalização de oportunidades e garantia do padrão mínimo de qualidade do ensino e pela destinação de 30% do equivalente aos seus recursos vinculados à educação para a alfabetização e o ensino fundamental.

Os estados e municípios devem aplicar 60% dos recursos vinculados à educação, ou 15% das respectivas receitas de impostos, para o ensino fundamental. Grande parte desses recursos subvinculados constitui o FUNDEF. O Fundo conta com recursos da receita de impostos dos governos subnacionais e com uma pequena parcela de recursos do governo federal.

A política de fundos educacionais não é novidade na história da educação brasileira. Vale lembrar a Lei 4024/61 – LDB -, que previa fundos para o ensino primário e secundário, além de outros fundos especiais que surgiram em outras áreas sociais. De todo modo, embora não se possa atribuir ao FUNDEF um caráter de “novidade” enquanto fundo, de fato suas características o colocam numa posição de constituir inovação, aliás, nunca antes experimentada em outras áreas de políticas públicas no país.

O FUNDEF é um fundo de natureza contábil e de caráter redistributivo, que visa, explicitamente, promover a universalização do ensino fundamental e a valorização do magistério do ensino fundamental público. Um objetivo implícito é a busca de equidade na oferta de oportunidades escolares no Brasil, tendo em conta a disponibilidade de recursos dos estados e municípios. Um objetivo de mais longo prazo é atingir certos níveis, ou no mínimo

um nível padrão, de oferta de condições de qualidade no ensino fundamental público. Outra intenção, não colocada no âmbito legal, mas extensamente anunciada pelo governo FHC, é o incentivo à municipalização do ensino fundamental. A valorização do magistério está prevista pela aplicação de 60% dos recursos do Fundo na remuneração dos profissionais em efetivo exercício de suas atividades.

O fundo, no âmbito de cada Estado, é composto por recursos do governo estadual e das prefeituras, mediante a subvinculação de uma parcela dos recursos da educação (60% dos 25%). Constitui-se de 15% da receita dos seguintes impostos e transferências: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), Fundo do Imposto sobre Produtos Industrializados (F-IPi exportação) e também 15% das transferências financeiras da Lei Complementar nº 87/96, denominada Lei Kandir. A redistribuição é feita proporcionalmente às matrículas no ensino fundamental “regular”, relativas ao Censo escolar do ano anterior.

A participação da União na composição do FUNDEF se dá mediante a complementação aos “fundos deficitários”, isto é, aos Fundos cujo valor por aluno seja inferior ao valor mínimo nacional. Por esta razão “torna-se o único instrumento utilizado para a política de correção das desigualdades interestaduais, que constitui um dos objetivos estratégicos do Fundo” (Vasques, 2005).

Um dos pontos críticos do Fundo diz respeito ao valor mínimo nacional e, conseqüentemente, à complementação da União aos fundos deficitários. As divergências estão relacionadas ao cálculo do valor mínimo, cuja interpretação do Governo Federal termina por fixar um valor menor do que o efetivamente (legalmente) correto. A fixação arbitrária de valores mínimos levou a uma situação de progressivo decréscimo da participação proporcional da União, que ficou nos últimos anos, em torno de 1,5% do total de recursos do Fundo.

A sociedade civil organizada, bem como as organizações que representam estados e municípios têm denunciado o chamado “calote” da União no FUNDEF.

A Lei 9424/96 estabelece a fórmula para o cálculo do valor mínimo anual nacional:

Art.6º [...] § 1º O valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no §4º, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, observado o disposto no art. 2º § 1º, inciso I.

O que vem ocorrendo na prática é que o valor mínimo fixado pelo executivo Federal sempre foi bem inferior ao que deveria ser pela lei. Com isto um número menor de estados ficou com o valor mínimo inferior ao valor nacional e deste modo a União dispôs menos recursos para a complementação. Os valores praticados e os valores legais podem ser acompanhados na tabela a seguir.

Tabela 3 - Valor mínimo Real e valor mínimo Legal do FUNDEF (1998-2006)

Aspecto	Valor mínimo fixado pelo Executivo (R\$)		Estimativa de valor mínimo (art.6º da Lei 9394/06)	
	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série
1998	315,00	315,00	419,00	419,00
1999	315,00	315,00	450,00	450,00
2000	333,00	349,65	499,97	525,61
2001	363,00	381,15	582,43	612,30
2002	418,00	438,90	655,08	688,67
2003	446,00	468,30	786,16	825,47
2004	537,41	564,50	864,00	907,00

Fonte: MEC, STN, INEP, CNTE.

Nota: Houve diferenciação de valores a partir do ano 2000 para séries iniciais e séries finais tendo sido colocadas aqui uma média; as diferenciações de urbana, rural e educação especial, definidas a partir de 2005 não estão consideradas nessa tabela.

Em 1998, a União complementou Fundos de seis estados (BA, MA, CE, PA, PE, PI), em 1999, de sete estados (acrescenta-se a PB) e em 2006 a apenas do Maranhão e Pará.

Se os valores mínimos fossem estabelecidos de acordo com a Lei 9224/96 teríamos outros estados incluídos na complementação. Estima-se que em 1998 estariam incluídos, além daqueles já mencionados, Alagoas, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Norte, Rondônia, Sergipe e Tocantins. O valor da dívida da União para com o Fundo atingiu valores acima de 21 bilhões até 2005.

O valor mínimo por aluno no ano de 2005 para as séries iniciais e finais foi de R\$ 620,56 e R\$ 682,60 respectivamente. Segundo cálculos da CNTE, deveriam ser, em média, de R\$ 1.133,08. Os baixos valores decretados, além de diminuir a participação da União, colaboraram com o aumento das diferenças interestaduais. No Rio Grande do Sul, em 2005, o valor por aluno, na média, foi de R\$ 1412,26, mais de duas vezes o mínimo nacional.

Um avanço ocorrido nas negociações para a aprovação da EC 14/96 foi a omissão da autorização de inclusão do salário educação cota-federal como fonte da complementação da União para garantir o valor mínimo por aluno em cada estado na Lei 9394/06. Entretanto, o artigo da Lei 9424/96 que impedia explicitamente o uso do salário educação na complementação foi vetado.

Outro ponto que pode ser destacado foi a inclusão, na tramitação no Congresso, de dispositivo que estabelece sanção aos estados pelo não cumprimento de aplicação dos percentuais mínimos da vinculação de receita de impostos à educação. O texto do Congresso Nacional também definiu, para a União, o comprometimento do equivalente a 30% da receita vinculada à educação para a alfabetização e para o ensino fundamental.

É imprescindível mencionar ainda a previsão de ajuste progressivo das contribuições aos fundos, por parte da União, estados e municípios, para garantir um valor por aluno correspondente a padrão mínimo nacional de qualidade do ensino. Esse ajuste deveria ser progressivo e atingido no quinto ano de vigência do FUNDEF. Na implementação da política, os ajustes de fato não ocorreram e as contribuições mantiveram-se apenas na observância do

comprometimento dos percentuais mínimos fixados para estados e municípios e de uma pequena complementação do Governo Federal, esta reajustada apenas por índices da inflação. Ou seja, a garantia de padrão mínimo nacional de qualidade do ensino permanece como forte desafio na implementação de um fundo redistributivo para a Educação Básica.

Para Farenzena (2001) a criação do FUNDEF coloca novas bases para a definição de competências e da colaboração entre as esferas do governo no financiamento da Educação Básica. Esta colaboração limita a autonomia financeira dos estados e municípios pelo caráter compulsório da contribuição ao fundo. Além disto, configura-se colaboração também entre os municípios no âmbito de cada estado, conclui. Esta foi uma das grandes polêmicas na implementação do FUNDEF, para os municípios que tiveram “perdas” na distribuição dos recursos.

As mudanças operadas com a implementação das novas bases de financiamento do ensino fundamental a partir da fonte “receitas de impostos”, juntamente com as novas definições de aplicação e distribuição do salário educação, proporcionaram um aporte de recursos para o ensino fundamental que, de acordo com pesquisas já realizadas, trouxe mais benefícios do que prejuízos no que diz respeito a esta etapa da Educação Básica. Certamente, as questões da colaboração no financiamento da educação infantil e o ensino médio é grande vazio deixado, tanto pela CF de 1988 e EC n°.14/96 quanto pela LDB.

Cabe acrescentar uma breve descrição da regulamentação da EC 14/96, no que diz respeito ao FUNDEF. O anteprojeto que deu origem à Lei 9424/96 foi encaminhado pelo Poder Executivo Federal ao Congresso Nacional em 19/09/1996 e continha basicamente dispositivos de regulamentação do Fundo. Na justificativa do anteprojeto do Executivo, são destacados os parâmetros operacionais para a transferência, utilização e acompanhamento dos recursos que compõem o Fundo (Farenzena, 2001). A Lei foi aprovada em 24 de dezembro de 1996.

Apesar do prazo exíguo, desde sua apresentação até a aprovação, aproximadamente três meses, foram apresentadas ao projeto de lei 50 emendas de plenário, parte delas incorporadas ao texto consolidado no Congresso Nacional, o que demonstra intervenção do Legislativo na regulamentação (Farenzena, 2001).

As principais diferenças entre o projeto de lei apresentado pelo Executivo e a Lei do FUNDEF podem ser observadas a seguir.

Quadro 3 - Comparativo Anteprojeto de Lei e Lei do FUNDEF

Tema	Projeto de Lei	Lei 9424/96 (redação atual)
Fontes de recursos	15% FPE, FPM, ICMS, IPI-Exp.	15% FPE, FPM, ICMS, IPI-Exp. LC 87/96 Complementação da União
Destinação dos recursos	Distribuição dos recursos entre estado e municípios proporcional às matrículas no EF regular no ano anterior.	Distribuição dos recursos entre estado e municípios proporcionais às matrículas no EF regular do ano anterior Diferenciação para 1ª a 4ª, e 5ª a 8ª, educação especial, urbana e rural
Repasse	Automático a contas únicas específicas de cada estado e municípios Recursos devem constar no orçamento	Automático a contas únicas específicas de cada estado e municípios. Recursos devem constar no orçamento
Controle social	Conselhos estaduais e municipais de acompanhamento e controle social do Fundo	Conselhos Federal, estaduais e municipais de acompanhamento e controle social do Fundo.
Participação da União	Complementação aos fundos que não atingirem valor mínimo anual	Complementação aos fundos que não atingirem valor mínimo anual
Vinculações/subvinculações	60% dos recursos do FUNDEF aplicados na remuneração dos professores	60% dos recursos do FUNDEF aplicados na remuneração dos professores
Implantação e vigência		Natureza contábil a ser implantado em 01/1998
Salário educação	Calculado sob alíquota de 2,5% folha das empresas 1/3 FNDE/União 2/3 Estados	90% distribuídos 1/3-União e 2/3 distribuídos entre estados e municípios de acordo com matrícula no EF. ²²

Fonte: Farenzena (2001) e Lei 9424/1996

Farenzena (2001) destaca que pontos importantes apresentados foram vetados pelo Presidente da República, como inclusão da matrícula em cursos de Educação de Jovens e

²² A repartição estabelecida pela Lei nº. 10.832/03, os 10% restantes tem sido usado para financiamento do programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos.

Adultos supletivos na fórmula de cálculo da redistribuição do dinheiro e a proibição do uso do salário educação na complementação da União.

Transcorridos nove anos desde a implementação do FUNDEF, ressalvadas as devidas correções que deveriam ter ocorrido, especialmente relativas ao valor mínimo por aluno que garantisse a qualidade da oferta de escola pública e a maior contribuição da União, pode-se dizer que há uma avaliação mais geral de existência de um saldo positivo na política de vinculação e de constituição de fundos para a educação brasileira. Hoje é muito difícil encontrar vozes que admitam discutir que a vigência estabelecida pela EC 14/96, de dez anos para o FUNDEF, deveria representar o fim da política de fundos.

O que esteve em pauta nos últimos quatro anos foi a criação de um novo mecanismo que redistribuísse recursos a serem aplicados em toda a Educação Básica e, na pior hipótese, a prorrogação da vigência do FUNDEF. Isto demonstra que apesar das “perdas” e “ganhos”, dos problemas de controle da aplicação dos recursos e dos ajustes que são necessários, essa política de fundos tem se mostrado como uma boa alternativa para uma educação de qualidade na escola pública brasileira, ou, pelo menos, para garantir alguma equidade no interior de cada estado.

Além da arrecadação de impostos, nas três esferas de governo, como principal fonte de recursos para o financiamento da educação básica, outra parcela significativa de recursos resulta das contribuições sociais, das quais o salário educação é o destaque. Com esta fonte de recursos, a União mantém programas geridos pelos estados e municípios ou escolas, como o da merenda escolar, PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola), livro didático e transporte escolar.

Como já referido, o **Salário Educação** foi criado pela Lei no 4.440/64 como contribuição compulsória das empresas e destinado ao financiamento do ensino. Tinha como objetivo cumprir o artigo 168 da Constituição de 1946. Também foi texto da EC nº.1/69 à CF

de 1967. Fez parte da Lei 5692/71, das diretrizes e bases do ensino de primeiro e segundo graus.

Trata-se, atualmente, do recolhimento de 2,5% calculados sobre a folha de contribuição dos empregados das empresas, sendo arrecadado pelo INSS ou pelo FNDE. O texto constitucional de 1988 estabelecia que as empresas poderiam deduzir da contribuição devida a aplicação direta realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes. A partir da Emenda Constitucional 14/96, as empresas não são mais autorizadas a essa dedução e a legislação vai reduzindo, progressivamente, as possibilidades e canais de uso do salário-educação para aplicação no ensino privado, fortalecendo, assim, a aplicação exclusiva no ensino fundamental público. Pela Lei 9.424/96, as quotas do salário educação foram distribuídas em dois terços para os estados e um terço para a União para o financiamento de programas e projetos do ensino fundamental. A quota municipal prevista nesta Lei sofreu veto presidencial que impediu sua execução. A partir de 1998, em face de determinação da Lei 9.766/98, os estados deveriam distribuir parte da quota estadual entre seus municípios, o que deveria ser objeto de lei estadual. Tal dispositivo não foi seguido em muitos estados e, mesmo naqueles em que a divisão foi regulada, o fluxo de repasses aos municípios não foi contínuo.

Em 29 de dezembro de 2003 a Lei 10.832 cria a “quota municipal”, sendo essa repassada diretamente pela União aos municípios. Do total arrecadado no País, 10% são utilizados pela União para custear parte do Programa Nacional de Transporte Escolar e EJA e são transferidos para os estados e municípios, depositados automaticamente em parcelas mensais. Os outros 90% são divididos em duas grandes quotas: um terço para União e dois terços para estados e municípios, estes últimos de acordo com a arrecadação em cada unidade da federação. A quota dos estados e municípios é repartida por coeficiente calculado com base na proporção de matrículas no ensino fundamental das respectivas redes, de acordo com o Censo Escolar do MEC. Os recursos do Salário Educação financiam despesas de custeio,

formação, obras e aquisição de equipamentos para as escolas de ensino fundamental, sendo vedada utilização para pagamento de pessoal.

A Emenda constitucional nº. 53/06 determina que o salário educação financie a educação básica pública. Essa é uma mudança profunda na aplicação desse recurso e, de certo modo, representa mais um reforço à inflexão de prioridades do governo Lula – do ensino fundamental para a Educação Básica.

A LDB reafirma, em relação ao financiamento da educação, o texto constitucional em vários pontos, além de acrescentar dispositivos relevantes: percentuais de vinculação nas três esferas de governo, a origem dos recursos públicos destinados à educação, define prazos de repasses e as sanções pelo não cumprimento desses percentuais, aponta o que é considerado e o que não constitui manutenção e desenvolvimento do ensino.

Dispõe que o Estado deve garantir padrões mínimos de qualidade de ensino, referindo-se à quantidade de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. Ainda, no art. 74, estabelece a colaboração da União com estados, o Distrito Federal e os municípios, na definição anual do padrão mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade. Assegura, ainda, a ação supletiva e redistributiva da União e dos estados para corrigir progressivamente as disparidades de acesso e garantir padrão de qualidade do ensino. Certamente, estes padrões mínimos não são atingidos com o atual valor mínimo por aluno estabelecido no FUNDEF, e muito menos com os índices gastos na educação em geral, especialmente se considerarmos, antes de tudo, que ainda há muito a percorrer em termos de atendimento a toda demanda existente de Educação Básica, o que não dizer, então, da qualidade.

Privilegia a educação pública ao afirmar a destinação dos recursos públicos para as escolas públicas, embora admita que possam ser dirigidos a instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, mediante certos critérios.

Reafirma, no artigo 69, a aplicação da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino público, incluindo as transferências constitucionais. Estabelece, ainda, neste artigo, o repasse desses recursos ao órgão responsável pela educação, estabelecendo prazos e a responsabilização civil e criminal pelo não cumprimento da aplicação dos recursos vinculados, periodicamente.

No que diz respeito às competências das três esferas de governo, reitera a organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração; cabe à União a coordenação da política nacional de educação articulando os diferentes níveis e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação à demais instâncias educacionais. A União é responsável, também, pela manutenção da rede pública federal de ensino.

Aos estados e municípios cabe, dentre outras, a organização manutenção e supervisão de seus órgãos e instituições de ensino, a elaboração e execução de políticas e planos educacionais. Aos estados compete, ainda, assegurar ensino fundamental e oferecer o ensino médio. Aos municípios, oferecer educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental.

Este novo desenho constitucional-legal da educação brasileira trouxe implicações para a cooperação intergovernamental no que tange ao financiamento da educação. Com as mudanças, é explicitada a função redistributiva e supletiva da União, base da assistência técnica aos estados e municípios. A despesa em educação registrada em 1999, segundo ano do Fundo, já evidencia uma maior participação dos estados e municípios para o ensino fundamental. Da mesma forma, os gastos em educação em relação ao PIB são significativamente maiores nos estados e municípios do que na União, conforme pode ser observado a seguir.

Tabela 4. Despesa com educação por nível de ensino e dependência administrativa – Brasil - 1999.

Brasil / UF	Total geral	Educação infantil	Ensino fundamental	Ensino médio	Educação Superior
Em R\$ 1.000					
BRASIL	41.476.976	3.845.858	24.189.918	4.595.163	8.846.036
Federal	6.912.364	...	823.649	275.624	5.813.091
Estadual	18.456.238	326.879	11.185.646	4.074.638	2.869.074
Municipal	16.108.374	3.518.979	12.180.623	244.901	163.871

Fonte: IPEA/DISOC, IBGE/MP & INEP/MEC.

Nota: Gastos por nível de ensino incluem todas as suas modalidades.

Tabela 5. Percentual de gasto em educação em relação ao PIB, por nível/modalidade de ensino – Brasil – 2000 – 2002.

Brasil/Níveis de ensino	Anos		
	2000	2001	2002
Brasil	4,1	4,2	4,4
Ed Infantil	0,4	0,3	0,3
Ens. Fund 1ª a 4ª	1,3	1,3	1,3
Ens. Fund 5ª a 8ª	1,1	1,2	1,3
Ens. Médio	0,5	0,6	0,7
Ed Superior	0,8	0,8	0,8

Fontes: INEP/MEC, IPEA/DISOC e IBGE.

Notas:

1- Não incluem Inativos e Pensionistas.

2- Cálculos realizados a partir dos valores encaminhados para OECD/WEI.

3- Para 2000, dados municipal estimados. Para 2001 e 2002, dados estadual e municipal estimados.

4- Utilizou-se Gasto Direto: Pessoal Ativo, Encargos Sociais, Desp. Custeio e Desp. De Capital.

O gasto em educação dos estados e municípios soma 83,33% do total de gasto do país, enquanto a União tem 16,67 do gasto total. Em relação ao ensino fundamental o gasto da União é bem menos significativo, pois atinge somente 3,4% do total. Em razão da definição das áreas de atuação prioritárias de estados e municípios existe certo equilíbrio entre essas esferas de governo no ensino fundamental e predominância dos municípios na educação infantil e dos estados no ensino médio. Em relação ao PIB verifica-se o peso dos gastos de estados e municípios

CAPÍTULO 3 – MUDANÇA DE RUMO - DE FUNDEF PARA FUNDEB

Desde a tramitação da Lei do FUNDEF são discutidas propostas visando criar um mecanismo de redivisão de recursos governamentais para atender a toda a Educação Básica garantindo a expansão da educação com qualidade em todas as etapas, sem esquecer a ênfase que é dada, nesse contexto, à valorização dos profissionais da educação. Diversos projetos de ampliação do FUNDEF ou de sua substituição fazem parte da agenda de negociações do financiamento da Educação Básica desde então. Apesar dos esforços da comunidade de defesa da escola pública, apenas em junho de 2005, quase dez anos após a aprovação da Lei 9424/96, foi encaminhada, pelo Executivo, ao Congresso Nacional, a proposta de Emenda Constitucional para criação do FUNDEB (PEC 415/05), proposta essa extensamente negociada entre o Executivo Federal e representações dos estados e municípios. Entretanto a idéia de fundos para a educação remonta aos anos 30 e, ao que parece, na essência os anseios não se alteraram significativamente.

3.1 - A origem da idéia de fundos para o financiamento da educação brasileira

Retornando um pouco na história do financiamento da educação brasileira é possível verificar que este debate remonta os anos 1930. Segundo Lima (2005), "os fundos para a educação se inscrevem entre as formulações mais relevantes do Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932, particularmente do educador Anísio Teixeira". No documento de conteúdo liberal, pautado na defesa da escola pública, obrigatória, laica e gratuita, podemos encontrar as idéias mais fecundas para a educação do Brasil contemporâneo. "O documento deu origem a todas as leis mais fundamentais da educação nacional, nos últimos setenta anos [...] e inspira, atualmente, a elaboração do FUNDEB" (Lima, 2005, p.18).

A LDB de 1961 contemplou a constituição de fundos para a educação e atribuiu ao Conselho Federal de Educação (CFE), do qual Anísio Teixeira foi Conselheiro, a responsabilidade pela elaboração do Plano Nacional de Educação para a aplicação dos fundos. Inicialmente foram aprovadas, pelo CFE, metas qualitativas e quantitativas que viabilizariam a expansão do ensino primário, em especial, e, também do ensino médio e superior. Para atingir essas metas foram estabelecidas as normas de aplicação dos fundos estabelecidos pela LDB.

Numa proposta mais concreta, elaborada por Anísio Teixeira em 1962, a partir da LDB de 1961, foi explicitada a vinculação de recursos nas três esferas de governo, a administração por conselhos e a destinação dos recursos para a escola primária. Como Conselheiro e Relator do Plano, Anísio Teixeira afirma no documento base para o Plano Nacional de Educação nos termos da LDB de 1961, que “as idéias de Fundo e Plano, que veio a lei adotar, importam em considerar especiais os serviços públicos de ensino e, deste modo, sujeitos a tratamento diverso daqueles que recebem os serviços normais. (Teixeira, 1999, p.33).” Para esse autor

“o espírito da lei, ao criar fundos, foi de dar base e viabilidade a um plano de assistência financeira aos estados e aos municípios para o desenvolvimento e o aperfeiçoamento dos sistemas estaduais de educação sem prejuízo das obrigações da União já anteriormente assumidas, especialmente quanto ao ensino superior”(Teixeira,1999).

Cabe lembrar que a de acordo com a LDB à época, a assistência da União aos sistemas estaduais de educação era prioritariamente financeira e, sempre que possível assistência técnica²³ e, por último, suplementar através de estabelecimentos próprios, no caso do nível superior. Mesmo compreendendo as três modalidades da ação federal, o plano tinha critérios diferentes de assistência. No nível primário a assistência era fundamentalmente financeira e secundariamente técnica, no nível secundário, assistência financeira e técnica e de

²³ Aqui estava incluída a manutenção e estabelecimentos padrões ou de instituições de formação do magistério. (Teixeira,1999)

estabelecimentos supletivos federais ou de transferência dos existentes aos estados e, no nível federal, dominava o sistema federal de ensino superior e de assistência técnica e financeira.

Lima faz referência à obra de Anísio Teixeira intitulada *Educação é um Direito*, de 1968, na qual o pioneiro reafirma a constituição de fundos e argumenta a relação intrínseca entre Estado democrático e Educação, na medida em que essa é condição para existência daquele. Ainda, que o direito à educação fosse um direito do cidadão brasileiro e, por isso, o Estado devesse assumir as responsabilidades nos termos dos dispositivos expressos na Constituição, Teixeira avaliava que pela natureza federativa da nação, esta responsabilidade seria solidária e simultânea a três esferas de poder e, por isto, seria indispensável que se fixassem responsabilidades de financiamento em prol da educação de todos brasileiros (Lima, 2005).

Fica evidente que a necessidade de mecanismos que assegurassem maiores garantia de recursos para a democratização do acesso à educação não é recente e vem se fortalecendo ao longo dos anos na nossa história, apesar das alternâncias de períodos de democracia e de ditadura vividas até o final do século passado.

Existem fortes semelhanças da política de financiamento idealizada por Anísio Teixeira e a política do FUNDEF, em vigor até dezembro de 2006, bem como a EC 53/2006 que cria o FUNDEB. Entretanto, existem também diferenças nítidas.

Nas idéias de Anísio Teixeira há uma preocupação com a qualidade do trabalho docente, expressa pela definição de um salário para o professor assim como ele apresenta uma engenhosa articulação permanente entre as três esferas de poder público (Amaral, 2001, p.278). A principal diferença, para esse autor, está no fato do cálculo custo/aluno/ano ser feito a partir do salário do professor, expressando-se aí uma preocupação real com a qualidade do ensino, sem se preocupar inicialmente com o volume total de recursos a ser aplicado (Amaral, 2001,

p.288). Ao contrário disso, o FUNDEF e o FUNDEB calculam valor aluno/ano a partir de volume de recursos já definido.

Pode-se dizer que a criação do FUNDEF iniciou na década de 1980 e envolveu diversos atores sociais da área da educação. O Movimento Anísio Teixeira, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) foram importantes neste processo.

Paralelamente às lutas dos representantes da educação, durante o Governo de Itamar Franco alguns estudos foram realizados e apontavam para uma política de financiamento baseada no cálculo de insumos que garantissem padrões mínimos de qualidade do ensino. Mas foi no Governo de Fernando Henrique Cardoso que a proposta foi levada adiante, embora bastante redesenhada.

3.2 – As concepção da PEC 233/95

A política educacional dos anos 1980 tinha como eixo principal a democratização da escola mediante a universalização do acesso e a gestão democrática, centrada na formação do cidadão. Nos anos 1990 houve uma mudança neste eixo que passa a enfatizar a qualidade entendida como produtividade. Nas palavras da autora, “O eixo deslocou-se para a busca de maior eficiência e eficácia na autonomia da escola, controle de qualidade, descentralização de responsabilidades e terceirização dos serviços” (Peroni, 2003, p. 73).

Além dessa inflexão, a autora considera outra mudança característica desse período: outros interlocutores foram priorizados, a partir de 1995, na elaboração das políticas pelo governo. No processo Constituinte e no início da tramitação da LDB, bem como do Plano Decenal de Educação para todos, setores organizados foram interlocutores com o Executivo Federal. Entretanto, a partir de 1995 outros interlocutores foram priorizados na elaboração de políticas, entre eles o Instituto Herbert Levy, representando o capital (Peroni, 2003).

As reformas propostas pelo Instituto se baseavam na reforma educativa do Chile e da Inglaterra, países com orientação neoliberal, afirma Peroni. A experiência trazida desses dois países estabelecia um sistema de controle de qualidade (avaliação institucional) e de um mecanismo objetivo e universalista de arrecadação e repasse de recursos mínimos para assegurar os insumos básicos necessários para operação eficaz e eficiente das escolas (Peroni, 2003).

Nesse contexto a PEC 233/95, do Executivo Federal, surge como, “uma nova racionalidade para o sistema escolar”, denominação dada pelo MEC. Entretanto, implicou na desobrigação do governo Federal de alguns preceitos constitucionais que ampliavam as obrigações da União para com a educação (Peroni, 2003).

Para Farenzena (2001, p.358) a PEC estava “inserida no programa reformista da administração pública e é ilustrativa do processo de ‘constitucionalização’ da agenda política”.

A descentralização da PEC aponta para a execução das políticas de Educação Básica prioritariamente pelos governos subnacionais, área de atuação comum aos entes federados, e relativa centralidade do Executivo Federal das decisões sobre essas políticas, embora municípios e estados tenham autonomia (relativa) decisória de políticas próprias.

Quadro 4 - Principais aspectos da PEC 233/95.

Aspecto	PEC 233/95
Descentralização	Institui o FUNDEF – influi na autonomia financeira dos estados e municípios
Regime de colaboração	Estados e municípios devem definir formas de colaboração entre seus sistemas; União exerce função supletiva e redistributiva; redistribuição de recursos entre estado e municípios e complementação da União.
Controle público e social	Possibilidade de intervenção nos estados pela não aplicação dos recursos vinculados
Recursos protegidos para ensino fundamental	Transferência de recursos entre os municípios conforme matrícula – vigência por 10 anos.
Priorizações e alocação de recursos	Prioridade de atuação: Municípios:Pré-Escola e EF; Estados: EF e EM.; União: sistema federal; Recursos vinculados para a MDE ; assistência financeira aos estados e municípios; colaboração estado e municípios para a universalização do ensino obrigatório; Vinculação de 60% do MDE para EF e parte para o FUNDEF Complementação da União para os fundos deficitários utilizando inclusive o salário educação.
Critérios para alocação e distribuição de recursos	Estabelece as fontes e respectivos percentuais dos fundos estaduais; Redistribuição dos recursos dos fundos de acordo com o número de alunos; Garantia de valor mínimo por aluno como indicador da complementação da União aos fundos estaduais

Fonte: Adaptado de Farenzena (2001)

A autonomia financeira de estados e municípios é fortemente afetada pela criação do Fundo, pela subvinculação compulsória para o ensino fundamental e distribuição dos recursos pela matrícula nesta etapa em cada rede. “Configura-se uma colaboração no financiamento do ensino fundamental não apenas entre estado e seus municípios, mas incluindo uma colaboração entre as administrações municipais no âmbito de cada unidade federada e de algumas destas com o estado” (Farenzena, 2001, p.274).

A proposta inclui a possibilidade de intervenção também nos estados pela não aplicação dos recursos vinculados e define as áreas de atuação prioritária para estados e municípios. A subvinculação de impostos para o ensino fundamental e a redistribuição do FUNDEF pela matrícula configurava uma espécie de mini-reforma fiscal para os governos subnacionais.

3.3 - A Emenda 14/96 e a Lei 9424/96 – Aprovação e avaliação dos resultados

A aprovação da EC nº.14/96 e da lei que regulamenta o FUNDEF foi um processo relativamente rápido e resultado de costuras políticas do governo que visivelmente pretendia reduzir os investimentos federais no ensino fundamental, ou, se quisermos, que pretendia legalizar um comprometimento relativamente menor de recursos federais no ensino fundamental. Mesmo que hoje o saldo seja positivo, no que diz respeito à política, não se pode desconsiderar que o “atropelo” do processo prejudicou um debate mais fundamentado e informado. A necessidade de ajustes surgiu de imediato e, apesar de algumas alterações terem ocorrido, o essencial, inclusão de toda a Educação Básica e maior aporte de recursos para garantir qualidade e equidade em todo país, não foi efetivamente tocado. Mesmo a previsão de ajustes das contribuições aos fundos para garantir padrão mínimo de qualidade do ensino virou peça de retórica.

O quadro a seguir sintetiza mudanças ocorridas na CF de 1988, no que diz respeito aos temas mais diretamente relacionados ao campo do financiamento público da educação, pela EC 14/96.

Quadro 5 - Mudanças na CF de 1988 trazidas pela EC nº. 14/96

TEMÁTICA	CF de 1988	EC nº.14/96
Descentralização	Previsão de existência dos sistemas federal, estadual e municipal de ensino.	Institui o FUNDEF de natureza contábil – influi na autonomia financeira de estados e municípios;
Regime de colaboração	Organização dos sistemas de ensino da União, estados e municípios em regime de colaboração; Assistência financeira da União aos estados e municípios	Estados e municípios devem definir formas de colaboração; União exerce função supletiva e redistributiva e dá assistência financeira; redistribuição de recursos entre estado e municípios e complementação da União
Controle público e social	Intervenção nos municípios pela não aplicação da receita vinculada ao MDE.	Intervenção nos estados e municípios pelos mesmos motivos.
Recursos protegidos para educação	Vinculação à MDE de 18% da União e 25% da receita de impostos de estados e municípios. Salário educação: fonte adicional de financiamento do EF, com deduções.	Transferência de recursos entre estado e municípios conforme matrícula – vigência por 10 anos.
Priorizações e alocação de recursos	Prioridade de atuação: Municípios:Pré-Escola e EF; União: sistema federal; recursos vinculados para a MDE; recursos públicos para escolas públicas, podendo ser destinados para escolas privadas e bolsas de estudo, mediante condições; 50% dos recursos vinculados das três esferas devem ser destinados à alfabetização e EF(1988-1998).	Prioridade de atuação: Município:Pré-Escola e EF; Estados:EF e EM ;União rede federal e assistência financeira aos estados e municípios;colaboração estado e municípios para a universalização do ensino obrigatório; sub-vinculação de 60% do MDE para o EF e parte para o FUNDEF; Complementação da União para os fundos deficitários.
Critérios para alocação e distribuição de recursos		Estabelece as fontes e respectivos percentuais dos fundos estaduais; redistribuição dos recursos dos fundos de acordo com o número de alunos; garantia de valor mínimo por aluno como indicador da complementação da União aos fundos estaduais; Ajuste progressivo das contribuições aos fundos, para garantir um valor por aluno correspondente a padrão mínimo nacional de qualidade do ensino; a União deve aplicar o equivalente a 30% da receita vinculada à educação no ensino fundamental e alfabetização

Fonte: Adaptado de Farenzena(2001)

Transcorridos nove anos da implantação do FUNDEF, divergências e convergências à parte, novos atores se somam no aprofundamento do debate da política de fundos redistributivos para a educação. As representações dos estados através do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e dos municípios através da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), assim como a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e Frente Nacional de Prefeitos (FNP), entram na disputa não só pelo aumento de recursos, mas pela forma como devem ser constituídos os fundos.

Simultaneamente aos movimentos das esferas de governo e das instituições que as representam, a sociedade civil organizada se articula em busca de garantir reivindicações históricas. De consenso, a certeza de que a política de fundos melhorou a estrutura do financiamento do ensino fundamental, ao menos, mas que deve ser aperfeiçoada para inclusão das demais etapas e modalidades. O acúmulo produzido na implementação do FUNDEF contribui para a definição de avanços na política.

As políticas públicas fornecem informações e atribuem significados à realidade e afetam o processo de aprendizagem social entre os atores (Menicucci, 2005). Os efeitos dessa aprendizagem podem ser favoráveis ou não à ação do estado. Se a mesma for considerada uma saída natural poderá ser readotada sendo apenas reajustada para acomodar novas situações (Hecló, 1974 apud, Menicucci, 2005). Menicucci resume esses argumentos dizendo

...O desenho estabelecido em algum momento para uma determinada política tem conseqüências políticas e cognitivas, de tal forma que na relação entre as políticas públicas e os processos políticos as primeiras não são apenas uma decorrência dos segundos, mas também funcionam como variáveis independentes, reordenando a disputa política e podendo até bloquear alterações institucionais (Menicucci, 2005, p.5).

É certo que a mudança que ocorreu no financiamento da educação básica brasileira sofreu influência dos resultados FUNDEF, sejam eles positivos e foram readotados, sejam eles negativos e deste modo buscou-se aperfeiçoá-los. Entretanto, essa mudança avançou nas limitações mais emergentes como a inclusão das demais etapas da educação brasileira, superando a priorização de apenas uma etapa. As mudanças estruturais, quase invioláveis, não foram alteradas, isto é, do ponto de vista de mudança de paradigmas econômicos, por exemplo.

Ribeiro (2005) sublinha que “um dos principais fatores para os diferentes resultados de políticas públicas existentes é o próprio legado dessas políticas”. E que políticas sociais instituídas raramente sofrem cortes pelo governo ou sucessores. Levanta inclusive o risco que

um “novo governo” corre ao extinguir políticas previamente ofertadas sob pena de pressões eleitorais. Afirma ainda que o que se analisa no desempenho do governo é a capacidade de agregar às condições previamente herdadas.

No entanto, no desenho das políticas sociais, o Brasil vem se modificando nos últimos anos, alterando a dinâmica centralizada para uma dinâmica de descentralização que implicou na redefinição das competências alterando as relações intergovernamentais e redefinindo novas atribuições aos estados e municípios, descentralizando a execução das políticas sociais, o que a distingue da forma pela qual eram assumidas, no regime militar.

Arretche (1999) avalia que o formato prévio das políticas de proteção social da federação brasileira dos anos 1960 e 1970 eram característicos de cada região do país. O que avançava em determinado estado nem sempre tinha o mesmo curso em outro. No entanto, é possível observar que mesmo em diferentes velocidades esse processo vem se alterando e a descentralização é fator determinante dessa mudança.

A partir da CF de 1988 o processo de descentralização das políticas sociais tem formatos e dimensões distintos para as diferentes áreas, “[...] a descentralização significou coisas diferentes e ocorreu em ritmos diferentes, de acordo com o desenho específico de cada política, com a distribuição prévia de competências e de recursos entre as três esferas de governo” (Almeida, 2005, p. 37).

As estruturas prévias determinadas pela Carta Constitucional para a educação compreenderam a definição de competências comuns e concorrentes, centralização de alguns programas e recursos no governo Federal (Almeida, 2005). No entanto, a transferência de atribuições de programas e políticas do governo federal estava condicionada, em muitos casos, à adesão dos governos subnacionais.

A assunção de funções ocorre por iniciativa própria ou por adesão à proposição de um nível mais abrangente de governo (Arretche, 1999). E nisto reside a capacidade de barganha

federativa na transferência de atribuição e necessária adesão para este novo modelo do Sistema de Proteção Social.

Na educação, parte desse processo de descentralização foi absorvido com mais facilidade, como a merenda escolar o que não ocorreu com a implementação do FUNDEF, prevista para ter início em 1997, e de fato ocorrida somente em 1998 e ainda com receio de grande parte dos governos subnacionais. É na avaliação gradativa da implementação que os ajustes ocorrem. E, no caso do FUNDEF, embora não tenha havido recursos novos, a redistribuição e a equalização conquistada em cada instância estadual foram decisivas para o relativo sucesso da política. Contudo, o dispositivo constitucional que estabeleceu a política foi a garantia de sua efetivação em toda a federação, o que talvez não fosse consagrado apenas por adesão voluntária.

Para Arretche, “o grau de sucesso de um programa de descentralização está diretamente associado à decisão pela implantação de regras de operação que efetivamente incentivem a adesão do nível de governo ao qual se dirigem”.

A avaliação dos impactos do FUNDEF conduziu ao processo de constituição de uma política mais abrangente, o FUNDEB. Pode-se dizer que mesmo sendo considerado uma revolução na Educação Básica, a constituição do Fundo para a Educação Básica representa uma continuidade da política de fundos instituída pela EC nº.14 /06 e pela Lei 9424/96, com correção de algumas limitações. E ainda, suas origens remontam os anos 1930, seja pela idéia de fundos, seja pela prescrição de vinculação de recursos de impostos à educação e atuação compartilhada das esferas de governo.

3.4 - As propostas de Emenda Constitucional para substituir o FUNDEF – um panorama de dez anos, com destaque para a PEC 112/99 e PEC 415/05.

Emendas constitucionais propondo alterações no FUNDEF foram apresentadas no Congresso Nacional após a aprovação da EC nº.14/96. O conteúdo das mesmas busca incluir as

modalidades e etapas da Educação Básica que hoje não são contempladas, através de inclusão por fundo único, criação de três fundos (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) ou, ainda, permanência ou aperfeiçoamento do FUNDEF atual e criação de mais dois fundos.

Um dos argumentos dos defensores dos três fundos é que o FUNDEB estaria reunindo, num mesmo fundo, etapas da Educação Básica pelas quais estados e Municípios não são co-responsáveis, os que poderia criar dificuldades federativas.

Sena (2003) apresenta outros argumentos: a hipótese de três fundos exigiria a implantação de três conselhos de controle social com mais representatividade em cada esfera; possibilidades de se ter negociações mais eficientes do valor mínimo, em separado, para cada etapa; melhores condições de composição de fontes de recursos, sugerindo que a educação infantil poderia agregar recursos da assistência social e o ensino médio os da área do trabalho.

Um argumento importante dos defensores do fundo único é a compreensão da Educação Básica que foi aprovada na LDB, incorporando toda a educação infantil o ensino fundamental e o ensino médio. Didonet (2005, p.34) entende que “a opção por fundo único para toda a Educação Básica [...] pode aduzir a seu favor o argumento de que expressa coerência com o conceito de educação integrada do nascimento ao ensino médio como responsabilidade comum e solidária de todos os entes da Federação”. Estar-se-ia, assim, buscando solução em conjunto para garantir educação de qualidade para todos, segundo o autor.

Além da proposição de um FUNDEB, propostas de prorrogação do FUNDEF e da criação de mais de um fundo são pautas neste debate. Algumas das propostas que foram encaminhadas ao Congresso são apresentadas a seguir.

Quadro 6 - Propostas para mudanças na destinação de recursos para educação básica

PEC	AUTORIA/PARTIDO	CONTEÚDO/TEOR
536/97	Deputado Valdemar da Costa Neto – PL	Propor a não redução do gasto no EF praticado em 1997
570/98	Deputado Severiano Alves – PDT	Inclusão da EI no FUNDEF
112/99	Deputado Padre Roque e outros – PT	Cria o FUNDEB
312/00	Deputado Carlos Alberto Rosado – PFL	Prevê a complementação da União na forma de fundos estaduais com valores mínimos regionais e não mais nacional.
342/01	Ana Maria Corso – PT	Inclusão da EI no FUNDEF
467/01	Deputado Armindo Abílio – PSDB	Prorroga o FUNDEF
415/01	Deputado Inácio Arruda – PC do B	Subvinculação de recurso para EI
037/03	Deputado Severiano Alves – PDT	Cria um Fundo para EI
173/03	Deputado Aloysio Nunes – PSDB	Torna obrigatória a EI com garantia de financiamento
190/03	Deputada Raquel Teixeira – PSDB	Cria Fundo para EI e para EM, aumenta para 25% a participação da União em educação, torna permanente o FUNDEF
105/03	Deputada Janete Capiberibe – PSB	Cria um fundo para EI
216/03	Deputado Carlos Abicalil – PT	Cria o Piso Salarial Profissional Nacional
415/05	Executivo Federal -	Cria o FUNDEB

Fonte: Câmara Federal

A PEC 415/2005 foi aprovada na Câmara dos Deputados em fevereiro de 2006. A Câmara Federal elaborou substitutivo, modificando a proposta do Executivo. O Senado, por sua vez, ofereceu novo substitutivo. Mesmo acompanhando o processo e seus textos, opto, nesse momento, por comentar a Proposta do Poder Executivo, uma vez que essa será objeto da dissertação.

As principais críticas a respeito da proposta apresentada se relacionaram à não inclusão da creche e a um aporte de recursos menor do que as estimativas divulgadas até o momento de sua apresentação. Mas houve outras críticas em torno do projeto.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação apontou, também, por exemplo, a não-definição de um custo-aluno-qualidade, a contrapartida insuficiente da União e a não previsão de um Piso Nacional Salarial Profissional para o magistério público da Educação Básica. Argumentou, ainda, que não ficava clara a verdadeira intenção do governo ao prever que “a complementação de União seria realizada mediante redução de despesas de custeio, observando as metas fiscais e os limites das despesas correntes fixados na lei de diretrizes orçamentárias”. Estas reduções poderiam, inclusive, ocorrer em áreas sociais.

Embora o processo de negociação e formulação da proposta enviada pelo Executivo tenha sido mais intenso e abrangente que o do FUNDEF, é claro que não foram contempladas todas as reivindicações apresentadas pelas representações dos estados e municípios ou sociedade civil. Foram realizados diversos encontros, seminários e fóruns de discussão sobre as diretrizes estabelecidas pelo Governo Federal e as expectativas da sociedade em relação ao fundo.

A criação do FUNDEB foi compromisso das campanhas eleitorais do Presidente Lula. A primeira proposta de FUNDEB – PEC 112/99 – foi apresentada pela bancada do PT. Tinha como principais destaques a garantia de custo-aluno-qualidade, respeitando os níveis, etapas, modalidades e condições de ensino. Vinculava à Educação Básica 25% de todos os impostos dos municípios e estados e 20% das receitas dos impostos da União. Também propunha o piso salarial nacional para os trabalhadores em educação. O Presidente recorrentemente manifestou interesse e empenho na aprovação da mudança constitucional. Entretanto, a proposta apresentada deixou de fora lutas históricas dos trabalhadores da educação. Excluiu a creche, não fez referência ao piso salarial nacional e não definiu perspectivas de cálculo de um custo-

aluno-qualidade. Além disto, não deixou clara a origem dos recursos da União para garantir as metas estabelecidas de inclusão gradativa do ensino médio e educação infantil.

No quadro a seguir, as principais diferenças entre o FUNDEF e a proposta apresentada pelo Governo em 14/06/05.

Quadro 7 - Diferenças entre FUNDEF e PEC 415/05

Parâmetro	Atual FUNDEF	PEC 415/05	
Vigência	De 10 anos (até 2006)	De 14 anos (a partir do ano seguinte à promulgação da Emenda Constitucional de criação do Fundo)	
Alcance	Apenas o ensino fundamental	Pré-escola Ensino Fundamental e Médio.	
Número de alunos	30,6 milhões de alunos	47,2 milhões de alunos, a partir do 4º ano de vigência do Fundo.	
Fontes de recursos que compõem o Fundo	15% FPE, FPM, ICMS, IPIexp, LC 87/96 Complementação da União.	• Contribuição de Estados, DF e Municípios.	
		Gradativo em 4 anos: 20 % do FPE, FPM, ICMS, IPIexp. LC 87/96	Gradativo em 4 anos: 20% ITCD, IPVA, IR, ITR Complementação da União
Montante de Recursos previstos	R\$ 31,2 bilhões (previsão 2005, sem complementação da União).	Considerando estimativas (em valores de 2005) e a escala de implantação gradual do Fundo, os montantes previstos de recursos contribuição de Estados, DF e Municípios, (sem complementação da União), seriam: <ul style="list-style-type: none"> • R\$ 34,9 bilhões no primeiro ano. • R\$ 38,6 bilhões no segundo ano. • R\$ 42,4 bilhões no terceiro ano. • R\$ 46,1 bilhões no quarto ano. 	
Complementação da União ao Fundo	R\$395,3 milhões (valor previsto para 2005)	. Não há definição, na Constituição, de parâmetro que assegure o montante de recursos da União para o Fundo. <p>Considerando estimativas em valores de 2005:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 a partir do quarto ano. <p>Valores reajustáveis com base em índice de preço ao consumidor.</p> <p>Esses valores oneram os 18% da receita de impostos da União vinculada à educação por força do art. 212 da CF, em até 30% do valor da complementação.</p>	
Distribuição dos	Com base no nº de alunos	Com base no nº de alunos da Educação Básica (Pré-	

recursos	do EF regular e especial, de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior.	Escola, E. Fundamental e E. Médio). EF - 100% a partir do 1º ano; Educação Pré-Escolar, Ensino Médio e EJA: 25% no 1º ano; 50% no 2º ano; 75% no 3º ano e 100% a partir do 4º ano.
Utilização dos recursos	Mínimo de 60%: para remuneração magistério, restante despesas do MDE e EF	.Mínimo de 60% para remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica. Outras despesas de MDE da EB
Valor Mínimo Nacional por aluno/ano	Fixado anualmente com diferenciações previstas para: 1ª a 4ª série 5ª a 8ª série Educação Especial Ensino Rural	. Fixado anualmente com diferenciações previstas para etapas e modalidades da EB .
Mecanismo regulador de transferências	Os recursos se movimentam, no âmbito de cada Estado, entre o governo Estadual e os Municípios.	Os recursos se movimentarão, no âmbito de cada Estado, entre o governo estadual e os municípios, com mecanismo de proteção que estabelece um limite percentual máximo de transferência anual, com o propósito de evitar grandes reduções financeiras para os estados e municípios.
Salário Educação	Vinculado ao ensino fundamental	Vinculado à Educação Básica
Vinculação de Impostos Federais à Educação	18% vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, porém com 20% de Desvinculação de Receitas Federais – DRU, que retira essa parcela dos recursos que originalmente foram vinculados à educação.	18% vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino,

FONTE: MEC – Secretaria de Educação Básica, junho de 2005.

O FUNDEB proposto na EC do Executivo ampliava as responsabilidades das esferas de governo em termos de aporte de recursos a serem redistribuídos, para dar conta do ingresso de novas matrículas (ensino médio, educação infantil e EJA) no Fundo. O cômputo dessas matrículas deveria ser gradativo e concluído em quatro anos, bem como o aporte de recursos da União, para comportar as complementações dos fundos deficitários. Um diferencial entre os dois fundos seria a definição de valor mínimo diferenciado de acordo com as etapas e modalidades da educação básica: pré-escola, séries iniciais urbanas, séries iniciais rurais, séries

finais urbanas, séries finais rurais, ensino médio urbano, ensino médio rural, ensino médio profissionalizante, EJA, educação especial, educação indígena e de quilombos. A diferenciação das etapas modalidades e situação específica (localização e comunidades) não constaram no texto da PEC e sim no Anteprojeto de Lei da regulamentação elaborado e divulgado pelo MEC

Quanto ao funcionamento do novo Fundo, deveria seguir os princípios do FUNDEF. Isto é, fundo redistributivo de natureza contábil no âmbito de cada estado.

A tramitação da PEC 415/05 na Comissão Especial da Câmara dos Deputados ocorreu em meio a inúmeras audiências e reuniões com representantes de estados, municípios, governo federal, entidades da sociedade civil e educadores resultando num texto Substitutivo à proposta do Executivo Federal. Este contempla a inclusão da creche, uma das reivindicações de ampla campanha capitaneada por entidades e educadores; o aumento no aporte de recursos de 4,3 bilhões de reais para 4,5 bilhões de reais, assegurando 10% do montante do Fundo, a partir do 4º ano; e a criação do PSPN.

CAPÍTULO 4 – INTELOCUÇÕES NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Neste capítulo são apresentados posicionamentos de atores que participaram no processo de formulação da política do FUNDEB, especificamente da PEC 415/05. Estes posicionamentos foram expressos em documentos públicos e oficiais divulgados através da imprensa nacional, audiências públicas, entrevistas e sites oficiais dessas representações.

Inicialmente foram retomados, num quadro síntese, as principais alterações nos dispositivos constitucional-legais a partir da CF de 1998 e que modificaram a política de financiamento da Educação Básica. Tais dispositivos constituem as mudanças mais relevantes na política educacional para o financiamento da educação brasileira desde a redemocratização do Estado brasileiro até a presente data.

Se a CF de 1988 pode ser considerada como um avanço expressivo nas questões sociais onde se inclui a educação, as mudanças trazidas pela EC nº.14/96 e as EC nº.53/06 poderão representar um significativo avanço no desafio de tornar realidade a oferta de escola pública de qualidade se esta transição FUNDEF/FUNDEB representar, de fato, a correção dos limites que a política de fundos inicialmente implementada demonstrou ter.

São dispositivos que modificaram as relações na federação redimensionando competências, atribuindo outro caráter à cooperação entre entes federados e destinando mais recursos para o financiamento da Educação Básica, ainda que insuficientes. Todavia este aporte de recursos foi caracterizado principalmente pela maior contribuição dos estados e municípios na disponibilização compulsória das suas receitas. A participação da União foi insuficiente no FUNDEF, o que se espera não ocorra no FUNDEB.

Quadro 8 – O financiamento nos dispositivos constitucionais referidos

	Vinculação/Subvinculação	Salário educação (SE)	Programas suplementares	Regime de colaboração	Aplicação dos recursos	Piso salarial ²⁴
CF 1988	25% dos impostos para MDE (estados e municípios); 18% União 50% para eliminar analfabetismo e universalizar o EF em 10 anos	Fonte adicional de recursos para o EF, podendo deduzir despesas no EF de empregados e dependentes.	Material didático, escolar, transporte, alimentação, assistência à saúde.	Assistência técnica e financeira da União e do estado para programas de pré-escolar e ensino fundamental dos municípios. Assistência técnica e financeira da União aos estados e municípios.	Prioritária p/ o ensino obrigatório Municípios: prioridade ao pré-escolar e EF	Piso salarial profissional para profissionais do ensino.
EC 14/96	25% dos impostos para MDE (estados e municípios); 18% União Subvinculação dos recursos da MDE de estados e municípios ao EF; criação do FUNDEF com parte desses recursos subvinculados (10 anos). Complementação da União ao FUNDEF	Fonte adicional de recursos para o ensino fundamental público.		Assistência técnica e financeira da União e do estado para programas de pré-escolar e ensino fundamental dos municípios. Assistência técnica e financeira da união balizada por funções e objetivos. Complementação da União para os fundos deficitários. (FUNDEF) Colaboração entre estados e municípios para a universalização do EF.	Prioritária p/ o ensino obrigatório Distribuição dos recursos do FUNDEF pelo número de matrículas no EF. Municípios: prioridade ao pré-escolar e EF. Estados; prioridade ao EF e EM.	Piso salarial profissional para profissionais do ensino 60% dos recursos do FUNDEF para remuneração dos professores em efetivo exercício
EC 53/06	25% dos impostos para a MDE (estados e municípios); 18% União Criação do FUNDEB para a EB ²⁵ com vinculação de 20% de impostos do Fundo, âmbito de cada estado (14 anos). Complementação da União ao FUNDEB, com 10% dos recursos do Fundo a partir do 4º ano	Fonte adicional de recursos para educação básica pública. Cota estadual e municipal		Assistência técnica e financeira da União e do estado para programas de pré-escolar e ensino fundamental dos municípios. Assistência técnica e financeira da união balizada por funções e objetivos. Complementação da União para os fundos deficitários. (FUNDEB)	Prioritária p/ o ensino obrigatório Distribuição dos recursos do FUNDEB pelo número de matrículas no âmbito de atuação prioritária na EB com diferenciações para etapas, modalidades e estabelecimento de ensino.	PSPN para profissionais da educação pública.

Fonte: CF 1988, EC 14/96, EC 53/06

²⁴ Art. 206, V, entretanto não foi regulamentado.

²⁵ Na PEC 415/05 a educação infantil contemplava somente a pré-escola e na EC53/06 ficou assegurada toda EI, desde a creche.

Da CF de 1988 até a EC nº.14/96 transcorreram oito anos. Neste período apesar da vinculação de recursos de impostos estar assegurada nas três esferas de governo, os mecanismos de cooperação federativa não estavam claros para sua execução. O atendimento às demandas da Educação Básica ficou por conta dos movimentos cada região ou estado na oferta de educação pública, sem haver comprometimento com o direito à educação de modo a superar os baixos índices da educação brasileira. O piso salarial, mesmo previsto na carta não foi regulamentado e acabou sendo entendido como o salário básico de cada rede pública.

Com a EC nº.14/96, na instituição do FUNDEF houve, para o ensino fundamental, um maior equilíbrio dos recursos aplicados nessa etapa no âmbito de cada estado, numa cooperação compulsória através da redistribuição dos recursos pela matrícula nas respectivas redes de ensino fundamental. A Emenda não resolveu a situação do piso salarial. Avançou na destinação do salário educação (SE) para o ensino fundamental **público**.

A EC nº.53/06 estende à toda Educação Básica a sistemática de distribuição intergovernamental de recursos subvinculados, amplia também a abrangência do salário educação para esta etapa do ensino, preceitua uma referência de aporte de recursos da União que passará a contribuir com 10% dos recursos do Fundo na implementação plena e veta o uso do SE na complementação do Fundo. Além disso, uma conquista importante contempladas na emenda é a instituição do PSPN, piso salarial profissional nacional do magistério público da Educação Básica.

4.1 - O posicionamento do Executivo Federal

A política de fundos para a educação, como já foi dito anteriormente fez parte das formulações mais relevantes do Manifesto dos Pioneiros. Os fundamentos deste documento têm embasado a maioria das políticas educacionais desde então. “Aquele documento deu

origem, ainda, às leis mais fundamentais da educação nacional: os capítulos sobre educação das Constituições de 1934, 1946 e de 1988, bem como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e o Plano Nacional de Educação” (Fernandes, 2007).

Mudar a política de financiamento da Educação Básica, substituindo o FUNDEF pelo FUNDEB, foi item do programa de campanha do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva, à presidência do Brasil, em 1988 e em 2002. Na verdade, não é novidade o posicionamento do PT na ocasião da tramitação da PEC 233/95 que resultou na EC nº.14/96. A bancada posicionou-se contra a implantação do FUNDEF na forma como estava sendo constituído e Lima justifica que foi

principalmente porque a modificação da Constituição representava a desresponsabilização da União em relação ao ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo, atribuindo aos estados e municípios a responsabilidade pelo ensino fundamental, e não a União, que passava a ter função meramente redistributiva e supletiva.(Lima, 2002)

O PT apresenta, ainda na tramitação da PEC 233/95, a emenda 18 como proposta alternativa ao texto do Executivo. Um dos destaques é a definição do CAQ e a definição da população referência, para fins de cálculo de um valor-aluno *per capita* municipal e estadual, tomando por base aquela na faixa etária de 0 a 17 anos, somada às demais faixas etárias que não tiveram acesso à escolarização. O *per capita* seria obtido dividindo-se os recursos da MDE pela população referência (Farenzena, 2001). Deste modo, a complementação da União teria por base o *per capita* e o CAQ, proporcionando um real aporte de recursos para estados e municípios, considerando que as diferenças entre o *per capita* e o CAQ seriam cobertas por repasses da União, na forma de assistência financeira. Outro destaque é que os recursos das transferências constitucionais seriam geridos por fundos para Educação Básica A emenda, no entanto, não foi aprovada, sendo dispensável explicar os motivos para tal.

Desde então, o PT²⁶, através de seus representantes no Legislativo e de suas representações nos governos subnacionais, busca espaço para a constituição de um Fundo com características mais abrangente e que garanta mais qualidade para a Educação Básica como um todo.

A bancada do PT apresentou, em 1999, a **PEC 112/99** para criação do FUNDEB. A proposta incorporava as idéias de Anísio Teixeira e resgatava conteúdos da emenda defendida na tramitação da PEC 233/05 e que justificaram a posição do partido na votação. Para os autores da proposta, mais uma vez, as principais diferenças em relação ao FUNDEF relacionavam-se com “a inclusão de todo o universo de brasileiros com necessidade de escolarização no cálculo de custo, prevendo financiamento para todos os que devem estar e os que desejarem estar, de fato, pudessem ter escola, custo-aluno-qualidade (CAQ) e, a conselhos gestores e ampliação dos investimentos públicos em educação” (PT, 1999).

A proposta estabelecia o PSPN e incluía toda a Educação Básica, desde as creches, no Fundo, com a aplicação de 80% dos recursos na valorização dos profissionais da educação e vinculação de 20% dos impostos arrecadados pela União.

Na justificativa da proposta os autores apontam para a necessidade de corrigir distorções trazidas pelo FUNDEF, tais como a retração na oferta da educação infantil e educação de jovens e adultos por parte dos municípios que vinham expandindo estas etapas e modalidade e que, em função da priorização do ensino fundamental, se viram obrigados a restringir a oferta dessa etapa, sob pena de perder recursos.

Nas principais concepções de políticas sociais do PT encontramos a educação como direito social básico e universal²⁷. Os paradigmas para educação defendem a expansão do sistema educacional público e gratuito com elevação dos níveis de qualidade da educação

²⁶ Embora esta dissertação trate de uma política do Executivo Federal para a educação, não se pode falar em proposta do Executivo Federal enquanto governo do PT sem considerar as decisões do partido em relação às políticas educacionais neste período.

²⁷ Programa de governo de 2002 – Uma escola do tamanho do Brasil

como prioridade de um novo modelo de desenvolvimento social a ser implementado pelo governo Lula. Esses paradigmas fizeram parte do Programa de governo do primeiro mandato do Presidente com a proposta apresentada em *Uma escola do tamanho do Brasil*. O documento, segundo o PT, “expressa com exatidão a prioridade que essa política pública terá no governo Lula” (PT, 2002), referindo-se a educação. Foi o início do processo de redefinição da política de financiamento da Educação Básica.

No programa estão contidos os principais instrumentos e estratégias para as políticas educacionais a serem implementadas pelo governo, se eleito. Traduz-se, entre outros, no “investimento maciço em educação como base para o salto humano e técnico”, propõe a redefinição das competências e da cooperação entre entes federados com objetivo de superar o processo de municipalização “predatória” da educação instituída pelo FUNDEF, retomar a questão dos vetos do presidente Fernando Henrique Cardoso ao PNE para elevar os gastos em educação para 7% do PIB em dez anos, estabelecer piso salarial para os trabalhadores em educação e instituir o FUNDEB. Fernandes (2007) afirma que

A transição do FUNDEF para o FUNDEB foi impulsionada [...] pelo compromisso de consolidar uma estratégia sistêmica no campo educacional comprometida com o atendimento com qualidade social da população escolarizável em todas as etapas e modalidades da Educação Básica (Fernandes, 2007).

Entretanto, as mudanças previstas no seu programa de governo não deslançaram de imediato com a posse de Lula. Na verdade, em relação ao financiamento da Educação Básica, isto só veio a ocorrer mais efetivamente no segundo semestre de 2004, após a troca de Ministro da Educação.

Na realização do 9º Fórum Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, em 2003, em Brasília, o então Ministro da Educação Cristovam Buarque apresentou as metas para educação dos próximos quinze anos. Nelas estavam contempladas [...] definição de piso salarial do professor em 2003, criação do FUNDEB em 2004 e a ampliação do valor do

FUNDEF em 2003 [...] (MEC, 2003). O documento apresentava, também, os três grandes movimentos da educação no governo Lula: alfabetizar o Brasil, construir a universidade do século XXI e iniciar a implantação da Escola Básica ideal. Este último concretizado principalmente através da universalização da educação até o final do ensino médio e da valorização dos professores.

No entanto, estas metas não se efetivaram nos prazos previstos, com exceção do aumento do valor mínimo do FUNDEF, um aspecto mais pontual.

A realização de “colóquios regionais” deu início a um processo mais sistemático de discussão estabelecido pelo MEC para a formulação da política, a partir de junho de 2004²⁸, já na gestão de Tarso Genro no MEC.

Neste fórum de discussão os entes federados e a sociedade civil organizada se fizeram presentes. As discussões ocorreram a partir do documento, “*Diretrizes do FUNDEB*”²⁹, elaborado pelo MEC e que deu origem à proposta de emenda, após as negociações.

Essas diretrizes concebiam um Fundo único para a Educação Básica em cada estado, excluía os impostos municipais como fonte e destinavam 25% dos impostos incluídos na sua composição. Estabelecia a inclusão da educação infantil a partir da pré-escola, admitindo-se as creches com corte de renda, isto é, seriam ofertados aqueles que não tivessem condições de arcar com as despesas. O documento enunciava, ainda, que os estados computassem dentro dos 25% do MDE os gastos com ensino superior desde que atendida a demanda da Educação Básica. Neste documento havia a previsão de re-vinculação dos recursos da DRU, parte dos quais seriam destinados a complementação da União, a exclusão gradativa dos servidores inativos da folha de pagamento mantida pelos recursos do Fundo e a extensão do salário

²⁸ Isto não significa que paralelamente a esse movimento outros atores envolvidos na questão estivessem parados, ao contrário, os governos subnacionais, bem como a sociedade civil organizada permaneceram diuturnamente discutindo e avaliando os impactos do FUNDEF e buscando alternativas para propor mudanças e corrigir os erros da política em vigor.

²⁹ MEC, Diretrizes do FUNDEB, Brasília, 2004 (digitado).

educação como fonte adicional para toda a Educação Básica. Assegurava a manutenção de no mínimo o valor atual do FUNDEF para o ensino fundamental no novo Fundo.

É interessante que este foi o único documento que encontrei que admitia a possibilidade dos recursos da União servirem também para saldar eventuais débitos com o FUNDEF. Seria isto uma admissão da dívida (e o desejo de saná-la) que se acumula no “calote da União”?

Uma primeira versão foi enviada à Casa Civil para análise em agosto de 2004. O texto reproduz o conteúdo das Diretrizes do FUNDEB do MEC. No entanto, o debate prosseguiu e interlocuções ocorreram até a proposta final. Neste período a posição do MEC foi se alterando de acordo com as negociações.

Em teleconferência nacional em 21 de setembro de 2004, em nota divulgada pela Assessoria de Comunicação Social do MEC, após o evento, o Ministro Tarso Genro reforça a importância de se discutir o tema com os educadores do Brasil, afirmando que estes já vinham discutindo o financiamento da educação há muitos anos e, por ser uma mudança que dependia de emenda constitucional, e acrescentava,

“se essa emenda for submetida ao Congresso Nacional sem uma legitimação com uma discussão pública, por meio de métodos públicos, colóquios, seminários e teleconferência, terá dificuldade de tramitar [...] seria arrogante de nossa parte não querer incorporar essa enorme contribuição dos indicadores que o Brasil tem sobre o financiamento da educação” (Genro, 2004).

Genro destaca que os pontos em aberto na proposta relacionavam-se com o valor mínimo para as etapas e modalidades, os impostos dos municípios a serem incluídos e a inclusão das creches. Os contornos dessa proposta continham a re-vinculação dos recursos da DRU para a educação, garantindo aporte de R\$1,2 bilhões adicionais ao ano, aplicação de 60% na remuneração dos profissionais do magistério, contribuição de 25% dos impostos que comporiam o Fundo e exclusão dos impostos municipais.

Esse processo de “discussão pública” estendeu-se até o primeiro semestre de 2005 e nele o Executivo Federal procurou apresentar o que acumulou nos debates ao longo dos anos e que são valores que fundamentam as propostas de política pública para a educação deste governo.

Em entrevista à Revista Nova Escola, em março de 2005, o então Ministro Tarso Genro, ao responder à pergunta “o que é ensino de qualidade”? responde que “é uma educação com boa estrutura escolar e métodos pedagógicos adequados à nossa sociedade atual para todos os alunos da rede pública. Envolve também professores bem remunerados e que para isto a educação precisa ser considerada área estratégica, o que significa receber investimentos” (Genro, 2005, p.23) Ao referir-se ao FUNDEB, finaliza afirmando que “é uma disputa mais federativa do que ideológica” referindo-se às disputas entre os governos subnacionais em função de abrangência e impostos a serem incluídos, bem como ao clamor desses governos para que a União tivesse participação mais efetiva no Fundo, com aporte de recursos.

Fernandes (2005) destaca que nas concepções desse governo está o compromisso com a inclusão social, uma educação comprometida com o princípio da equidade e reafirma que a estratégia prioritária na educação é a substituição do FUNDEF pelo FUNDEB. Destaca que é necessário superar os limites do FUNDEF, reconhecendo que o mesmo contribuiu para o desenvolvimento do ensino fundamental, entretanto, deixou à margem a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos.

Na proposta foram mantidos os principais mecanismos de operação do FUNDEF, ampliando, contudo, a abrangência a partir da pré-escola até o ensino médio, incluindo a modalidade de educação de jovens e adultos. Para garantir esta ampliação o governo propõe uma revisão na engenharia financeira da educação, com vistas à “promover a igualdade de

oportunidades educacionais a todas as crianças, jovens e adultos, com qualidade e equidade” (Fernandes, 2005).

Neste processo de discussão, os maiores enfrentamentos surgidos diziam respeito à inclusão das creches, defendida pelos municípios e rejeitada pelos estados. Na proposta do Executivo, as matrículas das creches não seriam consideradas na fórmula para cálculo da divisão de recursos, entretanto, não havia impedimento para que os recursos fossem utilizados nas mesmas. Outro ponto dizia respeito ao investimento que a União deveria fazer ampliando sua participação no Fundo. No entanto, o MEC manteve-se praticamente na mesma linha de condução expressa nas diretrizes do FUNDEB e voltando atrás, inclusive, em alguns pontos da PEC 112/99, como é o caso do PSPN, dos 80% destinados aos profissionais da educação e, principalmente, pela concepção de CAQ e da população referência para fins de distribuição de recursos, previstos tanto na proposta de emenda à PEC 233/95, quanto na PEC 112/99. Este diferencial tem significativo impacto no aporte de recursos por parte da União.

Foi um processo que envolveu, internamente, no Executivo Federal acordos na questão do aporte de recursos. Para apresentar a proposta o MEC teve que aguardar a definição do Ministério da Fazenda sobre a disponibilidade da União para composição do FUNDEB. Este conflito interno transpareceu na demora evidenciada para apresentação da proposta para discussão com os governos subnacionais e sociedade civil.

Entretanto, Fernandes (2007) afirma que “o governo buscou [...] construir o projeto a partir da integração e diálogo entre vários Ministérios responsáveis pelas diversas políticas, tanto do setor econômico quanto social [...] além de depender de ações dos vários Ministérios e Secretarias, a exemplo dos orçamentos, arrecadações e fiscalização” e destaca

A política de financiamento da educação não pode ser tecida isoladamente pelo setor educacional, sem que o desafio de desatar os nós entranhados no setor econômico que repercute diretamente no setor social, seja assumido de forma integrada pelos agentes sociais e econômicos. O diálogo entre os diversos setores caminhou nesta perspectiva. (Fernandes, 2007)

Neste período de negociações internas do Executivo foram feitos ajustes na proposta que resultaram na ampliação de recursos de parte da União. “Não há como promover qualidade na Educação Básica sem elevar o aporte de recursos de União, estados e municípios” (Genro, 2005).

Costurados os acordos internos no governo e ouvidos os atores com interesse direto na política, finalmente o Executivo concluiu a proposta que foi protocolada em junho de 2005 na Câmara Federal. No entanto, a proposta teve os ajustes acordados com o CONSED e a UNDIME, principalmente. Resultou na exclusão das creches e do PSPN, contradizendo as concepções do MEC e do próprio Partido dos Trabalhadores, que historicamente defendeu educação de qualidade para todos e a valorização dos trabalhadores da educação.

Ainda em relação à inclusão das creches, em audiência pública na Assembléia Legislativa do RS, em agosto de 2006, o Ministro Fernando Haddad afirmou que “nas simulações feitas pelo MEC pode-se demonstrar que os municípios não perdem com o Fundo e, sobretudo, quando considerada a dinâmica das matrículas para os próximos 14 anos [...] onde o espaço de crescimento da matrícula da educação infantil é superior ao espaço de crescimento da matrícula do ensino médio” (Haddad, 2006). O Ministro considerou os percentuais de matrícula de 10% das crianças nas creches, 50% na pré-escola e de 82% em escolas. Por isso avalia a possibilidade de crescimento na educação infantil. Completou afirmando que

o fundo estará fracassado se o seu objetivo maior que é matricular suas crianças na pré-escola, não for atingido.[...] porque todos os estudos internacionais, sem exceção, recém divulgados demonstram que o que combate a repetência no EF é a entrada da criança na pré-escola. Cada um ano de pré-escola aumenta em 23% a escolaridade no EF. Se nos quisermos mais crianças no EM nós temos que, paradoxalmente, apostar na pré-escola. Porque só a pré-escola vai garantir uma diminuição do custo no EF e este custo é elevado em virtude da repetência. Nós temos 6 milhões de crianças “matriculadas a mais” no EF porque estão em defasagem idade –série e temos 3 ou 4 milhões de crianças a menos no EM porque estão repetindo no EF. Se nós garantirmos a pré-escola para essas crianças nos vamos regularizar o fluxo (Haddad, 2006).

Apesar dessa afirmação, não foram apresentadas em números absolutos as matrículas das duas etapas estimadas para período de vigência do Fundo, já que os recursos são repassados pela matrícula nas etapas e, ainda, dependem das ponderações entre elas e no interior de cada uma.

Para Fernandes (2007), “a prioridade da atual gestão consiste em investir e valorizar igualmente todas as etapas e modalidades da Educação Básica”. No entanto, na PEC 415/05 parecem ter preponderado os acordos firmados com o CONSED e UNDIME, especialmente com o CONSED, ao que tudo indica.

4.2 - O posicionamento dos municípios

Em relação à Educação Básica os municípios são aqueles que estão muito próximos da população que demanda a oferta de vagas na escola pública. Embora a CF de 1988 e a LDB definam para os municípios a responsabilidade pela educação infantil e pelo ensino fundamental, muitos municípios brasileiros optaram, a mais ou menos tempo, e por motivos diversos, por investir na educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental, deixando ao estado a manutenção do ensino fundamental séries finais. Entretanto, com a EC nº.14/96 que instituiu o FUNDEF, além de subvincular recursos da MDE para o ensino fundamental e redefinir como atuação prioritária dos municípios o ensino fundamental e a educação infantil e, dos estados o ensino fundamental e o ensino médio, desencadeou um movimento para reconfigurar o mapa das matrículas dos governos subnacionais.

Este movimento trouxe impactos preocupantes com a lenta evolução na oferta de educação infantil e a ampliação da oferta no ensino fundamental por parte dos municípios. No entanto, a responsabilidade da oferta de educação infantil continuou sendo dos municípios e, aos poucos, a implementação do FUNDEF evidenciou que, ao mesmo tempo em que

favoreceu o ensino fundamental com a redução das desigualdades dentro de cada estado, melhorando, inclusive, salários do magistério, trouxe como efeito colateral a impossibilidade de ampliação da rede infantil pela escassez dos recursos para esta etapa da Educação Básica.

Em documento destinado aos candidatos à Presidência da República em 2002 a UNDIME manifesta suas preocupações quanto à crise educacional brasileira. Entre elas, “não aceita que a educação brasileira e o futuro de nosso país fiquem eternamente condicionados a acordos com as agências de financiamento internacionais. Não é possível continuar utilizando os recursos que deveriam ser destinados à educação, para pagar a dívida externa e seus serviços” (UNDIME, 2002a). Possivelmente a referência é a DRU e a política do *superávit* primário para pagamento da dívida externa.

Neste processo de acompanhamento dos efeitos do FUNDEF nas finanças e na educação municipal foi possível verificar a atuação de duas instituições que, representando os municípios brasileiros, empenharam-se em fazer a discussão no âmbito de toda a federação sobre as possibilidades de se constituir uma política de financiamento que assegurasse mais recursos para a educação infantil. A UNDIME e a CNM tiveram participação ativa no processo de formulação da política do FUNDEB. Contudo é importante alertar que a primeira atuou “oficialmente” junto ao MEC, ao lado do CONSED no grupo de trabalho onde foram firmados os acordos para o fechamento da proposta final.

Entretanto, isto não significou que os estudos, posicionamentos e avaliações construídos pela atuação da CNM não tenham sido considerados nas interlocuções ocorridas neste processo, pelo contrário, foram importantes para avançar nas questões divergentes, tanto quanto as demais instituições envolvidas. Também pode-se ressaltar que as duas entidades representam o mesmo universo de atores com interesse na política. Em um ponto, no entanto, as duas instituições divergem claramente. Enquanto a UNDIME esteve quase sempre

inclinada na tese de constituição de um Fundo único para a Educação Básica, a CNM defendeu ferrenhamente a constituição de três Fundos.

Em relação a esta divergência, a UNDIME começa a manifestar sua posição mais claramente a partir de 2003³⁰. Somente em 2004 manifestou-se uma inclinação para o estabelecimento de fundo único justificada pela garantia de uma escola mais unitária, no sentido de igualdade de condições e de oportunidades de oferta na Educação Básica. Em 2004 o Conselho Nacional de Representantes da UNDIME sinaliza positivamente, através de documento público, para a implantação do FUNDEB.

Pede-se a formulação de uma política de financiamento que considere a possibilidade de um fundo contábil para toda a educação básica, de maneira articulada e integrada, superando focalizações e fragmentações. Nessa perspectiva, entende-se que fundos específicos e diversificados, como Funcreche ou um fundo para a educação infantil e um fundo para o ensino médio não são adequados. (UNDIME - Secretaria Executiva Nacional, junho, 2004).

Apesar da sinalização positiva ficou claro que esta posição estava condicionada a considerações de alguns aspectos do debate ainda por superar. Entre eles, que com a instituição do fundo houvesse avanço nos patamares educacionais do Brasil, que a discussão viesse acompanhada de uma discussão sobre o Sistema Nacional de Educação, “definindo legalmente os mecanismos de cooperação entre os entes federados e de colaboração entre os sistemas de ensino”.

O sistema deve, necessariamente, apontar caminhos para o efetivo cumprimento dos valores do custo-aluno de cada nível/modalidade de ensino previstos em lei e as formas de controle social. O que se quer é evitar a repetição da situação atual: a União não cumpre o valor do custo-aluno, estados e municípios não têm poder para garantir o cumprimento (UNDIME, 2004a).

³⁰ Inicialmente foram feitas análises de diversos cenários e por não haver consenso não houve manifestação mais explícita sobre este ponto. No documento Contribuição da UNDIME ao debate do FUNDEB é manifestada a aprovação de um Fundo para a Educação Básica.

Ainda em 2004, em resolução do conselho nacional de representantes da UNDIME, a concordância com o Fundo está vinculada à manutenção do salário educação para o ensino fundamental, alegando que haveria uma redução de 6,98% nos recursos se os mesmos tivessem abrangência estendida.

Nos demais movimentos, esta posição foi mantida enquanto UNDIME nacional, embora em alguns casos, como no RS, a representação estadual fosse favorável a três fundos, seguindo a posição da CNM.

A CNM, por sua vez, propõe a constituição de três fundos. O presidente da entidade defende que a política de fundos seja estendida para todas as etapas da Educação básica, no entanto, há preocupações em relação à criação de um fundo único,

...por indicarem as simulações que haveria um comprometimento financeiro dos municípios, que atendem hoje a maior parte da demanda por educação e que perdendo recursos teriam dificuldades em enfrentar o maior desafio de hoje: melhorar a qualidade do ensino, uma vez que o acesso, pelo menos ao ensino fundamental, já está praticamente universalizado (Ziulkoski, 2006).

Sobre a análise da PEC 415/05 a CNM manifesta outras preocupações ...

Ao abarcar o financiamento de toda a Educação Básica, o FUNDEB estaria reunindo, no mesmo fundo, níveis de ensino pelos quais estados e municípios não são co-responsáveis [...] por outro lado, o processo de fixação de valores por aluno diferenciados para as etapas e modalidades da Educação Básica, para a redistribuição desses recursos, poderia implicar tensão federativa na disputa de recursos (Ziulkoski, 2006)

No mesmo documento a CNM defende a conversão do FUNDEB em sistema de três fundos para não misturar diferentes níveis de competência entre os governos subnacionais.

Ao analisar a PEC 415/05, a CNM divulgou matéria alertando aos prefeitos sua preocupação por considerar que a proposta tinha dimensões de Reforma Tributária e que não incluía definições das ponderações por etapas e modalidades, possibilidade de redução dos recursos destinados ao ensino fundamental, insuficiência de recursos por parte da União,

possibilidades de crescimento maior das matrículas do ensino médio e pouco crescimento da pré-escola. A grande preocupação manifestada pela Confederação é com a possibilidade de redução dos recursos para o ensino médio e a ampliação de recursos para outras etapas e modalidades. Considera que existe demanda para maior crescimento do ensino médio, EJA-médio, profissionalizante e que haveria um decréscimo na faixa etária de 0-6 anos. Deste modo, os municípios teriam reduzidas as possibilidades de oferecer o ensino fundamental com qualidade. Em síntese defende:

- Garantia da prioridade ao ensino fundamental obrigatório, para a promoção de sua qualidade, com manutenção dos recursos atualmente a ele vinculados.
- Conversão do FUNDEB em um sistema de três fundos para o financiamento da Educação Básica, de forma a não misturar diferentes níveis de competências.
- Maior participação da União no financiamento da Educação Básica, com a definição clara não só de critérios objetivos, mas também de fontes de recursos para esse fim.

Em outros pontos do processo de discussão, UNDIME e CNM partilham praticamente de mesma posição. Especialmente em relação à maior contribuição da União para o fundo.

Nas questões relacionadas à qualidade da escola pública o posicionamento dos representantes dos municípios ressalta a importância de avançar nas políticas de modo que se atinja a qualidade juntamente com a universalização do acesso à Educação Básica.

Outro ponto de convergência, não somente da UNDIME e CNM, também do CONSED e da sociedade organizada envolvida com as questões da educação, é a imediata correção do valor mínimo anual e o pagamento das diferenças do chamado “calote” da União em relação ao FUNDEF. Teme-se que o mesmo poderá ocorrer com o FUNDEB se as medidas adequadas não forem tomadas neste processo de regulamentação e de implementação da nova política.

A revisão dos vetos à lei do FUNDEF e do PNE são pontos reivindicados pelos municípios neste processo de discussão³¹.

Em relação às estratégias para participar desse processo foram realizados fóruns, seminários e encontros com representantes dos municípios. Além disso, estudos e pesquisas de âmbito nacional foram executados para avaliar os impactos considerando os “cenários” que surgiram no processo.

Fica evidente que a grande preocupação gira em torno da relação recursos disponíveis e responsabilidades com a educação. Os municípios não têm capacidade, por si só, de arcar com o financiamento e, no entanto, são os que estão mais próximos das demandas da população.

4.3 - O posicionamento dos estados

O CONSED, representando os estados no processo de formulação do FUNDEB foi ator importante para as definições finais da proposta e continua sendo nesta fase de regulamentação do Fundo, tendo em vista, sobretudo, que as ponderações entre as etapas e modalidades que serão decididas neste segundo momento resultarão nos recursos que efetivamente cada unidade federativa poderá contar para financiar sua rede de ensino.

Certamente não se pode negar que apesar de os municípios serem maior em número, os estados têm maior força política, mais recursos financeiros, e maior capacidade de interação com o Congresso Nacional do que os municípios. De qualquer forma foram necessários consensos para que a proposta avançasse.

³¹ Recordemos os principais vetos. Na Lei do FUNDEF, foram vetados: a inclusão da matrícula da EJA no cálculo da redistribuição de recursos e a impossibilidade de uso dos recursos do salário educação na complementação da União. Em relação à Lei do plano Nacional de Educação (PNE, Lei nº. 10.172/01), a principal reivindicação é a derrubada do veto presidencial ao preceito de elevar os gastos em educação para que atinjam um patamar correspondente a 7% do PIB nacional.

O posicionamento do CONSED em relação à substituição do FUNDEF pelo FUNDEB não sofre grandes mudanças ao longo dos últimos dez anos, a partir do FUNDEF. Entretanto, a discussão sobre a necessidade de uma legislação que olhasse para a questão do financiamento da educação tem origem anterior, em virtude das preocupações com o endividamento interno, quer dizer a ameaça dos orçamentos públicos não darem conta das políticas públicas necessárias. Sentia-se a necessidade de abrigar recursos principalmente para as áreas sociais. Para Fortunati³², apesar da CF de 1988 ter definido percentuais de vinculações para as três esferas de governo, faltava definir uma forma de resolver os problemas das desigualdades entre os entes federados. Para ele

Faltava, na verdade, buscar uma fórmula que não só obrigasse municípios e estados a gastarem determinado percentual, mas que equilibrassem a relação entre municípios e os estados fazendo com que “os mais abonados” pudessem contribuir para que os municípios mais pobres, especialmente os municípios mais pobres, tivessem recursos para dar conta do recado, até porque, pela fórmula anterior, simplesmente com a determinação de um percentual para cada município o país estava sacramentando um processo de injustiça na área educacional. (Fortunati, 2006)

Isto se deve ao fato de que somente com a vinculação cada município tinha que dar conta da demanda com suas receitas, independente de ser suficiente ou não. Neste caso, municípios ricos tinham condições de atender com mais qualidade suas redes de ensino enquanto municípios pobres continuavam com atendimento precário. A idéia era criar um fundo com receitas de estado e municípios e com distribuição pela matrícula, o que acabou ocorrendo em 1996, afirma Fortunati.

Embora admita que os estados também fizessem a discussão em torno de um Fundo para a Educação Básica, nos posicionamentos públicos as propostas giravam em torno da inclusão do ensino médio. Uma das razões apresentada por Fortunati é a de que, na época da discussão da PEC 233/95, a educação infantil de zero a seis anos estava contemplada na

³² Ex-secretário de estado da educação do Rio Grande do Sul e vice-presidente do CONSED 2003/2004.

legislação da assistência social e da saúde, pois não estava formalmente na educação. Por isso, segundo ele, não fez parte das discussões do FUNDEF: “Certamente esse foi um dos aspectos que fez com que o FUNDEF não desse muita atenção à chamada educação infantil, porque ela não existia formalmente, ela passou a existir a partir da aprovação da LDB, em 1996” (Fortunati, 2006).

Mesmo em relação ao ensino médio, a proposta não avançou. A dificuldade era a garantia de que os recursos não dariam conta de toda a demanda, se fossem incluídas todas as matrículas de ensino fundamental e médio. O ex-secretário acredita que “se houvesse ocorrido avanço na cobertura na primeira fase, o FUNDEF não teria o êxito que obteve e que com poucos recursos seria uma proposta fracassada” (Fortunati, 2006). O CONSED foi favorável ao FUNDEF, na ocasião, possivelmente pelas razões aqui apontadas da insuficiência de recursos.

Com a implementação, os limites do FUNDEF foram sendo desvendados para municípios e estados e com isto reforçou-se o movimento já iniciado nas discussões da PEC 233/95 sobre um Fundo para a Educação Básica.

No entanto, as atenções do CONSED voltaram-se principalmente para pautas como ampliação de recursos da União, inclusive sem a utilização do salário educação, cota federal, na complementação. O CONSED reivindicou que a participação da União no FUNDEB representasse pelo menos 10% do total dos recursos do Fundo. A revinculação da DRU é um ponto defendido pelos estados. Outra defesa é que todos os estados tivessem assegurada a participação nos recursos de complementação, independente de ter o valor mínimo por aluno atingido.

Na análise das diretrizes do FUNDEB e da PEC 415/05, o CONSED propunha que houvesse dois tipos de redistribuição de recursos: o primeiro na forma de complementação para os estados que não tivessem atingido o valor mínimo por aluno, garantindo, assim, o

padrão de qualidade; o segundo, aos entes federados cuja diferença de contribuição e recebimento ficasse acima de um percentual definido em lei. Essa segunda possibilidade, segundo eles, seria uma forma de amenizar o desequilíbrio fiscal causado pelas “perdas” do FUNDEF.

Uma questão que o CONSED apresentou para ser contemplada na proposta e obteve êxito foi à redução dos 25% para 20% de subvinculação proposto na primeira versão do Executivo Federal. A justificativa é a necessidade de deixar recursos vinculados para alfabetização, ensino superior, pós-médio e os inativos.

Ao contrário dos municípios, os estados defendem que o salário educação seja estendido para toda a Educação Básica.

4.4 - O posicionamento da sociedade organizada

Como já foi dito anteriormente, a sociedade organizada está representada nessa dissertação pela CNTE. Chamou-me a atenção que, analisando documentos da Confederação, a literatura sobre o tema, bem como documentos dos demais atores e as entrevistas que realizei, verifiquei que atores que representaram o Executivo Federal ou que atuam no Congresso Nacional fizeram parte da construção histórica de defesa da escola pública e do financiamento da educação dentro da CNTE. É o caso de Francisco das Chagas Fernandes, atual Secretário da Educação Básica do MEC, que atuou na diretoria da Confederação. Destaco, também, João Cabral de Monlevade, atualmente Consultor Técnico do Senado Federal, professor, pesquisador de temas como o FUNDEF, que também fez parte da Confederação. Além desses, outros educadores ocupam cadeiras na Câmara e no Senado Federal como é o caso do Deputado Carlos Abicalil, ex-presidente da CNTE, embora essa mudança de “lugar” ocupada por esses atores pudesse ensejar mudanças de posicionamento a

respeito da concepção do Fundo, verifiquei que pode ter ocorrido um reconhecimento da conjuntura política e fiscal que talvez possa justificar algumas mudanças manifestadas neste processo e uma análise mais consistente em virtude da avaliação do impacto do FUNDEF nesse período.

Pode-se dizer que a atuação da CNTE neste processo histórico de luta pelo financiamento da educação brasileira mais recente deu-se a partir da instalação do Fórum Permanente de Valorização do Magistério da Educação Básica e da Qualidade de Ensino no governo Itamar Franco, fórum esse reivindicado pela Confederação e aceito pelo Executivo Federal dentro da dinâmica do Plano Decenal de Educação para Todos (Monlevade, 1998, p.15).

Após muitas reuniões e discussões, concretizando os termos do Compromisso Nacional de Educação Para Todos e do Acordo Nacional feitos durante a Conferência Nacional de Educação para Todos, em 1994, foi assinado o Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação em outubro do mesmo ano pelo Presidente Itamar Franco, Ministro Murílio Hingel e demais representantes do Fórum³³.

Tinha como concepção que a qualidade da educação dependia da valorização do magistério e que essa

passava por três elementos indissociáveis: formação inicial e continuada; Piso Salarial Profissional Nacional como referencial do vencimento inicial de novos Planos de carreira; e jornada integral, com pelo menos 25% de horas dedicadas não ao ensino direto, mas à garantia da aprendizagem do aluno: planejamento, avaliação, estudo pessoal, reuniões pedagógicas, trabalho interdisciplinar (Monlevade, 1998, p.15).

³³ CNTE CONSED, UNDIME, CRUB (Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras), ANFOPE (Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação) e CEEs (Conselhos estaduais de Educação).

O andamento dos acordos do Pacto foi modificado com a eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso e a nomeação de Paulo Renato de Souza para Ministro da Educação.

Em audiência com o Ministro, em fevereiro de 1995, foi entregue, pela CNTE, documento buscando retomar as discussões do Pacto e a priorização da tramitação e aprovação da LDB. Entretanto, o que ocorreu foi o rompimento do processo democrático instituído pelo Fórum. As novas estratégias do governo são denunciadas pela CNTE e veiculadas em 1995 com algumas medidas da reforma de FHC, entre elas, o rompimento do Acordo Nacional. O Programa de governo para educação ignora as discussões acumuladas nos fóruns democráticos, impõe modificações no texto da proposta de LDB e apresenta a PEC 233/95 de criação de FUNDEF. Nesta ocasião, para a CNTE,

a LBB Darcy/MEC; “Acorda Brasil: é hora de escola” e, agora, a criação dos Fundos Estaduais de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, revelam a estratégia global de FHC para a Educação pública: empurrar para estados e municípios as demandas educacionais, enquanto reestrutura o MEC para ser o “indutor”, o centro decisório das políticas para o setor, como também, a transferência para a iniciativa privada da manutenção de muitas escolas, implicando na progressiva ausência do Estado nas políticas públicas para Educação Básica.(CNTE, 1995).

A preocupação com a criação de fundos estaduais era de que com esta medida o MEC estaria se eximindo de gastar metade da receita de impostos vinculados ao EF da União na MDE. Além disso, o valor mínimo estabelecido pelo MEC para o primeiro ano do Fundo, de R\$ 330,00, não garantiria qualquer tipo de qualidade, fugindo das propostas do Fórum de Valorização do Magistério, que já tinha um acúmulo com indicadores de qualidade e propunha um valor médio de R\$ 521,00 de custo-aluno-ano. Outra preocupação é a priorização do ensino fundamental, ferindo a concepção de Educação Básica, assim como a descaracterização do PSPN discutido no Fórum.

No Congresso Nacional dos Trabalhadores em Educação de 1997, a CNTE manifestou sua posição contrária ao FUNDEF que “nada mais é do que a política do cobertor curto, onde se tira de quem já tem pouco para dar a quem nada tem [...] e que de valorização tem muito pouco uma vez que não há alocação de recursos necessários e muito menos a intenção de fazê-la [...] o que se propõe é a socialização da miséria, a real política da social-democracia para o país” (CNTE, 1997).

Para a CNTE, o Fundo pressionava a compulsoriedade da municipalização com repasse de atribuições, mas sem repasse de recursos adicionais.

O Fundo é uma negação do direito à educação e do dever do Estado, descritos na própria LDB aprovado pelo governo (Lei 9394/96) demonstrando o quanto essa é falaciosa, uma vez que torna impraticável a educação infantil, a de jovens e adultos e a expansão e universalização do ensino médio público (CNTE, 1997, p.31).

O Congresso Nacional da CNTE, em 1999, ocorre com o FUNDEF em seu primeiro aniversário de implantação. O posicionamento continua afirmando os prejuízos trazidos pela política implementada com a redução da participação da União no financiamento do ensino fundamental, indução ao processo de municipalização desta etapa sem discussão do PSPN e a definição do custo-aluno estabelecido abaixo do mínimo necessário para garantir a qualidade do ensino fundamental, além, é claro, da exclusão das demais etapas da Educação Básica.

No primeiro balanço do FUNDEF realizado pelo MEC, em 1999, alguns benefícios são reconhecidos pelas entidades nacionais, como a redução das desigualdades dentro de cada estado da federação e “uma outra impressão que a CNTE tinha e tem é de que bem ou mal o FUNDEF organizou o financiamento. Então, era impossível terminar o FUNDEF e não ficar nada no lugar” (Vieira, 2007).

No entanto, as distorções no cálculo do valor mínimo passam a ser pauta principal das discussões, em virtude das perdas de recursos com o chamado “calote” da União ao FUNDEF. Esta tem sido até hoje uma luta, na tentativa da redução das desigualdades

regionais, já que a complementação tem isto com meta principal. Ao estabelecer um valor mínimo abaixo do legal a União terá um menor número de estados para realizar a complementação dos Fundos.

A posição da CNTE, diante da política de fundos, tem sido a de inclusão de todas as etapas e modalidades da Educação Básica, estabelecimento do PSPN e definição do CAQ, com aporte de recursos suficientes por parte da União, aumento gradativo do gasto em educação para atingir o correspondente a 10% do PIB, derrubada dos vetos do PNE, revinculação da DRU, extensão do salário educação para toda a Educação Básica e, também, a conversão dos recursos da dívida externa para a educação.

Em relação à PEC 415/05, a CNTE retoma pressupostos básicos para o debate: o direito à educação, o financiamento público da educação, a visão sistêmica de educação, a gestão democrática e a valorização dos trabalhadores em educação. Esses pressupostos levam em conta o “direito à educação como direito humano e social [...] compatível com as exigências de inclusão e participação na sociedade e no mundo do trabalho, o financiamento [...] como forma de combater a mercantilização, a privatização e o rebaixamento das condições de funcionamento das instituições, visão sistêmica da educação para [...] superar fragmentações, gestão democrática para assegurar a participação social [...] e valorização dos trabalhadores como direito da própria sociedade [...]. A entidade justifica que o financiamento e compromisso das três esferas de governo são fundamentais para a inclusão” (CNTE, 2006).

Aponta a preocupação com prejuízos à educação infantil já que a proposta previa 20% de subvinculação e exclusão dos impostos municipais, bem como, a destinação de 60% dos recursos do Fundo para a remuneração do magistério e não 80% para a remuneração dos trabalhadores em educação³⁴. As propostas da CNTE sempre estiveram no horizonte de contemplar a universalização da Educação Básica como um todo e não somente o ensino

³⁴ Professores e funcionários.

fundamental, por isso a defesa de inclusão, mesmo que gradativa, de impostos próprios do município, para que os 25% dos recursos dos impostos fiquem para o Fundo.

Quando se discutia o FUNDEF, a CNTE já defendia o financiamento de toda a educação básica. Porque a partir da CF de 1988 nós temos a garantia constitucional não cumprida de educação básica de todo cidadão brasileiro e nós não queremos dissociar as etapas, educação infantil, ensino fundamental e médio (Vieira,2007).

Percebe-se que os pressupostos que norteiam o posicionamento da CNTE não se modificaram ao longo desses anos, entretanto há um reconhecimento da instituição em relação às possibilidades reais, considerando vis a vis, a política fiscal do país e a política de financiamento da educação.

achamos que nesse contexto o FUNDEB foi um avanço. Nós fizemos nossa parte na mobilização, compreendendo as insuficiências e os limites, mas achando que é um passo adiante que foi possível numa correlação com um governo receptível à proposta, com o Presidente Lula assumindo essa bandeira, [...] tanto a bandeira do FUNDEB quanto a bandeira do Piso [...] e a conquista do Piso, independente do valor que venha a ser estipulado, é uma situação muito positiva para a valorização profissional é um impacto histórico num país de educação descentralizada como é a do Brasil (Vieira, 2007).

Reitera também a necessidade de ampliação do percentual do gasto em educação como proporção do PIB para 10% e que se tenham políticas de continuidade para que os resultados de qualidade apareçam.

PONTOS, CONTRAPONTO E CONCLUSÕES

De maneira geral o posicionamento das instituições pesquisadas tem em comum a aprovação na mudança da política de financiamento da Educação Básica. Certamente que, com exceção da CNTE, que defende “incondicionalmente” a universalização da Educação Básica sem restrições, as demais instituições sempre ponderaram as suas posições alegando levar em conta o ajuste fiscal e o comprometimento das receitas para com as despesas da educação pública.

Os estados defendendo que a ampliação da abrangência priorizasse o ensino médio até então relegado à segunda posição nas prioridades do Governo. Os municípios defendendo a inclusão integral da educação infantil buscando garantir, também, que na discussão das ponderações não fiquem prejudicada em favor do ensino médio. Em ambos os casos, a preocupação que os impostos incluídos na composição do Fundo não trouxessem prejuízos maiores.

A União, por sua vez, dilatando, ao máximo o prazo de incorporação dos recursos comprometidos nas negociações para a formulação da política, embora o compromisso assumido seja de que o aporte está garantido em termos de percentual do montante do Fundo. Isto significa dizer que se a arrecadação dos estados e municípios aumentar e, por consequência, aumentar o montante de recursos para o Fundo, implica em aumentar nominalmente os recursos por parte da União. Existe aí uma possibilidade de redução dos índices de desigualdades regionais se a isto estiver associada a definição do valor mínimo dentro do que está estabelecido em lei, o que não ocorreu com o FUNDEF.

Na seqüência apresento uma síntese de aspectos de posicionamentos analisados das diferentes instituições que participaram do processo.

POSICIONAMENTOS AO LONGO DO PERÍODO, POR SEGMENTO.

Quadro 9 – Executivo Federal

CATEGORIAS	PEC 233/95*	PEC 415/05
PARADIGMAS	<ul style="list-style-type: none"> • Concepção de Fundo único. • A educação em todos os níveis é um direito social básico e universal • Elevação dos níveis de qualidade da educação. • Defesa da escola pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Concepção de Fundo único • Compromisso do governo com a inclusão social. • Educação comprometida com o princípio da equidade. • Defesa da Escola Pública e de uma educação moderna. • Mudar política de foco para política sistêmica. • Deslocamento de renda e poder
ESTRATÉGIAS	<ul style="list-style-type: none"> • Investimento maciço em educação elevando % gasto do PIB em educação. • Instituir o FUNDEB, para população de 0 a 17 anos (emenda à PEC 233/95 e posteriormente apresentação da PEC 112/99). • Implantar o PSPN. • Redefinir as competências no regime e colaboração • Definição do CAQ. • Criação de conselhos gestores • Reexaminar os vetos ao PNE • Inclusão de todos os impostos na subvinculação. • Vinculação de 20% de impostos da União para educação. • 80% dos recursos do Fundo para valorização dos trabalhadores da educação. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento dos investimentos por meio da revisão da engenharia financeira. • Substituição do FUNDEF pelo FUNDEB superando limite do FUNDEF. • 60% dos recursos do Fundo para profissionais da Educação. • 20% dos impostos para o Fundo** • Manutenção de no mínimo o valor atual do FUNDEF para o ensino fundamental no novo Fundo • Aporte de recursos da União gradativo em quatro anos. • Inclusão gradativa da pré-escola e ensino médio. • Exclusão de impostos municipais
ABRANGÊNCIA	Educação Básica para todos	Educação Básica restrita (sem creches)

* Considerado o posicionamento do PT a votação da proposta.

** Nas Diretrizes do FUNDEB apresentadas inicialmente pelo MEC, era de 25%.

Quadro 10 – Estados

CATEGORIAS	PEC 233/95	PEC 415/06
PARADIGMAS	<ul style="list-style-type: none"> • Favorável ao FUNDEF • Necessidade de abrigar recursos para as áreas sociais • Resolver os problemas das 	<ul style="list-style-type: none"> • Concepção de Fundo único. • Escola pública de qualidade para todos os brasileiros. • Políticas e estratégias como

	<p>desigualdades entre os entes federados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Subsidiar a formulação de políticas voltadas para a correção das desigualdades entre os sistemas de ensino. • Inclusão social das crianças, jovens e adultos. 	<p>focos centrais da elevação da qualidade.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Valorização do magistério.
ESTRATÉGIAS	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação dos recursos para o fundo. • Criação de um fundo com receitas de estado e municípios com distribuição pela matrícula. • Formulação do PNE • Fortalecimento do Regime de Colaboração 	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação dos recursos da União • Exclusão do SE na complementação. • Participação da União de 10% do total dos recursos do Fundo. • A revinculação da DRU. • Participação na complementação para todos os estados, com critérios. • 20% de subvinculação. <ul style="list-style-type: none"> -SE para a Educação Básica. -Implementação do PNE • Fortalecimento do Regime de Colaboração
ABRANGÊNCIA	EF e EM	Pré-escola, EF e EM

Quadro 11 - Municípios

CATEGORIAS	PEC 233/95	PEC 415/05
PARADIGMAS	<ul style="list-style-type: none"> • Concepção de Fundo único* • Criança como sujeito de direitos. • Acesso universal à educação básica. • Inclusão educacional. • Autonomia das escolas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Concepção de Fundo único* • Universalização da Educação Básica com qualidade. • Sistema Nacional de Educação. • Democratização do acesso. • Inclusão educacional • Definições sobre CAQ
ESTRATÉGIAS	<ul style="list-style-type: none"> • Revisão vetos FUNDEF. • Defesa do PNE. • Correção do valor mínimo anual, pagamento da dívida da União no FUNDEF. • Financiamento para educação infantil 	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação dos recursos da União. • Revisão dos vetos ao PNE. • SE para o ensino fundamental. • Revinculação da DRU. • Definir legalmente os mecanismos de cooperação entre os entes federados e de colaboração entre os sistemas de ensino.

		<ul style="list-style-type: none"> • Correção do valor mínimo anual, pagamento da dívida da União no FUNDEF.
ABRANGÊNCIA	Educação Básica	Educação Básica

*exceto para a CNM e UNDIME – RS, no período de 2005-2006.

Quadro 12 – Sociedade Civil

CATEGORIAS	PEC 233/95	PEC 415/05
PARADIGMAS	<ul style="list-style-type: none"> • Concepção de Fundo único. • política de financiamento que assegurasse mais recursos para a educação infantil. • Defesa do CAQ e do PSPN • Pacto pela Valorização do magistério 	<ul style="list-style-type: none"> • Concepção de Fundo único. • O direito a educação com financiamento público • Visão sistêmica de educação • Gestão democrática e a valorização dos E • Educação como direito humano e social • Combate a mercantilização, privatização e o rebaixamento das condições de funcionamento das instituições. • Superar fragmentações das etapas da EB. • Compromisso das três esferas de governo com a inclusão. • Defesa do CAQ e do PSPN • Valorização do magistério
ESTRATÉGIAS	<ul style="list-style-type: none"> • Intervenção sistemática nos fóruns de discussão em defesa da escola pública. • Fórum Permanente de valorização da EB e da qualidade de ensino (governo Itamar Franco) • Efetiva participação na tramitação da PEC 233/95 	<ul style="list-style-type: none"> • Intervenção sistemática nos fóruns de discussão em defesa da escola pública. • Efetiva participação nas discussões da PEC 415/95. • Revisão dos vetos ao PNE • Correção do valor mínimo por aluno. • Defesa do Pagamento da dívida com o FUNDEF.
ABRANGÊNCIA	Educação Básica	Educação Básica

Alguns posicionamentos no processo de formulação foram “modificados” não necessariamente pela concepção inicial da instituição, mas sim pelos consensos construídos

durante as interlocuções ocorridas. É o caso das creches, na qual a UNDIME enquanto interlocutora dos municípios, sempre teve posição favorável à inclusão, no entanto, recuou, momentaneamente, em nome do consenso para aprovação da PEC do Executivo. Felizmente, na tramitação no Congresso esta etapa foi assegurada.

Um ponto em comum foi a defesa de fundo para a Educação Básica, mesmo com pressupostos diferenciados em relação à inclusão total ou parcial das etapas e modalidades e até mesmo do número de fundos a serem constituídos. O entendimento da necessidade de priorização da etapa como um todo foi uma convergência nas negociações, embora houvesse, por parte da CNM, uma forte pressão para a constituição de três Fundos.

Esta divergência dividiu o posicionamento de duas instituições que representam os municípios: a CNM e a UNDIME. A primeira defende a constituição de três fundos com a justificativa de com Fundo único poderia haver conflito federativo pela possibilidade que repasse de recursos municipais para os estados. Esta avaliação foi contestada pelo então Ministro Tarso Genro, em 2005, ao afirmar que não haverá perdas para os municípios em seu conjunto e que somente com as ponderações definidas poderá ser previstas a exata distribuição. Além disso, ficou assegurado na PEC 415/05 que os valores do ensino fundamental seriam no mínimo iguais aos praticados em 2006.

A conta feita pela CNM omite deliberadamente que a proposta de regulamentação da emenda que o MEC já divulgou para o amplo debate garante que, durante a vigência do FUNDEF, o valor destinado ao ensino fundamental por aluno não poderá ser inferior ao valor per capita definido pela atual sistemática do FUNDEF (Genro, 2005).

O PT defendeu a criação de Fundo para a Educação Básica antes de ser governo, sendo, inclusive, pauta de campanha e do programa de governo no primeiro mandato de Lula. Pode-se dizer que isto não surpreende, na medida em que, enquanto oposição, na ocasião da criação do FUNDEF, isto foi argumento para voto contrário à aprovação da PEC 233/95.

Evidencia-se, no entanto, que, com exceção da CNM, cuja posição sempre foi a de constituição de três fundos, as demais instituições caminharam sempre na direção da constituição de Fundo único, justificado pela defesa da não fragmentação da Educação Básica.

As mudanças na política do financiamento estavam inscritas no ideário de grande parte dos atores envolvidos nesse processo de construção do FUNDEB. Além dos problemas que o FUNDEF já apresentava, em tese, na ocasião da aprovação, a avaliação do impacto ao longo desses anos provou as limitações que a política tinha para que seus objetivos fossem atingidos. Além disso, o descumprimento por parte da União dos mecanismos de definição do valor mínimo por aluno por ano comprometeu as possibilidades de redução das desigualdades regionais tendo em vista que a complementação não atingiu a todos os que deveria atingir.

Em relação a este ponto todas as instituições têm concordância. Há um consenso na sociedade civil e dos representantes de estados e municípios em relação ao “calote” da União. Até mesmo os representantes do Executivo Federal o admitem e até acenaram com a possibilidade de sanar a dívida da União com o FUNDEF, no entanto, na prática nada ocorreu até 2006. Na verdade, há uma defesa no discurso de todos quanto ao estabelecimento de um custo-aluno-qualidade como referência para o financiamento da Educação Básica, de forma a garantir um avanço significativo na democratização da Educação Básica. O que nos reporta à proposta de Fundos idealizada por Anísio Teixeira. As propostas limitadas, em que os recursos existentes são distribuídos pela matrícula e em função de um valor mínimo calculado com as previsões de receitas, evidenciam sua relativa eficácia, ao contrário de quando se pensa definir quanto de recurso é preciso para ter uma educação de qualidade e assim ser estabelecido o valor mínimo por aluno considerando todos os insumos de remuneração e formação dos profissionais da educação, de estrutura das escolas e de atenção aos alunos, garantindo desta forma o CAQ.

Analisando sob o ponto de vista de ter havido aprendizagem nesse processo de discussão ao longo desses dez anos poderia se dizer que a experiência do FUNDEF tem demonstrado que, mesmo com as limitações ao financiamento da educação, desde a Emenda Constitucional nº.14/96, constitui-se numa política que estrutura melhor os recursos e a aplicação dos mesmos melhorando, inclusive, o controle sobre eles.

As desigualdades dentro de cada estado foram reduzidas, contribuindo com a equidade nesta instância. A remuneração do magistério melhorou principalmente nos municípios e estados mais pobres brasileiros, mesmo sem estar contemplado o PSPN, os mecanismos de controle da aplicação dos recursos são mais eficientes, embora necessitem ser ajustados. É de se crer que ao longo desses anos foi possível observar que a formulação, implementação e avaliação da política educacional foi um processo de permanente aprendizagem para gestores e sociedade civil, e também para os formuladores das políticas.

Posso considerar que o princípio e a prática do regime de colaboração, intrínseco a essa política, avançou com a definição mais elaborada das atribuições e responsabilidades das esferas de governo. O debate sobre o FUNDEB fez avançar definições acerca da assistência técnica e financeira da União para com estados e municípios e dos estados para com os municípios, dando maior consequência, ou institucionalidade, ao arranjo de atuação compartilhada das esferas de governo no setor da educação.

Fernandes salienta a importância que “estender a toda a Educação Básica as vantagens e conquistas do mecanismo de redistribuição de recursos originário do FUNDEF [...] sejam assegurados ao ensino público promovendo-se a inclusão de alunos e a valorização dos profissionais da educação com justiça social [...]”. Afirma ainda que

Uma das características da política pública é seu caráter evolutivo, resultante da necessidade de permanente revisão e busca de superação de novos desafios. A proposta de um fundo para a Educação Básica sofreu alterações ao longo do tempo. Idéias foram sendo incorporadas à proposta, outras retiradas, outras ainda aperfeiçoadas, como resultado de um amplo debate social, concretizado por meio

dos diversos eventos promovidos para discussão e construção coletiva do Fundo (Fernandes, 2007).

Para o Secretário de Educação Básica, “o reconhecimento dos benefícios introduzidos pelo FUNDEF, aliado à necessidade de seu aperfeiçoamento, constituíram os principais argumentos que justificaram a criação do novo Fundo”.

Nenhuma política pode ser analisada isoladamente, especialmente as políticas sociais, sem que se tenha uma análise do conjunto de fatores que interferem diretamente na sua efetivação. E o Brasil é um país que, sem dúvida alguma, possui profundas diferenças nos aspectos econômicos, sociais e culturais nas diversas regiões; assim, o tratamento dado as políticas públicas nem sempre é o mais indicado para a superação das desigualdades.

Mesmo ocorrendo aprendizagens que possam resultar na mudança da política, há de se concordar com Sabatier no que diz respeito ao efeito secundário da aprendizagem na mudança da política. Na realidade, na maioria das vezes, as políticas sociais no Brasil assentam nas possibilidades que o setor econômico dita. Além disso, as barganhas federativas têm forte influência nas decisões, como no caso do FUNDEB.

Considerando apenas alguns aspectos é possível constatar as dificuldades de se cunhar democraticamente um país mais justo socialmente. Vejamos, então:

- O Brasil é uma República Federativa constituída de 27 estados e mais de 5500 municípios distribuídos em cinco regiões.
- É um país com dimensões de continente, com diversidades culturais, sociais e econômicas extremas.
- A política econômica brasileira prioriza o saneamento das dívidas externa e internas do país.
- As disputas Federativas preponderam sobre os problemas sociais da nação como um todo.

- Os índices educacionais são baixos, próximos a de países menos desenvolvidos.
- Há descontinuidade dos governos, que implica na descontinuidade de boa parte de políticas bem sucedidas.
- O país é muito vulnerável a problemas de corrupção e impunidade.
- Parte dos serviços públicos prestados à população são de baixa qualidade.
- As políticas públicas atendem as orientações de organismos internacionais em função dos compromissos do governo com acordos da dívida do país.

Esses são apenas alguns dos fatores que muitas vezes tem peso maior que a medida certa na definição de políticas sociais. Na maioria das vezes, e isto ocorreu no FUNDEB, crises políticas e fiscais são priorizadas enquanto os problemas sociais se agravam. A crise política do Congresso Nacional em 2005, por exemplo, colocou em risco a aprovação do FUNDEB (e de tantas outras políticas importantes). E, independente da troca de governo ter ocorrido ou não, teríamos uma prorrogação do FUNDEF.

Aprendemos com esses desafios, entretanto, há um retardamento no crescimento social, político e econômico da Nação enquanto não há prioridades fundamentadas nesse aprendizado. Os fatores já mencionados preponderam aos resultados de experiências bem sucedidas que tivemos.

Contudo, a proposta final representou o uma vitória do processo de construção da política, demonstrando respeito às opiniões, às idéias, às possibilidades de superação das limitações do FUNDEF, fato que não ocorreu no restrito debate para a criação do FUNDEF. Embora não tenham contempladas todas as aspirações dos grupos interessados na política, houve conciliações e ponderações na medida do que foi possível e, entendo que na garantia de mais recursos e mais equidade no sistema educacional. Neste caso a política anterior contribuiu para que fosse projetada uma política mais abrangente. As limitações, bem como as características do FUNDEF foram os parâmetros para a construção de uma nova proposta.

Tornou-se impensável a possibilidade da simples extinção do FUNDEF cuja previsão de existência era de dez anos. As mudanças positivas da política de fundos não permitem um retrocesso neste sentido.

Enfim, considero que esta jornada está temporariamente encerrada. Realizar esta pesquisa foi um grande desafio, especialmente no que diz respeito à utilização do referencial teórico que contribuiu para a definição dos principais aspectos da análise, como a aprendizagem na mudança da política e as prioridades evidenciadas nas coalizões. Constituiu-se um norteador tanto para o levantamento das informações quanto para o mapeamento das principais idéias e interesses dos atores.

Certamente que as limitações presentes nesta tarefa contribuem para que fique um caminho aberto para o prosseguimento e busca permanente do saber. Não ter fundamentação na área da ciência política foi um limitador e, ao mesmo tempo, um estímulo na busca de conhecimento.

Outra limitação encontrada foi a característica dos atores pesquisados, sempre tão envolvidos com processos decisórios e pouco disponíveis para participar da pesquisa. Apesar das dificuldades encontradas, destaco a participação daqueles que, em nome da educação e da pesquisa, contribuíram neste trabalho. Fica registrado meu reconhecimento.

Mais do que a aprendizagem na mudança na política do financiamento da Educação Básica, particularmente, para mim, fica a experiência desse processo, que é apenas uma parte de um longo e desafiador caminho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Marisa. **Estudo sobre as possibilidades de continuidade do FUNDEF e o financiamento da educação básica no país**. Câmara Federal - Consultoria Técnica, julho de 2004.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Reforma Política e federalismo – desafios para a democracia brasileira. In: VANNUCHI, Paulo; BENEVITES, Maria Victória; KERCHE, Fábio (orgs.). **Reforma Política e cidadania**. São Paulo Fundação Perseu Abramo, 2003.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Federalismo, Democracia e governo no Brasil: Idéias, hipóteses e evidências. **ANPOCS**. Bib nº 51, p.13-34. 2001.

_____. Recentralizando a Federação, **Revista Sociologia Política**, Curitiba, p.29-4-, junho, 2005.

_____. **A Democracia brasileira nos anos 90**. São Paulo, 2002. disponível em <http://www.ii.gov.org>. Acessado em dezembro de 2006.

AMARAL, Nelson Cardoso. Um novo FUNDEF? Idéias de Anísio Teixeira. **Educação e Sociedade**, ano XXII, nº75, agosto, 2001.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER (org.). **Pós-neoliberalismo - As políticas sociais e o Estado democrático**. São Paulo, Paz e Terra, 1995.

ARAÚJO, Emílio Luiz Pedroso. **Descentralização da oferta e financiamento educacional no Brasil e no Chile: implicações das reformas dos anos 1980 e 1990**. Dissertação (Mestrado em Educação) Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

ARAÚJO, Luiz. Insuficiente, mas necessário, 2005. In: LIMA, Maria José; ALMEIDA, Maria do Rosário; DIDONET, Vital (orgs.). **FUNDEB dilemas e perspectivas**. Brasília, Edição independente, 2005.

ARELARO, Lisete; GIL, Juca. Políticas de fundos na educação: duas posições, 2005. In: LIMA, Maria José; ALMEIDA, Maria do Rosário; DIDONET, Vital (orgs.). **FUNDEB dilemas e perspectivas**. Brasília, Edição independente, 2005.

ARRETCHE, Marta. Relações Federativas nas Políticas Sociais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **RBCS** vol. 14, nº 40, p.111-141, junho. 1999.

_____. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **RBCS**, vol.18 nº51, p.7-9, fevereiro. 2003.

AZEVEDO, Janete M.L. **Novas configurações institucionais e as políticas educativas: problematizando uma agenda de pesquisa.** In: 24ª Reunião anual da ANPED, Caxambu. 2001

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo** – Edições 70, 1977, Lisboa, Portugal.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988).** Atualizada até a emenda constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004.

_____ **Emenda Constitucional nº 14**, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do ADCT.

_____ **Lei nº 10.832**, de 29 de dezembro de 2003. Altera o § 1º e o inciso II do art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação.

_____ **Lei nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. **Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**, na forma prevista no art. 60, § 7º, do ADCT, e dá outras providências.

_____ **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.**

_____ MEC – Balanço do primeiro ano do **FUNDEF**- Brasília, 1999.

_____ MEC - **FUNDEF – Relatório sintético** – 1998-2002.

_____ MEC – **Diretrizes do FUNDEB**. Brasília, 2005.

_____ **É possível um Brasil bem educado.** 9º Fórum Nacional dos dirigentes Municipais de Educação. Brasília, 2003.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil. O Longo Caminho** – Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 2004.

CASTRO, Jorge Abrahão de. **O processo de gasto público na área de educação no Brasil: O MEC nos anos 90, Campinas, 1997.** Tese de doutorado, USP, Campinas, 1997.

_____ Financiamento da Educação no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, v.18, n.74, p. 11-32, dez. 2001.

_____ Financiamento e gasto Público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 92, p.841-858, Especial – out. 2005.

_____ **Avaliação do impacto do FUNDEF nas receitas fiscais de estados e municípios.** Brasília : Editora da UnB, 2000. 48 p. Monografia premiada em 3º lugar o V Prêmio Tesouro Nacional. Tópicos Especiais de Finanças Públicas. Brasília - DF, 2000.

CASTRO, Jorge Abrahão de, DELGADO, Guilherme Costa. **Direitos sociais no Brasil sob risco de desconstrução**. In: IPEA, Políticas sociais – acompanhamento e análise –, nº 9, 2004.

CASTRO, Marcos Faro de; CARVALHO, Maria I. V.. Globalização e transformações políticas recentes no Brasil: os anos 90, **Revista de Sociologia e Política** nº18, p.109-129, junho. 2002.

CNTE. **FUNDEB – As exigências da sociedade e dos educadores**. Brasília, 2006.

_____. **Cadernos do XXVI Congresso Nacional**. Cuiabá, 1997.

_____. **No dia dos Professores FHC rasga Acordo Nacional**. Brasília, 1995.

COHN, Amélia. **Políticas sociais e Pobreza no Brasil** – In: IPEA. Planejamento e políticas públicas, nº 12 – jun/dez. 1995.

COSTA, Jorge Abrahão de; DELGADO, Guilherme Costa. **Direitos sociais no Brasil sob risco de desconstrução** – In: IPEA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, agosto. 2004.

COSTA, Messias. **A educação nas constituições no Brasil, dados e direções**. Rio de Janeiro, DP&A, 2002.

COUTO, Cláudio Gonçalves. O Averso do Averso - Conjuntura e estrutura na recente agenda política brasileira. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, p. 32-44, 2001.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação Básica no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 169-201, set. 2002.

DEUBEL, André-Noël Roth. **Políticas Públicas – Formulación, implementación y evaluación**. Ediciones Aurora. Bogotá, 2002.

DIDONET, Vital. A Educação infantil na educação básica e o FUNDEB, 2005. In: LIMA, Maria José; ALMEIDA, Maria do Rosário; DIDONET, Vital (orgs.). **FUNDEB dilemas e perspectivas**. Brasília, Edição independente, 2005.

DIEESE. Nota técnica – O FUNDEB e o financiamento público da educação. nº 7-outubro de 2005.

FARENZENA, Nalú (coord.) co-autoria de LUCE, Maria Beatriz e outros. **O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério no Rio Grande do Sul: acompanhamento e avaliação do impacto: relatório de pesquisa**. Volume I - Caracterização Geral do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, UFRGS, 2002a.

FARENZENA, Nalú (coord.) co-autoria de LUCE, Maria Beatriz; PERONI, Vera Maria Vidal e SKARPINSKI, Nelson. **O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério no Rio Grande do Sul : acompanhamento e avaliação do impacto**. Relatório de Pesquisa. Volume III - Estudo de Caso: Alecrim. Porto Alegre, UFRGS, 2002b.

FARENZENA, Nalú (coord.) co-autoria de LUCE, Maria Beatriz; PERONI, Vera Maria Vidal e SANTOS, Claudia Amaral. **O Fundo de manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério no Rio Grande do Sul** : acompanhamento e avaliação do impacto. Relatório de Pesquisa. Volume V - Estudo de Caso: Tramandaí. Porto Alegre, UFRGS, 2002c.

FARENZENA, Nalú. **Diretrizes da Política de Financiamento da Educação Básica Brasileira**: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996). Porto Alegre: UFRGS, 2001. 392 p. Tese (Doutorado em Educação) Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

_____. **Apontamentos sobre políticas públicas e educação infantil** no Brasil, Porto Alegre, 2006b.

_____. **A política de financiamento da educação básica: rumos da legislação brasileira**. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2006a.

FARIA, Carlos A.P.. Idéias, conhecimento e políticas públicas - um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes, **RBCS**, vol. 18, nº51, p. 21-29. 2003.

FERNANDES, Francisco das Chagas. Do FUNDEF ao FUNDEB: mudanças e avanços. In: LIMA, ALMEIDA E DIDONET (orgs.). **FUNDEB dilemas e perspectivas** – Edição independente, Brasília, 2005.

FERNANDES, Francisco das Chagas. Secretário de Educação Básica [**Entrevista**]. Entrevista concedida a Maria Goreti Farias Machado , em 8 de fevereiro de 2007, por e-mail. Arquivos de pesquisa. Porto Alegre.

FIORI, José Luís. Sobre a Crise Contemporânea: Uma Nota Perplexa. In: _____. **Em Busca do Dissenso Perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight, 1995a. p.97-119.

FLORA, Cornelia B., FLORA, Jan L., CAMPANA, F, BACA, E.F. Tradução Lene Belon. **The Advocacy Coalition Framework**. Disponível em: <<http://www.sanren.uga.edu>>. Acesso em: 12 de julho de 2005.

FORTUNATI, José Alberto Réus. Ex-Secretário de Educação do Rio Grande do Sul. [**Entrevista**]. Entrevista concedida a Maria Goreti Farias Machado, em 24 de novembro de 2006, na Superintendência do Banco do Brasil, em Porto Alegre. Arquivos de pesquisa. Porto Alegre.

FREITAS, Henrique; JANISSEK, Raquel. **Análise Léxica e Análise de Conteúdo: Técnicas complementares, seqüenciais e recorrentes para exploração de dados qualitativos**. Porto Alegre, 176p. Sphinx: Editora Sagra Luzzatto, 2000.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e políticas públicas, nº 21, junho de 2000.

GENRO, Tarso. Ministro da Educação. **[Entrevista]**. Entrevista concedida a Revista Nova Escola. Março, 2005.

_____. **[Entrevista]**. Brasília, 2004. Entrevista a imprensa oficial. Teleconferência do FUNDEB, Brasília, 2004.

HADDAD, Fernando. **Audiência Pública**. Assembléia Legislativa de Porto alegre, Porto alegre, 2006.

IPEA. **A política educacional do governo federal no período de 1992-2002**. In: Políticas sociais – acompanhamento e análise nº 6, fevereiro 2006.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Rescentralização/Descentralização – dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. Tempo Social – **Revista de Sociologia da USP**. São Paulo, v. 11, nº 2 (outubro de 1999) , p. 63-82– editado em fevereiro de 2000.

LIMA, Maria José Rocha. Origem dos fundos para educação: breve histórico, **2005**. In: LIMA, Maria José; ALMEIDA, Maria do Rosário; DIDONET, Vital (orgs.). **FUNDEB dilemas e perspectivas**. Brasília, Edição independente, 2005.

_____. **FUNDEF: A evolução do valor mínimo anual por aluno e as repercussões entre organizações e instituições da área da educação**. Câmara Federal. Bancada do PT. Brasília, abril de 2002.

_____. **O Partido dos Trabalhadores e o FUNDEF**. Câmara Federal. Bancada do PT. Brasília, 2002.

LOTTA, Gabriela; MARTINS, Rafael. Capital Social e Redes Sociais: Uma alternativa para Análise de Política Pública de Educação em Icapuí-CE. **ANPAD, Rio de Janeiro, novembro de 2004**.

LOWI, Theodore. O Estado e a ciência política ou como nos transformamos naquilo que aprendemos – **ANPOCS - BIB 38**, pp 3-14, RJ. 1994.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 27, nº. 94, p. 47-69, janeiro/abril, 2006.

MARTINÓN, Ruth. **Las ideas en las políticas públicas: El enfoque de las Coaliciones Promotoras**. Documentos de trabajo “política y gestión” en internet. Universidade Carlos III de Madrid, 2005.disponível em < http://www.uc3m.es/dpto/CPS/CPS_public.html > Acesso em 02.11.2006.

MAZZOTTI, Alda Judith Alves. **A revisão da bibliografia em teses e dissertações – meus tipos inesquecíveis – o retorno – in A Bússola do Escrever: desafios e estratégias na orientação de teses e dissertações** – Ed. UFSC SP Cortez, 2002.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **A Política de vinculação de recursos Públicos e o financiamento da Educação no Brasil**. SP. USP, 1981.

_____**Mudanças no financiamento do Brasil.** Campinas, Editores associados, 1997.

MELO, Marcus André - **Reformas Constitucionais no Brasil – instituições políticas e processo decisório.** Revan, RJ. 2002.

MENDES, Marcos José. **A eficácia da vinculação de recursos no federalismo brasileiro: o caso do FUNDEF.** VII Prêmio do Tesouro Nacional – Tópicos Especiais de finanças Públicas: Federalismo Fiscal, Brasília, 2002.

MENEZES, Janaina Specht da Silva, **O financiamento da educação no Brasil: FUNDEF a partir dos relatos de seus idealizadores.** Porto Alegre, 2005. 315f. Tese de doutorado Faculdade de Educação, PUCRS, 2005.

MENICUCCI, Telma M.G. **Rupturas e continuidades: a dinâmica entre processos decisórios, arranjos institucionais e contextos políticos – o caso da política da saúde.** Texto para discussão nº 21–Escola de Governo da Fundação João Pinheiro - Governo de Minas Gerais. Belo Horizonte, novembro de 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social – teoria, método e criatividade –** Petrópolis, Editora Vozes, 2001.

MIRANDA, Alcides Silva de, **Análise estratégica dos arranjos decisórios na comissão tripartite do sistema Único de Saúde.** Salvador, 2003 - Tese de Doutorado, Instituto de Saúde Coletiva, UFBA, Salvador, 2003.

MOISÉS, José Álvaro. Dilemas da consolidação democrática no Brasil In: MOISÉS, José Álvaro e ALBUQUERQUE, J. Guilhon. **Dilemas da consolidação da democracia.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989, p. 119-177.

MONLEVADE, João Antônio Cabral de. **Algumas reflexões sobre a transição FUNDEF/FUNDEB.** Senado federal, 2004.

_____**Valorização salarial dos professores - o papel d Piso Salarial Profissional Nacional como instrumento de valorização dos professores da Educação Básica pública.** 2000. Tese (Doutorado em educação), UNICAMP, 317p, Campinas, 2000.

MONLEVADE, João Antônio Cabral de; FERREIRA, Eduardo B. **O FUNDEF e seus pecados capitais.** Brasília, Idéia Editora, 1998 – 2ª edição.

MULLER, Pierre; SUREL, Ives. **Análise das políticas públicas.** Pelotas, EDUCAT, 2002.

O’CONNOR, James. Nuevas reflexiones sobre la crisis fiscal del Estado: un análisis de la crisis económica y de la política presupuestaria de Reagan. IN: OFFE, Claus et al. **Capitalismo y Estado.** Madrid, Editorial Revolución, 1985, p. 143-69.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à Razão Dualista – O Ornitorrinco.** São Paulo: Boitempo, 2003.

_____**Neoliberalismo à brasileira.** In SADER (org.)**Pós-neoliberalismo – as políticas Sociais e o estado Democrático.**São Paulo, Paz e terra, 1995.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. **O FUNDEF em três dimensões: formulação, regulamentação e implementação.** 2000. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação, UFMG, Belo Horizonte, 2000.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Reformas Educativas no Brasil na Década de 90. In: CATANI e OLIVEIRA. (Orgs.). **Reformas Educacionais em Portugal e no Brasil.** Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 77-94.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Diretrizes para o Programa de Governo,** 1998.

_____. **FUNDEB – Fundo da Educação Básica** – superando os defeitos e ampliando os efeitos do FUNDEF. Brasília, 1999.

_____. **Programa de Governo 2002.**

_____. **Uma Escola do Tamanho do Brasil.** Caderno Temático do Programa do Governo, CAED, 2002.

_____. **FUNDEB - Superando os desafios e ampliando os efeitos do FUNDEF.** Câmara Federal. Bancada do PT, 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser pereira. A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismo de Controle-**Revista Lua Nova n.º. 45,** p.98-95. 1998.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política Educacional e Papel do Estado no Brasil dos anos 90.** São Paulo: Xamã, 2003.

PERONI, Vera Maria Vidal (coord.) e co-autoria de LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA, Nalú e outros. **O Fundo de manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério no Rio Grande do Sul:** acompanhamento e avaliação do impacto (relatório de pesquisa). Volume II - Estudo de Caso: Rio Grande do Sul. Porto Alegre, UFRGS, 2002a.

PERONI, Vera Maria Vidal (coord.) e co-autoria de LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA, Nalú e outros. **O Fundo de manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério no Rio Grande do Sul :** acompanhamento e avaliação do impacto (relatório de pesquisa). Volume IV - Estudo de Caso: Porto Alegre. Porto Alegre, UFRGS, 2002b.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da Educação no Brasil: um Balanço do Governo FHC (1995-2002). **Educação e Sociedade, Campinas,** v. 23, n. 80, p. 109-136, set. 2002.

_____. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas,** editora Plano, Brasília, 2000.

PIO, Carlos Roberto. **Como uma questão chega a agenda pública.** Oficina de políticas públicas: Economia Política Marxista. UnB/ENAP, 1997. disponível em <http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fCarlos_Pio_ENAP_oficina_aula_1.ppt> Acesso em: 03.07.2005.

REIS, Elisa. Reflexões legais para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **RBCS**, volume 18, nº 51, p.11-14 fevereiro, 2003.

RIBEIRO, Leandro Molhano. **Partidos e políticas sociais nos municípios brasileiros (1996-2003)**, Rio de Janeiro, 2005. 172p, Tese (Doutorado em Ciência Política) Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2005.,

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social – Métodos e Técnicas**. São Paulo, Atlas, 1999.

ROCHA, Marlos Bessa Mendes da. Tradição e modernidade na educação: O Processo Constituinte de 1933-34. In: FÁVERO, Osmar (org.). **A Educação nas constituintes Brasileiras - 1823- 1988**. Campinas, editora Autores associados, 2001.

RODRIGUES, Vicente. Financiamento da Educação e políticas públicas: o FUNDEF e as políticas de descentralização, **Cadernos CEDES**, ano XXXI, nº55, novembro de 2001.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. In: Programa de apoio a Gerência Social BID/INDES, 1997.

SABATIER, Paul A. *An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein*, *Policy Sciences*, 21:2/3 (1998). Tradução Lene Belon.

SADER, Emir. **A Vingança da História**. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. **Pós-neoliberalismo – As políticas sociais e o estado democrático**. São Paulo, Paz e Terra, 1995.

SENA, Paulo de. **Análise da PEC nº 415/05**. Câmara Federal – consultoria Legislativa. Setembro, 2005.

_____. **Financiamento da Educação no Município** – Câmara Federal – julho, 2004.

_____. Financiamento da educação básica: critérios, conceitos e diretrizes. 2005. In: LIMA, Maria José; ALMEIDA, Maria do Rosário; DIDONET, Vital (orgs.). **FUNDEB dilemas e perspectivas**. Brasília, Edição independente, 2005.

_____. **Fiscalização dos Recursos do FUNDEF** – Nota técnica – Câmara Federal – abril, 2003.

SILVA, Francisco. **Formulação, Implementação e Resultados do FUNDEF: Um Estudo Acerca das Orientações da CNTE**. Dissertação (Mestrado em Educação). UnB, Brasília, 2003.

SOUZA, Celina; CARVALHO, Ináia M.M. de. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades – **Lua Nova** nº 48, p.186-212, 1999.

_____. Estado de campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil, **RBCS**, vol.18, nº 51, p. 16-20, 2003.

_____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, 24, p. 105-121, junho, 2005.

_____. **Política pública: conceitos, tipologias e subáreas**. Apresentação no Ciclo de debates da Política Estadual de Habitação de Interesse Social SEDUR, 2005.

_____. Política pública – uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, nº. 16, ano 8, p 20-45, 2006

TÁPIA, Jorge; GOMES, Eduardo. **Idéias, mudanças institucionais: notas introdutórias às reformas em perspectiva comparada**, 4º encontro da ABCP, PUC, RJ.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação não é privilégio**. Editora da FRJ, 256p, 6ª edição, 1999.

_____. Sobre o problema de como financiar a educação do povo brasileiro: bases para a discussão dos sistemas públicos de educação. **RBEP**, v. 20, nº. 52, 1953 – 2ª edição.

TORRES, Carlos Alberto. Estado, Privatização e Política Educacional – Elementos para uma crítica do neoliberalismo – In: GENTILI, Pablo. **Pedagogia da Exclusão – Crítica ao Neoliberalismo em Educação**. RJ, Vozes, 2002.

UNDIME. **A educação municipal apresenta suas propostas para uma educação de qualidade**, 2002a. Brasília, 2002

_____. **Resolução UNDIME sobre o FUNDEB**, 2004a. Brasília, 2004.

_____. Posição UNDIME sobre implantação do FUNDEB, 2004b. Secretaria Executiva Nacional, Brasília, 2004.

UNESCO – **Declaração mundial sobre educação para todos: Satisfação das necessidades básicas de aprendizagem**. Conferência Mundial sobre educação para todos Jomtiem, Tailândia, 1990.

VASQUES, Daniel Arias. Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do FUNDEF. **Revista de Sociologia e Política** nº. 24: 149-164, junho, 2005.

VIEIRA, Juçara Dutra. Presidente da CNTE. **[Entrevista]**. Entrevista concedida a Maria Goreti Farias Machado, em 17 de janeiro de 2007, no CPERS-Sindicato. Arquivos de Pesquisa, Porto Alegre.

ZIULKOSKI, Paulo. Presidente da CNM. **[Entrevista]**. Brasília 2006. Entrevista concedida a Maria Goreti Farias Machado, em 15 de agosto de 2006, pó e-mail. Arquivos de Pesquisa, Porto Alegre.

SITES CONSULTADOS

www.cnm.org.br

www.cnte.org.br

www.consed.org.br

www.mec.gov.br

www.pt.org.br

www.undime.org.br

www.tesouro.fazenda.gov.br

www.inep.gov.br

www.ipea.gov.br

www.scielo.br

ANEXOS

A. RELAÇÃO DE DOCUMENTOS ANALISADOS

LEGISLAÇÃO

1. Constituição Federal de 1988
2. Lei 4440/64 – cria o salário educação
3. Lei 10.832/03 – cria cota municipal do salário educação
4. Lei 9429/96 – Diretrizes e Bases da Educação
5. Lei 9224/96 – Regulamenta o FUNDEF
6. EC 14/96 – Institui o FUNDEF
7. EC 53/06 – Institui o FUNDEB
8. MP 366/07 – regulamenta o FUNDEB

EXECUTIVO FEDERAL

1. PEC 415/05
2. Anteprojeto de Lei de Regulamentação do FUNDEB – versão preliminar com quadro comparativo versão junho/05 e novembro/05.
3. Diretrizes do FUNDEB – MEC/2005.
4. Porque o FUNDEB é importante para os municípios. MEC, 2006.
5. Colóquios Regionais (Brasília, Porto Alegre, São Paulo, BH, Teresina, Palmas).
6. Entrevistas concedidas à imprensa oficial brasileira pelo Presidente Lula
7. Entrevistas concedidas à imprensa oficial brasileira pelo Ministro Tarso Genro
8. Entrevistas concedidas à imprensa oficial brasileira pelo Secretário Francisco das Chagas Fernandes.
9. Pronunciamento de Tarso Genro no lançamento da PEC 415/05.
10. Comparativo FUNDEF X FUNDEB (PEC).
11. Entrevista de Tarso Genro à Revista Nova Escola.
12. Nota de esclarecimento de Tarso Genro sobre matéria da CNM.
13. FUNDEF – relatório sintético – 1998-2002.
14. Audiência Pública na Assembléia Legislativa de Porto Alegre com Ministro Fernando Haddad, agosto, 2006.

15. Entrevista com Francisco das Chagas Fernandes para essa dissertação.

PARTIDO DOS TRABALHADORES

1. Diretrizes para o programa de governo 2002.
2. Programa de governo campanha 2002
3. Uma escola do tamanho do Brasil (2002).
4. PEC 112/99
5. FUNDEB - Superando os desafios e ampliando os efeitos do FUNDEF

UNDIME

1. A educação apresenta suas propostas para uma educação de qualidade. Brasília, agosto, 2002.
2. Posição UNDIME sobre o FUNDEB – 07/03
3. Contribuições UNIDIME ao debate do FUNDEB. Brasília, 2003.
4. Posição da UNDIME sobre a implantação do FUNDEB – 06/04
5. Carta da UNDIME aos prefeitos – FUNDEB proposta acordada entre CONSED, UNDIME e Executivo Federal – 11/05
6. O processo democrático de construção do FUNDEB – avanços e retrocessos – Adeum – 11/04
7. Resolução da UNDIME sobre o FUNDEB – 16/09/04
8. Carta do XVI Fórum das Secretarias municipais de Educação do RS – 31/05/04.
9. O projeto nacional de educação, desafios e propostas – VI Encontro Nacional do Fórum Brasil de Educação – UNDIME – 09/03/04.
10. Encontro Internacional de Educação Gravataí- 2005 - Undime – O financiamento da educação no mundo – recorte: Brasil.
11. Carta 91/2003 – contribuições para o grupo de trabalho para criação do FUNDEB no MEC.
12. Carta ao Ministro Tarso Genro com documento “Simulando resultados para alguma alternativa de financiamento da educação básica” – 01/04
13. 9º Fórum Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. Brasília, 2004.

CNTE

1. Propostas de emendas à PEC 536/97-415/05
2. Posicionamentos nos Congressos da CNTE.

3. Síntese dos posicionamentos de entidades sobre FUNDEB no X Fórum Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Rosa Mosna – 2005
4. Alguns conceitos para elaborar a PEC do FUNDEB -08/04.
5. Etapas para estudo de viabilização do custo-aluno-potencial para a educação básica pública e do vencimento-inicial por estado – Monlevade- 09/96.
6. No dia do professor FHC rasga acordo nacional – 10/95
7. Audiência com Ministro da educação – 02/95
8. Proposta do MEC da criação de fundos estaduais rompe acordo nacional. 03/95
9. FUNDEB- As exigências da Sociedade e dos educadores. Brasília, 2006.
10. Entrevista com Juçara Dutra Vieira concedida para essa dissertação.
11. FUNDEB- resoluções 2ª Plenária Intercongressural da CNTE, Goiás, setembro de 2004.
12. Emendas à PEC 536-A/97.
13. Cadernos do XXV Congresso. Porto Alegre, 1995.
14. Caderno do XXVI Congresso. Cuiabá, 1997.
15. Cadernos do XXVII Congresso. Goiana, 1999.

CNM

Análise da proposta de criação do FUNDEB- 06/05

1. FUNDEB – análise da proposta e preocupações da CNM com fundo único. 06/05
2. Matéria no Estado de São Paulo sobre posição da CNM - entrevista com Paulo Ziulkoski.
3. Seminário de discussão do FUNDEB. Porto Alegre/ 2005
4. Resposta CNM à nota divulgada pelo MEC -30/06/05.
5. O FUNDEB e as implicações orçamentárias.
6. Entrevista de Paulo Ziulkoski para essa dissertação.

CONSED

1. Carta ao Ministro Tarso Genro. 09/04
2. II Reunião técnica sobre a PEC do FUNDEB -04/08/05 – Posicionamentos das Secretarias Estaduais de Educação, Fazenda e Planejamento.
3. III Reunião técnica sobre a PEC do FUNDEB -15/08/05 – Posicionamentos das Secretarias Estaduais de Educação, Fazenda e Planejamento.
4. Simulação de impacto do FUNDEB- 03/05.
5. Entrevista com
6. José Fortunati para essa dissertação

OUTROS

1. Notícias na imprensa escrita sobre debates do FUNDEB.
2. Carta de Brasília – Seminário Financiamento para uma educação de qualidade – 10/03
3. Seminário FUNDEB – Região Sul – UFRGS 06/05.
4. Seminário: A educação no governo Lula – Hotel Embaixador, Porto Alegre, 2005.

B. ROTEIROS DE ENTREVISTAS

MEC

Passos:

1. Identificação da pesquisadora e razão da entrevista (falar da pesquisa e justificativas para os depoimentos).
2. Informações pessoais e profissionais do (a) entrevistado (a).
3. Endereço profissional e pessoal com telefone e e-mail.
4. Informações sobre a instituição que representa/ cargo que ocupa ou ocupou.

Questões a serem abordadas na entrevista:

1. Quando iniciou a construção da proposta de outro fundo para educação básica? Que fatores impulsionaram essas idéias?
2. Faça um pequeno histórico do que antecedeu a PEC 415/05 neste Governo.
3. Que estratégias e atividades foram pensadas/realizadas para viabilizar o debate com a sociedade sobre o conteúdo principal da proposta?
4. Que avanços você julga ter ocorrido neste processo de formulação da política?
5. Faça uma breve análise do cenário e da conjuntura fiscal brasileira neste período pós-instituição do FUNDEF até a definição da PEC 415/05.
6. Como você compara a PEC 112/99 com a PEC 415/05?
7. Que grupos de interesses estavam representados no processo de formulação da política? Houve participação ativa de todos?
8. Houve influências externas (internacionais) nas decisões tomadas? Qual sua origem e no que interferiram neste processo?
9. Qual a posição desta instituição quanto à aprovação da EC 14/96, especificamente no que diz respeito ao FUNDEF?
10. Esta posição mudou ao longo do tempo? Como e porque?
11. Qual a posição desta instituição quanto à proposta de criação do FUNDEB (não a proposta atual, mas a idéia genérica de criação do FUNDEB)
12. Esta posição mudou ao longo da construção da PEC 415/05? Como e porque?
13. Como a política foi (re) construída? Quais as vozes presentes?
14. Houve intenção de buscar consensos nesta construção?

15. A proposta do FUNDEB apresenta diferenciação de níveis, etapas e modalidades da educação básica. Com se pode justificar esta diferenciação?
16. Sabe-se que a contribuição da União, através da complementação aos fundos deficitários deverá ser bem maior do que o recurso atual de complementação do FUNDEF. Que mecanismos assegurarão não haver perdas monetárias como ocorreu no FUNDEF?
17. Houve negociação interna no governo visando à destinação de mais recursos para a proposição do FUNDEB? Quais os nós críticos desta negociação? Quais os principais consensos?
18. Houve diferença na valorização da proposta, nos dois períodos, ou seja, ministério Cristóvão Buarque e Ministério Tarso?
19. Houve algum grupo social importante para este processo que não participou deste debate? Quais as razões da ausência?
20. Que atores foram decisivos, isto é, os que mais influenciaram as decisões? Quais as razões?
21. Que mudanças na educação serão evidenciadas, no caso da aprovação e implementação do FUNDEB?
22. O FUNDEF foi formulado no contexto de uma política de priorização do ensino fundamental. A implantação do FUNDEB muda esse cenário, coloca outras prioridades para a educação nacional? Quais?

CNM

Passos

1. Nome:
2. Cargo/função que ocupa:
3. Data que ingressou neste cargo/função:
4. Em que período acompanhou o processo que originou a PEC 415/05

Questões a serem abordadas na entrevista:

1. Quando iniciou a construção da proposta de outro fundo para educação básica? Que fatores impulsionaram essas idéias?

2. Faça um pequeno histórico do que antecedeu a PEC 415/05 no atual governo.
3. Que estratégias e atividades foram pensadas/realizadas para viabilizar o debate com a sociedade sobre o conteúdo principal da proposta?
4. Que avanços você julga ter ocorrido neste processo de formulação da política?
5. Faça uma breve análise do cenário e da conjuntura fiscal brasileira neste período pós-instituição do FUNDEF até a definição da PEC 415/05.
6. Como você compara a PEC 112/99 com a PEC 415/05?
7. Que grupos de interesses estavam representados no processo de formulação da política? Houve participação ativa de todos?
8. Houve influências externas (internacionais) nas decisões tomadas? Qual sua origem e no que interferiram neste processo?
9. Qual a posição desta instituição quanto à aprovação da EC14/96, especificamente no que diz respeito ao FUNDEF?
10. Esta posição mudou ao longo do tempo? Como e porque?
11. Qual a posição desta instituição quanto à proposta de criação do FUNDEB (não a proposta atual, mas a idéia genérica de criação do FUNDEB)
12. Esta posição mudou ao longo da construção da PEC 415/05? Como e porque?
13. Como a política foi (re) construída? Quais as vozes presentes?
14. Houve intenção de buscar consensos nesta construção?
15. A proposta do FUNDEB apresenta diferenciação de níveis, etapas e modalidades da educação básica. Com se pode justificar esta diferenciação?
16. Sabe-se que a contribuição da União, através da complementação aos fundos deficitários deverá ser bem maior do que o recurso atual de complementação do FUNDEF. Que mecanismos assegurarão não haver perdas monetárias como ocorreu no FUNDEF?
17. Houve conflito interno na instituição em relação o conteúdo da proposta FUNDEB? Quais os nós críticos desta negociação? Quais os principais consensos?
18. Qual é seu partido político? Qual a posição de partido quanto ao FUNDEB? Essa posição influenciou sua atuação nas negociações para construção da PEC 415/05? Se sim, como? Se não, quais os interesses ou concepções que nortearam sua atuação?
19. Houve algum grupo social importante para este processo que não participou deste debate? Quais as razões da ausência?
20. Que atores foram decisivos, isto é que mais influenciaram as decisões? Quais as razões?
21. Que mudanças na educação serão evidenciadas, no caso da aprovação e implementação do FUNDEB?

22. O FUNDEF foi formulado no contexto de uma política de priorização do ensino fundamental. A implantação do FUNDEB muda esse cenário, coloca outras prioridades para a educação nacional? Quais?

CONSED

Passos:

1. Identificação da pesquisadora e razão da entrevista .
2. Informações pessoais e profissionais do (a) entrevistado (a).
3. Endereço profissional e pessoal com telefone e e-mail.
4. Informações sobre a instituição que representa/ cargo que ocupa ou ocupou.

Questões a serem abordadas na entrevista:

1. Na tua avaliação, quando iniciou a construção da proposta de outro fundo para educação básica? Que fatores impulsionaram essas idéias?
2. Faça um pequeno histórico do que antecedeu a PEC 415/05 no atual governo.
3. Que estratégias e atividades foram pensadas/realizadas para viabilizar o debate com a sociedade sobre o conteúdo principal da proposta?
4. Que avanços você julga ter ocorrido neste processo de formulação da política?
5. Faça uma breve análise do cenário e da conjuntura fiscal brasileira neste período pós-instituição do FUNDEF até a definição da PEC 415/05.
6. Que grupos de interesses estavam representados no processo de formulação da política? Houve participação ativa de todos?
7. Houve influências externas (internacionais) nas decisões tomadas? Qual sua origem e no que interferiram neste processo?
8. Qual era a posição do CONSED quanto à aprovação da EC14/96, especificamente no que diz respeito ao FUNDEF?
9. Esta posição mudou ao longo do tempo? Como e porque?
10. Qual a posição do CONSED quanto à proposta de criação do FUNDEB (não a proposta atual, mas a idéia genérica de criação do FUNDEB)
11. Esta posição mudou ao longo da construção da PEC 415/05? Como e porque?
12. Achas que houve intenção de buscar consensos nesta construção?

13. A proposta do FUNDEB apresenta diferenciação de níveis, etapas e modalidades da educação básica. Com se pode justificar esta diferenciação?
14. Sabe-se que a contribuição da União, através da complementação aos fundos deficitários deverá ser bem maior do que o recurso atual de complementação do FUNDEF. Que mecanismos assegurarão não haver perdas monetárias como ocorreu no FUNDEF?
15. Houve conflito interno na instituição em relação o conteúdo da proposta FUNDEB? Quais os nós críticos desta negociação? Quais os principais consensos?
16. Qual é seu partido político? Qual a posição de partido quanto ao FUNDEB? Essa posição influenciou sua atuação nas negociações para construção da PEC 415/05? Se sim, como? Se não, quais os interesses ou concepções que nortearam sua atuação?
17. Que atores foram decisivos, isto é que mais influenciaram as decisões? Quais as razões? Quem ficou de fora das negociações?
18. Que mudanças na educação serão evidenciadas, no caso da aprovação e implementação do FUNDEB?
19. O FUNDEF foi formulado no contexto de uma política de priorização do ensino fundamental. A implantação do FUNDEB muda esse cenário, coloca outras prioridades para a educação nacional? Quais?

CNTE

Passos:

1. Identificação da pesquisadora e razão da entrevista (falar da pesquisa e justificativas para os depoimentos).
2. Informações pessoais e profissionais do (a) entrevistado (a).
3. Endereço profissional e pessoal com telefone e e-mail.
4. Informações sobre a instituição que representa/ cargo que ocupa ou ocupou.

Questões a serem abordadas na entrevista:

1. Quando iniciou a construção da proposta de outro fundo para educação básica? Que fatores impulsionaram essas idéias?
2. Faça um pequeno histórico do que antecedeu a PEC 415/05 no atual governo.
3. Que estratégias e atividades foram pensadas/realizadas para viabilizar o debate com a sociedade sobre o conteúdo principal da proposta?
4. Que avanços você julga ter ocorrido neste processo de formulação da política?

5. Faça uma breve análise do cenário e da conjuntura fiscal brasileira neste período pós-instituição do FUNDEF até a definição da PEC 415/05.
6. Como você compara a PEC 112/99 com a PEC 415/05?
7. Que grupos de interesses estavam representados no processo de formulação da política? Houve participação ativa de todos?
8. Acredita ter havido influências externas (internacionais) nas decisões tomadas? Que origem teriam e no que interferiram neste processo?
9. Qual a posição da CNTE quanto à aprovação da EC14/96, especificamente no que diz respeito ao FUNDEF?
10. De lá para cá o que mudou? e porque?
11. Qual a posição da CNTE quanto à proposta de criação de um fundo para a educação básica?
12. Esta posição mudou ao longo da construção da PEC 415/05? Como e porque?
13. Como a política foi (re) construída? Quais as vozes presentes?
14. Houve intenção de buscar consensos nesta construção?
15. A proposta do FUNDEB apresenta diferenciação de níveis, etapas e modalidades da educação básica. Com se pode justificar esta diferenciação?
16. Sabe-se que a contribuição da União, através da complementação aos fundos deficitários deverá ser bem maior do que o recurso atual de complementação do FUNDEF. Que mecanismos assegurarão não haver perdas monetárias como ocorreu no FUNDEF?
17. Houve conflito interno na CNTE em relação o conteúdo da proposta FUNDEB? Quais os nós críticos desta negociação? Quais os principais consensos?
18. Qual é seu partido político? Qual a posição de partido quanto ao FUNDEB? Essa posição influenciou sua atuação nas negociações para construção da PEC 415/05? Se sim, como? Se não, quais os interesses ou concepções que nortearam sua atuação?
19. Houve algum grupo social importante para este processo que não participou deste debate? Quais as razões da ausência?
20. Que atores foram decisivos, isto é que mais influenciaram as decisões? Quais as razões?
21. Que mudanças na educação serão evidenciadas, no caso da aprovação e implementação do FUNDEB?
22. O FUNDEF foi formulado no contexto de uma política de priorização do ensino fundamental. A implantação do FUNDEB muda esse cenário, coloca outras prioridades para a educação nacional? Quais?

UNDIME

Passos

1. Identificação da pesquisadora e razão da entrevista .
2. Informações pessoais e profissionais do (a) entrevistado (a).
3. Endereço profissional e pessoal com telefone e e-mail.
4. Informações sobre a instituição que representa/ cargo que ocupa ou ocupou.

Questões a serem abordadas na entrevista:

1. Na tua avaliação, quando iniciou a construção da proposta de outro fundo para educação básica? Que fatores impulsionaram essas idéias?
2. Faça um pequeno histórico do que antecedeu a PEC 415/05 no atual governo.
3. Que estratégias e atividades foram pensadas/realizadas para viabilizar o debate com a sociedade sobre o conteúdo principal da proposta?
4. Que avanços você julga ter ocorrido neste processo de formulação da política?
5. Faça uma breve análise do cenário e da conjuntura fiscal brasileira neste período pós-instituição do FUNDEF até a definição da PEC 415/05.
6. Que grupos de interesses estavam representados no processo de formulação da política? Houve participação ativa de todos?
7. Houve influências externas (internacionais) nas decisões tomadas? Qual sua origem e no que interferiram neste processo?
8. Qual era a posição da UNDIME quanto à aprovação da EC14/96, especificamente no que diz respeito ao FUNDEF?
9. Esta posição mudou ao longo do tempo? Como e porque?
10. Qual a posição da UNDIME quanto à proposta de criação do FUNDEB (não a proposta atual, mas a idéia genérica de criação do FUNDEB)
11. Esta posição mudou ao longo da construção da PEC 415/05? Como e porque?
12. Achas que houve intenção de buscar consensos nesta construção?
13. A proposta do FUNDEB apresenta diferenciação de níveis, etapas e modalidades da educação básica. Com se pode justificar esta diferenciação?

14. Sabe-se que a contribuição da União, através da complementação aos fundos deficitários deverá ser bem maior do que o recurso atual de complementação do FUNDEF. Que mecanismos assegurarão não haver perdas monetárias como ocorreu no FUNDEF?
15. Houve conflito interno na instituição em relação o conteúdo da proposta FUNDEB? Quais os nós críticos desta negociação? Quais os principais consensos?
16. Qual é seu partido político? Qual a posição de partido quanto ao FUNDEB? Essa posição influenciou sua atuação nas negociações para construção da PEC 415/05? Se sim, como? Se não, quais os interesses ou concepções que nortearam sua atuação?
17. Que atores foram decisivos, isto é que mais influenciaram as decisões? Quais as razões? Quem ficou de fora das negociações?
18. Que mudanças na educação serão evidenciadas, no caso da aprovação e implementação do FUNDEB?
19. O FUNDEF foi formulado no contexto de uma política de priorização do ensino fundamental. A implantação do FUNDEB muda esse cenário, coloca outras prioridades para a educação nacional? Quais?